

CONTROLLO DEI TEMPI DI GUIDA: NOVITÀ

dott. Paolo Sangiorgio

dirigente DTTSIS e direttore APC4

Sommario:

1	I PRESUPPOSTI	80
2	I PRINCIPI DELLA RIFORMA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI	80
3	IL NUOVO SISTEMA DI CONTROLLI. I TEMPI DI GUIDA	81
4	CONSIDERAZIONI FINALI	86

1 I PRESUPPOSTI

Nel libro bianco *"la politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"* la Commissione ha rivolto una particolare attenzione al sistema dei controlli sull'autotrasporto, chiarendo come esso sia un elemento decisivo della politica comunitaria del settore.

Il documento, nell'analizzare gli aspetti costitutivi dell'autotrasporto europeo, riferendoli all'apparato dei controlli, parte dal presupposto che lo scenario è notevolmente mutato rispetto al 1988, anno in cui è stata adottata la direttiva 599/88/CEE.

In primo luogo, vi è stata la creazione del mercato unico che - per quello che qui interessa - si è tradotta nella liberalizzazione dell'attività di trasporto su strada e nell'introduzione del cabotaggio tra i Paesi comunitari.

È, inoltre, noto a tutti che il mercato europeo dell'autotrasporto ha visto un incremento esponenziale degli scambi commerciali con i Paesi terzi, soprattutto dell'Europa centrale ed orientale.

Non v'è dubbio che tali fattori hanno contribuito fortemente a determinare un notevole incremento del traffico pesante sulle strade comunitarie e - al tempo stesso - un forte inasprimento della concorrenza, soprattutto tra operatori europei ed extracomunitari.

In particolare, è emersa in modo preoccupante la tendenza ad ottenere maggiore competitività mediante il mancato rispetto, o l'elusione, delle norme che disciplinano i tempi di guida.

Le relazioni biennali della Commissione sull'attuazione del regolamento CEE 3820/85 hanno, infatti, posto in luce - a fronte di un diffuso incremento dei controlli - un considerevole aumento del numero delle infrazioni accertate, il 50% delle quali riguarda proprio i tempi di guida.

In questo quadro, la Commissione ha avviato - in coerenza con i principi enunciati nel libro bianco in materia di controlli - un progetto globale di riforma del sistema.

Il primo passo si è avuto con il regolamento CEE 2135/98, con il quale si è introdotto - o meglio, sarà introdotto - il tachigrafo digitale.

Sono state, poi, elaborate e sono ora in fase di discussione proposte di modifica della direttiva CEE 599/88 e dei regolamenti CEE 3820/85 e 3821/85.

2 I PRINCIPI DELLA RIFORMA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI

La Commissione - supportata dall'avviso del Parlamento europeo e dal Consiglio trasporti - ha espresso la convinzione che sia necessario migliorare l'applicazione del diritto comunitario in materia di controlli sull'autotrasporto nell'Unione europea, tenuto anche conto del prossimo allargamento.

A tale proposito, il libro bianco ha individuato alcune misure strategiche da adottare:

- l'incremento dei controlli,
- l'aumento dello scambio di informazioni tra Paesi membri e tra questi e la Commissione,
- l'armonizzazione delle sanzioni e dell'interpretazione delle norme,

- la promozione dell'efficienza e dell'uniformità nell'applicazione delle norme.
Ancora una volta è il tema dei tempi di guida a destare le maggiori preoccupazioni: da uno studio svolto a livello europeo sui conducenti operanti sia su rotte lunghe che brevi in alcuni Paesi membri - tra i quali anche l'Italia - è emerso che il 23% degli autisti si sono addormentati al volante durante turni di lavoro dalle 40 alle 50 ore; la percentuale passa poi al 45% con turni dalle 50 alle 60 ore.

L'attuale sistema - la cui architettura è nella direttiva 599/88/CEE - non è più ritenuto idoneo a garantire adeguatamente la sicurezza della circolazione stradale e lo svolgimento dell'attività di autotrasporto secondo i principi della concorrenza corretta e leale, anche se il numero dei controlli effettuati in ogni Paese membro è decisamente superiore rispetto al 1% delle giornate lavorative, attestandosi mediamente intorno al 2%.

Per tali ragioni è stata messa in rilievo la necessità di far applicare efficacemente le norme e la Commissione ha, quindi, deciso di affrontare la questione dei tempi di guida adottando un approccio più generale della materia dei controlli sull'autotrasporto. Ciò ha, peraltro, portato ad inserire nella proposta di modifica della direttiva 599/88/CEE il tema dell'applicazione dell'orario di lavoro, sul quale si è aperto un acceso dibattito.

È stato, dunque, delineato un progetto di riforma che ha l'obiettivo principale di incrementare la quantità e migliorare la qualità dei controlli, adeguando contestualmente i sistemi operativi alle nuove procedure e tecnologie.

3 IL NUOVO SISTEMA DI CONTROLLI. I TEMPI DI GUIDA

Il fulcro del nuovo apparato dei controlli è da rinvenire nella proposta di modifica della direttiva 599/88/CEE, sulla quale si è da poco tempo avviato un preventivo esame in sede tecnica.

La prima novità è nel riferimento diretto alla direttiva 2002/15/CE, in base al quale le disposizioni in materia di controlli sarebbero applicabili a tutti i soggetti destinatari della disciplina sull'orario di lavoro (v. artt. 1 e 2 della proposta). In sostanza, mentre nell'attuale sistema gli accertamenti previsti dalla direttiva 599/88/CEE riguardano essenzialmente gli autisti - oltre che, ovviamente, le imprese ed i veicoli - la proposta tende ad estendere il sistema dei controlli anche ai *lavoratori mobili* che rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2002/15/CE.

Un folto gruppo di Paesi si è subito espresso contro l'estensione del campo di applicazione dei controlli, argomentando principalmente la difficoltà di verificare su strada e, soprattutto con il tachigrafo, i tempi di lavoro di soggetti diversi dai conducenti. In realtà, sarebbe opportuno tenere distinti i due aspetti, essendo il sistema dei controlli incentrato, oltre che sui veicoli, su di una attività lavorativa tipica, quella del conducente.

Il secondo paragrafo dell'art. 2 della proposta prevede, poi, un incremento del numero dei controlli dal 1% al 3% dei giorni lavorativi dei conducenti.

La previsione parte dal presupposto che un aumento dei controlli -

come, peraltro, suggerito dal libro bianco - può determinare un effettivo maggior rispetto delle norme e, dunque, tradursi in una più alta garanzia per la sicurezza della circolazione stradale e per il rispetto delle regole della concorrenza.

Non v'è dubbio, tuttavia, che l'obiettivo dell'aumento del numero dei controlli debba essere conseguito con gradualità e tenendo conto delle disposizioni che regolano l'introduzione del tachigrafo digitale a bordo dei veicoli di nuova immatricolazione.

A tale proposito, si deve considerare che l'intero sistema della proposta trova uno dei fondamenti proprio nel tachigrafo digitale; è dunque opportuno che le disposizioni della proposta di riforma della direttiva 599/88/CEE siano correlate e coerenti con il regolamento CEE 2135/98. Se, dunque, il 5 agosto 2004 non sarà possibile avviare il sistema tramite il tachigrafo digitale - è probabile ed auspicabile un differimento di 12 mesi - sarà allora necessario che l'incremento del numero dei controlli avvenga in relazione alle effettive possibilità operative. D'altra parte, occorre anche evitare che per garantire il rispetto del limite del 3% siano di fatto aumentate soltanto le verifiche sui veicoli dotati del nuovo dispositivo digitale, che consente lo svolgimento delle operazioni con maggior celerità.

In quest'ottica, sembra condivisibile la proposta di modulare l'incremento dei controlli con un aumento progressivo dello 0,5% per ogni anno, fermo restando l'obiettivo del 3% per il 2010; si rammenta che la nuova direttiva dovrebbe essere recepita il 1 gennaio 2006.

La proposta di modifica prevede anche che la Commissione possa decidere un aumento della soglia minima dei controlli, senza che sia necessario modificare la direttiva. La *ratio* della disposizione è da rinvenire nel progressivo rinnovamento del parco veicoli che saranno dotati di apparato digitale di controllo; sarà, dunque, più agevole lo svolgimento delle operazioni di verifica dei tempi di guida. Peraltro, uno studio ha dimostrato che un aumento del numero degli accertamenti oltre la soglia del 10% difficilmente presenterebbe un buon rapporto costi-benefici.

Il nuovo testo prevede, poi, una differente distribuzione percentuale del rapporto tra controlli su strada (dal 15% al 30%) e presso le imprese (dal 25% al 50%).

La Commissione parte dal presupposto che le verifiche effettuate presso le aziende di trasporto sono più efficaci di quelle su strada, in quanto costituiscono un buon incentivo per una corretta gestione dell'impresa ed un deterrente per gli abusi.

In realtà, occorrerebbe anche tenere conto delle dimensioni e della struttura delle aziende di trasporto poiché, in alcune circostanze, è indubbiamente più efficace il controllo su strada. Sarebbe, pertanto, preferibile non irrigidire il rapporto su una percentuale fissa, ma introdurre la possibilità - magari valutando anche i primi risultati dell'applicazione del tachigrafo digitale - di distribuire diversamente le verifiche su strada rispetto a quelle presso le aziende. Peraltro, nella valutazione complessiva del nuovo sistema, i controlli

presso le imprese assumeranno - come si vedrà in seguito - una rinnovata rilevanza strategica.

Le novità di maggior rilievo riguardano l'organizzazione del sistema; l'obiettivo è di agevolare lo scambio di informazioni, organizzare operazioni congiunte di controllo, promuovere la formazione a livello europeo e attivare controlli armonizzati.

In primo luogo, l'art. 7 della proposta di direttiva prevede che ogni Stato membro designi un organismo di coordinamento dei controlli, al quale sono assegnate le seguenti funzioni:

- assicurare il coordinamento interno delle attività di controllo;
- garantire il coordinamento con gli organismi degli altri Paesi;
- trasmettere alla Commissione i dati statistici biennali;
- definire una strategia nazionale di controllo efficace e coerente;
- fungere da principale riferimento per le autorità degli altri Stati membri;
- rappresentare lo Stato membro nel Comitato previsto dall'art. 18 del regolamento CEE 3821/88 (per l'adeguamento dei controlli al progresso tecnico).

La Commissione ha constatato che, spesso, all'interno di ciascuno Stato membro esistono diversi soggetti competenti sull'applicazione della legislazione sociale europea in materia di autotrasporto e ciò comporta una sostanziale mancanza di coordinamento. Il nuovo testo della direttiva, mediante la costituzione dell'organismo, vuole assicurare, non solo un coordinamento interno nell'organizzazione e realizzazione dei controlli, ma anche l'attuazione di una vera e propria strategia del sistema, concertata e coordinata a livello europeo.

Si sottolinea, in proposito, che l'art. 5 del testo prevede l'incremento delle operazioni concertate su strada da due ad almeno sei volte all'anno (v. art. 5).

Per quanto attiene all'aspetto operativo dei controlli, vi sono alcuni elementi in merito ai quali è opportuno svolgere delle riflessioni.

La Commissione parte dal presupposto della necessità di assicurare un'adeguata formazione del personale che dovrà operare avvalendosi anche di nuovi strumenti ad alta tecnologia. L'art. 12, paragrafo 2 della proposta prevede, infatti, la realizzazione di un programma comune di formazione, con corsi e scambio di personale da realizzare almeno una volta all'anno. Anche in questo caso, le funzioni organizzative e di coordinamento sono affidate all'organismo di cui all'art. 7.

Inoltre, gli agenti dovranno disporre di un elenco dei principali elementi da sottoporre alle verifiche e di una dotazione standard di controllo, così come definiti negli allegati I e II al testo (v. art. 6, paragrafo 3). Nello svolgimento delle loro funzioni gli operatori dovranno, poi, tenere anche conto di tutte le informazioni fornite dagli organismi di coordinamento degli altri Stati membri sull'attività svolta dall'impresa soggetta ad accertamenti in tali Stati.

Nell'ottica di avviare un sistema omogeneo e comune di sanzioni, gli artt. 9 e 10 del nuovo testo hanno introdotto rilevanti novità.

In primo luogo l'art. 10, nello stabilire che le sanzioni devono essere comunicate alla Commissione entro il 1 gennaio 2006 (termine per il recepimento

della direttiva), prevede che le sanzioni stesse debbano essere *"effettive, proporzionate e dissuasive"*.

Una prima lettura del testo potrebbe fare insorgere dubbi sull'interpretazione dei concetti espressi nella disposizione, tenendo conto della diversità degli ordinamenti di ciascuno Stato membro, che si evidenzia in modo particolare proprio nel sistema sanzionatorio: in altri termini, ciò che potrebbe essere considerato effettivo, proporzionato e dissuasivo in un paese potrebbe non esserlo in un altro.

La norma va, tuttavia, letta in un'ottica di completezza e mediante un'interpretazione sistematica, correlata alle previsioni dell'art. 9; il secondo paragrafo elenca, infatti, alcune sanzioni che gli Stati membri devono adottare e rendere effettive, proporzionate e dissuasive:

- il fermo temporaneo del veicolo;
- l'obbligo del conducente di osservare un giorno di riposo;
- la sospensione o la limitazione della licenza comunitaria o della patente.

Il quarto paragrafo dello stesso art. 9 introduce, poi, il concetto della gravità delle infrazioni che si concretizza - in particolare - in alcune violazioni ai regolamenti CEE 3820/85, 3821/85 e della direttiva 2002/15/CE:

- superare del 20%, o più, i tempi limite di guida fissati per un giorno, per sei giorni o due settimane;
- abbreviare del 20%, o più, i tempi minimi previsti per il riposo giornaliero o settimanale;
- abbreviare del 33%, o più, i periodi minimi di interruzione;
- superare del 20%, o più, l'orario massimo di lavoro settimanale.

Vale la pena di sottolineare, ancora una volta, come l'applicabilità delle sanzioni anche ai soggetti non tipicamente destinatari della disciplina dell'autotrasporto crei qualche difficoltà.

In ogni caso, i tempi di guida rappresentano sempre la maggiore preoccupazione del legislatore europeo: la gravità delle infrazioni in materia, comporta l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, previste esplicitamente dalla disciplina comunitaria.

La gravità delle infrazioni è anche il presupposto per sottoporre le imprese di autotrasporto a controlli più frequenti e rigorosi: il primo paragrafo dell'art. 9 del nuovo testo ha, infatti, previsto un sistema di analisi del rischio basato proprio sulla gravità e sul numero delle violazioni commesse.

I controlli presso la sede delle aziende saranno, in base alla previsione dell'art. 6 della proposta, di tipo esaustivo e svolti non solo in base alla programmazione annuale - e dunque a campione - ma anche "mirati", cioè correlati al numero ed alla gravità delle infrazioni commesse nel territorio di tutti gli Stati membri.

In sostanza, un'impresa potrebbe essere sottoposta a verifiche presso la propria sede più volte, anche in base a segnalazioni sulla gravità delle infrazioni commesse nel territorio di altri Stati membri.

Si è detto che i controlli presso la sede delle imprese saranno di tipo "esaustivo"; invero, la proposta di direttiva prevede che tali verifiche comporti-

no, oltre a tutte le operazioni che si svolgono su strada, una serie di accertamenti ulteriori tesi a determinare con precisione, non solo l'esatto articolarsi dei periodi di guida e di riposo dei conducenti, ma anche - nel caso in cui venga accertata un'infrazione - l'eventuale corresponsabilità di altri soggetti (v. allegato I, parte B).

Tali soggetti - ad esempio caricatori, commissionari di trasporto o subappaltatori - devono aver contribuito a commettere l'infrazione e, nei loro confronti, il paragrafo 3 dell'art. 9 del nuovo testo prevede l'applicazione di sanzioni pecuniarie adeguate, nel caso in cui il mancato rispetto della normativa sociale abbia procurato un indebito profitto.

L'intento della disposizione è apprezzabile, anche se sembra - almeno al momento - estremamente difficile fornire la prova dell'indebito arricchimento dei corresponsabili, soprattutto attraverso i controlli sui tempi di guida.

Per quanto riguarda i servizi su strada, la proposta di direttiva prevede - come novità - l'istituzione di posti di controllo fisso sulla rete stradale che possono anche essere le stazioni di servizio; resta comunque ferma la possibilità di effettuare gli accertamenti in luoghi non preventivamente individuati e strutturati ed in qualsiasi momento. (v. art. 4 del nuovo testo).

Sono state espresse alcune riserve sulla disposizione, evidenziando in particolare, oltre all'onerosità del progetto, che le esigenze del controllo su strada - per sua natura dinamico e adattabile alle varie contingenze - mal si concilia con la individuazione preventiva di luoghi da destinare proprio a tale attività.

La novità più rilevante dei controlli su strada riguarda, ancora una volta, i tempi di guida. L'allegato I, parte A, al testo della proposta - cui fa esplicito rinvio l'art. 4 - aggiunge, infatti, rispetto all'attuale disposizione della direttiva 599/88/CEE, due nuovi elementi da verificare: l'orario massimo di lavoro settimanale ed il lavoro notturno quotidiano, invero aspetti da controllare anche presso la sede delle imprese.

La definizione di questi orari è contenuta nella direttiva 2002/15/CE - che individua l'orario settimanale di lavoro in 60 ore - e, nuovamente, il rinvio ad una normativa di più ampia portata crea alcune difficoltà interpretative ed applicative del sistema dei controlli, sulle quali, come si è detto, si è avviato un dibattito in sede di primo esame della proposta di direttiva.

Peraltro, la proposta di modifica del regolamento CEE 3820/88, non solo prevede un'articolazione dell'orario di lavoro settimanale in 56 ore, ma individua anche l'orario complessivo di 90 ore riferito al periodo di due settimane.

È evidente che sulle proposte di modifica della normativa europea sia necessario svolgere delle attente riflessioni.

Resta in ogni caso da chiedersi se un'eccessiva cautela nella valutazione dei tempi di guida, e nei conseguenti controlli, non porti ad irrigidire troppo l'attività di autotrasporto che, al contrario, si deve esprimere con sufficiente flessibilità, pur nel rispetto delle normative di protezione sociale, con l'ulteriore conseguenza di correre il rischio di avviare processi distorsivi della concorrenza sia nel mercato interno - soprattutto tra imprese strutturate e monoveicolari - sia

nella competizione con i vettori extracomunitari.

Il nuovo testo ha anche definito diversamente e con maggior dettaglio le procedure di comunicazione ed informazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione, con l'obiettivo, da un lato di migliorare la cooperazione tra le varie amministrazioni, dall'altro di monitorare il sistema.

L'art. 3 della proposta prevede che le statistiche dei controlli siano ripartite secondo i seguenti criteri:

- *controlli su strada*: tipo di strada, cioè autostrada, strada statale e strada secondaria;
- *controlli nei locali delle imprese*:
 - tipo di attività di trasporto, ossia se si tratta di attività a livello nazionale o internazionale; passeggeri o merci; per conto proprio o conto terzi; merci deperibili o non deperibili;
 - dimensione del parco veicoli dell'impresa.

Se è apprezzabile l'idea di monitorare il sistema dei trasporti nell'ambito dell'attività di controllo - funzione che, tra l'altro, consente di migliorare la programmazione dei controlli stessi - sorge qualche perplessità sull'efficacia della rilevazione dell'attività di trasporto presso i locali dell'impresa. Invero, sarebbe preferibile che tali accertamenti fossero svolti soprattutto su strada, dove è più facile determinare, ad esempio, la rotta che il veicolo sta seguendo o la natura della merce trasportata; ciò, ancor più se si considera che la rilevazione in movimento riguarda soltanto il tipo di strada.

L'art. 8 della proposta prevede, poi, che lo scambio di informazioni debba avvenire avvalendosi di sistemi elettronici, utilizzando formati standard per assicurare l'omogeneità ed una maggiore comprensività.

Lo scambio di informazioni bilaterali dovrà avvenire in base a due criteri: periodicamente, almeno una volta ogni tre mesi - mentre l'attuale testo prevede una comunicazione annuale - e su richiesta specifica di ciascuno Stato in relazione a singoli casi.

4 CONSIDERAZIONI FINALI

Il progetto di riforma avviato dalla Commissione europea è strutturale; coinvolge, infatti, le autorità degli Stati membri sia sotto il profilo organizzativo - è evidente lo sforzo che dovrà essere compiuto in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie - sia per ciò che riguarda la configurazione dei poteri di controllo in un più vasto ambito di integrazione europea.

L'ottica seguita dalle proposte di riforma è che la funzione di controllo non è più fine a se stessa - tesa, cioè, principalmente a verificare e sanzionare comportamenti illegittimi - ma rappresenta un decisivo supporto alle decisioni strategiche.

L'attività di verifica va, infatti, configurandosi secondo il modello del *controllo integrato*, in base al quale l'operazione di controllo è destinata, oltre che alla completa verifica della regolarità dell'attività di autotrasporto, ad acquisire una serie di elementi conoscitivi e di valutazione.

Ciò consente di sviluppare una programmazione efficace, soprattutto se

coordinata a livello europeo, e coerente con gli obiettivi strategici: garantire la sicurezza della circolazione stradale ed il rispetto delle regole della concorrenza.

La sfida sarà condotta soprattutto sui termini dell'entrata a regime del nuovo sistema, tenendo conto che il traffico commerciale su strada subirà - in base alle previsioni contenute nel libro bianco - un notevole incremento nei prossimi anni.

Le riflessioni in seno agli organismi europei dovranno, infine, contemperare l'esigenza di assicurare un'adeguata tutela ai meccanismi di protezione sociale - in particolar modo i tempi di guida - con quella di consentire agli operatori di settore di svolgere la propria attività in modo sufficientemente duttile e flessibile ed in un mercato, sempre più globale, nel quale siano garantite effettive parità di condizioni.