



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0010989 P-4.22.25
del 22/09/2016



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro e delle Politiche
Sociali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una *Proposta di Decisione del Consiglio sulla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al gruppo di esperti sull'accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite – COM(2016) 541.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Dirigente
Avv. Pietro Maria Paolucci



Ministero

delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE
GLI AFFARI GENERALI E IL PERSONALE
DIREZIONE GENERALE PER IL TRASPORTO STRADALE
E PER L'INTERMODALITA'

DIVISIONE 4

(Accesso alla professione ed al mercato del trasporto di
Merci - Autotrasporto di merci in ambito dell'Unione Europea)
Via G. Caraci, 36 - 00157 ROMA
tel. 06/41584102 - email divisione4.dgtisi@mit.gov.it

DPE-0010977-A-22/09/2016

All.: 1

<p>MINFRA Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli AA.GG e il personale</p> <p>REGISTRO UFFICIALE</p> <p>Prot.n. 16759/RU USCITA</p> <p>Class: 01.15.04</p>
--

Roma, 22 SET. 2016

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento politiche europee
Servizio informative parlamentari e Corte di giustizia UE
ROMA

p.c: Al Gabinetto del Ministro delle infrastrutture e
trasporti. Ufficio legislativo
SEDE

Al Capo del Dipartimento per i trasporti, la
navigazione, gli affari generali e il personale
SEDE

OGGETTO: Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO sulla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al gruppo di esperti sull'Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

L'Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con nota del 9 settembre 2016, prot. 33811, ha qui trasmesso la mail di codesto Servizio informativo del 7 settembre 2016, chiedendo di procedere agli adempimenti richiesti dalla Presidenza del Consiglio relativamente alla predisposizione della relazione in merito alla proposta di Decisione in oggetto, ai sensi della legge n. 234/2012.

Preliminarmente giova osservare che pur essendo la materia dei tempi di guida e riposo dei conducenti trattata in sede UE dal Consiglio trasporti e preparata dal relativo Gruppo di lavoro consiliare, in sostanza la materia medesima nell'ordinamento nazionale ricade nella competenza di varie amministrazioni oltre al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e, in specie, il Ministero dell'interno, cui fa capo principalmente l'attività di controllo su strada del rispetto dei regolamenti n. 561/2006 e 165/2014, il Ministero del lavoro, per le attività ispettive sulle imprese concernenti il medesimo rispetto, il Ministero dello sviluppo economico, in quanto autorità competente, fra l'altro, per le omologazioni dei tachigrafi e delle carte tachigrafiche, al cui rilascio provvede il sistema camerale.

In aggiunta, non sembra poter trascurarsi il Ministero degli esteri, considerato il fatto che lo schema di Decisione proposto riguarda una posizione da adottare nell'ambito di organismi che negoziano modifiche da apportate ad un Accordo internazionale.

In sostanza, non risulta di immediata evidenza quale sia effettivamente l'amministrazione con competenza prevalente nella materia ai fini dell'elaborazione della relazione prevista dall'art. 6, comma 4, legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Nondimeno, in adempimento alla predetta richiesta, si propone l'allegata relazione (All. 1).

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. Enrico Finocchi)

Relazione ex art. 6, comma 4, legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Oggetto: Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO sulla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al gruppo di esperti sull'Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

- Codice del Consiglio n. 11888/16;
- Codice della proposta COM(2016) 541 final;
- Codice interistituzionale 2016/0258 (NLE).

L'Accordo europeo concernente le prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) è stato sottoscritto da 51 paesi europei e asiatici al fine di armonizzare la normativa sociale relativa ai periodi di guida e di riposo, comprese le specifiche tecniche del tachigrafo.

L'Accordo in questione, elaborato in seno alla Commissione economica per l'Europa dell'ONU (UNECE), è stato ratificato dall'Italia con legge 6 marzo 1976, n. 112.

Tutti gli Stati membri dell'UE sono parti contraenti dell'AETR. Ai sensi del regolamento (CE) n. 561/2006 l'AETR si applica ai trasporti su strada di merci e passeggeri effettuati da veicoli immatricolati negli Stati membri o in altri paesi parti dell'AETR per tutto il percorso effettuato, se tale percorso è compiuto da, per o attraverso il territorio dell'Unione e quello di un paese al di fuori dell'Unione, della Svizzera e dei paesi parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo.

La Decisione in oggetto mira ad orientare i negoziati che intercorrono in sede UNECE con lo scopo di apportare alcune modifiche essenziali al testo del predetto Accordo AETR.

Infatti, il testo attualmente vigente, all'articolo 22 bis, prevede che le specifiche del tachigrafo, quantunque adottate in via unilaterale dall'UE, si estendono in automatico anche alle altre parti contraenti dell'AETR non appartenenti all'UE.

Tale circostanza ingenera malumore in queste ultime che, unitamente al Segretariato dell'AETR, hanno frapposto ostacoli giuridici riguardo al predetto automatismo, posto che le specifiche tecniche erano ricomprese nel regolamento n. 3821/1985, che è stato però abrogato dal regolamento n. 165/2014, che introduce il nuovo tachigrafo digitale.

Nonostante la speciosità dell'argomentazione suddetta, l'esistenza di una situazione di insoddisfazione dei citati membri – non UE dell'AETR è una fonte di difficoltà che va superata e la Commissione ha elaborato perciò la proposta di decisione al fine di trovare una soluzione che consenta di assicurare l'applicazione delle specifiche tecniche del nuovo tachigrafo nell'intera area AETR.

Nella sostanza la posizione comune da tenere nell'ambito delle riunioni sull'AETR avrebbe i contenuti espressi negli allegati allo schema di decisione, come in sintesi si espone:

- **All. I:** Contiene le modifiche all'art. 22 dell'Accordo e la proposta di abrogazione dell'art. 22 bis. Riguarda l'applicazione delle specifiche tecniche del tachigrafo e intende ricondurre alle procedure ordinarie l'approvazione delle modifiche onde consentire il coinvolgimento di tutte le Parti contraenti per l'adozione delle future specifiche.

In concreto, le future specifiche verrebbero, su proposta, emendate secondo le procedure ordinarie di cui all'art. 22 novellato. Qualunque proposta di emendamento in tal senso verrebbe esaminata e votata dal gruppo di lavoro sul trasporto stradale dell'UNECE.

La proposta risulterebbe approvata ove entro 6 mesi non ci sia l'opposizione di almeno la metà delle parti contraenti (mentre secondo il testo attualmente vigente basta che 1/3 delle parti sia contrario perché il progetto venga respinto).

Il vigente art. 22 bis), che prevede l'automatica applicazione delle modifiche alle specifiche del tachigrafo da parte di tutti i membri dell'Accordo verrebbe abrogato.

- **All. II:** concerne un emendamento all'art. 14 con l'obiettivo di consentire l'adesione all'Accordo AETR anche delle organizzazioni di integrazione regionale che abbiano competenza nella materia. In sostanza

lo stesso mira a permettere l'adesione dell'UE all'AETR. Il sistema di voto dovrebbe essere modificato per consentire a tali organizzazioni (quindi all'UE) di votare per gli SM dell'UE a prescindere dalla presenza dei medesimi alla riunione.

- All. III (reca un emendamento all'art. 10) e IV (riguarda l'appendice 1C al regolamento 2016/799). Prevedono che i veicoli immatricolati per la prima volta a decorrere dal 15 giugno 2019 dovranno essere conformi al regolamento 165/2014 (con l'introduzione nel testo, quindi, di un espresso riferimento a tale nuovo regolamento), nonché alle specifiche del nuovo tachigrafo, adottate con il citato regolamento (EU) n. 2016/799, parimenti da inserire quale appendice all'allegato dell'Accordo AETR.
- All. V: riguarda il certificato di approvazione dei prodotti in conformità alle appendici 1B o 1C.

In ordine agli elementi previsti dall'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2014, si rappresenta:

1. lett. a). La base giuridica individuata dalla Commissione per l'adozione della Decisione risiede nel combinato disposto fra l'art. 91 e l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE. Essa appare adeguata in quanto ai sensi di quest'ultimo articolo il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta una decisione che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, in caso di adozione di atti, con l'eccezione degli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo. Le condizioni giuridiche previste infatti appaiono presenti, inclusa la competenza dell'UE nel settore.

Riguardo al principio di sussidiarietà e proporzionalità va rilevato che la Decisione mira ad orientare la posizione da tenere in sede UNECE al fine di emendare l'Accordo internazionale AETR, considerati gli elementi di frizione emersi con i paesi membri dell'Accordo non dell'UE. Difficoltà che è necessario superare onde garantire l'applicazione coerente da parte di tutti gli stati AETR delle disposizioni armonizzate in materia di tachigrafo con un obiettivo raggiungibile ragionevolmente solo con un'azione a livello dell'Unione europea.

Tale aspetto appare essere soddisfatto, anche se, con l'adesione dell'Unione europea all'Accordo AETR, ove tale soluzione venisse accolta, previa cioè approvazione della modifica normativa dell'Accordo predetto con la previsione della possibilità di adesione anche per le organizzazioni regionali, la Commissione dovrebbe esprimere il voto per gli stati membri UE, a prescindere dalla loro presenza in riunione.

Questo approccio risulta infatti utile, pur essendo da considerare come un caso a carattere eccezionale, posto che, ordinariamente, nel settore del trasporto è preferibile che siano direttamente ed esclusivamente gli SM ad esprimere il loro voto nei contesti internazionali.

Nella materia predetta, infatti, stante la valenza fortemente tecnica e la complessità della gestione dei rapporti con un numero elevato di paesi non UE, che attraversa una fase critica, in un contesto di accordo multilaterale, tenuto anche conto dell'opportunità di superare il problema delle eventuali assenze alle riunioni in sede AETR degli stati membri UE, è opportuno che l'Unione aderisca all'Accordo.

Con l'adesione dell'UE, infatti, la mancata presenza degli SM alle riunioni diverrebbe meno significativa perché gli interessi dell'UE medesima e dei suoi stati membri (in specie a che le disposizioni in materia di apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada vengano applicate con certezza e in modo uniforme in tutta l'area coperta dal medesimo Accordo) verrebbero assicurati costantemente anche dal rappresentante dell'Unione.

2. Lett. b). La Decisione in esame, con gli allegati recanti i proposti emendamenti all'Accordo AETR, appare costituire una congrua azione che, attraverso una soluzione di compromesso, può consentire di risolvere un'oggettiva situazione di difficoltà, che può generare intralcio grave ove non venisse superato intelligentemente l'irrigidimento di paesi come la Russia (che ha presentato una proposta di modifica dell'Accordo) e gli altri stati – non UE, che non gradiscono subire automatismi nell'attuazione delle specifiche tecniche finora adottate unilateralmente dall'UE e che contrappongono ostacoli giuridici formali riguardo alla futura attuazione delle specifiche tecniche del tachigrafo.

Allo stato delle cose, di conseguenza, risulta importante riuscire ad ottenere una sorta di scambio con i Paesi non membri dell'UE concedendo l'abrogazione dell'art. 22 bis sull'automatismo predetto contro il sistema di voto, nonché con l'adesione dell'UE all'AETR. In sostanza, l'UE rinunciarebbe al privilegio di imporre le specifiche con valenza per tutti i membri dell'AETR ottenendo in cambio l'accettazione da

parte dei Paesi AETR non – UE delle citate specifiche adottate nel 2016, il che darebbe la certezza che i vettori europei con i nuovi tachigrafi dal 2019 siano in grado di varcare le frontiere europee.

In sintesi, è opportuno che l'Accordo AETR venga modificato in questo momento con una strategia costituente un "pacchetto unico" recante anche la suddetta rinuncia all'art. 22 bis per l'adozione del nuovo tachigrafo.

Giova, comunque, sottolineare che essendo l'obiettivo fondamentale quello di raggiungere un accordo con i paesi AETR non membri dell'UE sui contenuti essenziali degli allegati allo schema di Decisione, mantenendone la sostanza, non è da escludere che possa essere portata in discussione al Gruppo di lavoro in sede UNECE una formulazione migliore degli stessi emendamenti. Modifiche formali, del resto, potrebbero anche essere apportate, con una flessibilità necessaria nel corso del negoziato, ove si incontri un atteggiamento costruttivo delle delegazioni dei paesi non UE; tenendo conto anche, in particolare, che un margine di manovra per la Commissione nel corso del negoziato è necessario.

Intanto si può osservare che una modifica del testo della Decisione che si ravvisa opportuna riguarda, per esempio, il considerando 8, nel quale l'eliminazione delle ultime parole ("in place of the Member States") rifletterebbe meglio la portata della disposizione che prevede l'adesione dell'Unione europea all'AETR. L'UE sarebbe, infatti, un membro aggiuntivo e gli SM manterrebbero le proprie prerogative anche sul diritto di voto; sebbene l'UE potrà votare a nome degli SM ("The representative of a regional integration organisation ... delivers the vote of its constituent Member states without their presence being necessary in the vote").

In ogni caso il testo definitivo della Decisione che reca la linea da spendere in sede UNECE, con gli allegati, che risulterà dopo i lavori del Gruppo di lavoro consiliare UE, sarà quello sottoposto al Coreper come punto I dell'Odg della riunione del 28 settembre 2016.

3. Lett. c) riguardo all'impatto del progetto dal punto di vista finanziario, non si ravvisano impatti in quanto la Decisione riguarda modifiche normative ad un Accordo internazionale, che, una volta approvate, consentirebbero semplicemente l'applicazione delle stesse a carattere generale nell'ambito dei paesi AETR; del resto esse sono destinate soprattutto all'obiettivo di assicurare l'applicazione armonizzata della normativa e il pieno riconoscimento delle specifiche fissate dal Reg. 165/2014 da parte dei paesi non - UE.

La Decisione in questione, con le modifiche proposte all'Accordo AETR, non risultano incidere sulle competenze regionali e delle autonomie locali, né sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni interessate alla materia, le quali debbono applicare direttamente le norme europee (fra cui, in specie, il Regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento di esecuzione (UE) 2016/799 della Commissione del 18 marzo 2016, che applica il regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio recante le prescrizioni per la costruzione, il collaudo, il montaggio, il funzionamento e la riparazione dei tachigrafi e dei loro componenti).

Analoghe considerazioni valgono per le attività dei cittadini e delle imprese, con la precisazione che le proposte di modifica all'Accordo AETR contenute negli allegati alla Decisione in argomento, ove auspicabilmente accolte anche dalle parti contraenti non UE, darebbero la certezza che i vettori europei con i nuovi tachigrafi dal 2019 potranno operare senza problemi in tutta l'area dell'AETR; problemi che, invece, rimarrebbero in campo ove non si raggiungesse l'intesa nel difficile negoziato in essere con l'approvazione delle modifiche conformi nella sostanza a quanto proposto con la Decisione predetta.

Infine, stante la struttura della Decisione e la natura degli emendamenti che essa prevede negli allegati, riferiti appunto al testo dell'Accordo internazionale AETR, non si rinvengono margini per la redazione di una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti.

