

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida»**

[COM(2017) 47 final/2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Relatore: **Pasi MOISIO**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 20.2.2017 Parlamento europeo, 1.3.2017
Base giuridica	Articolo 91 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	16.5.2017
Adozione in sessione plenaria	31.5.2017
Sessione plenaria n.	526
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	185/0/0

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce che la direttiva sulla qualificazione e sulla formazione dei conducenti di automezzi pesanti <sup>(1)</sup>, fatta eccezione per alcune lacune, ha avuto nel complesso un impatto positivo sul settore europeo del trasporto su strada. La creazione di un sistema di formazione armonizzato ha contribuito a migliorare la capacità dei conducenti professionali di eseguire le loro mansioni, elevato il livello generale di servizio del settore dei trasporti su strada, e accresciuto l'attrattiva del settore trasporti nel suo complesso, dal punto di vista dei nuovi operatori.

1.2 Il CESE ritiene che l'aggiornamento della direttiva previsto dalla proposta in esame <sup>(2)</sup> consenta, dal canto suo, di promuovere il principio della libera circolazione nell'UE e di fare un ulteriore passo verso un mercato dei trasporti dell'UE più sano, aperto e fondato su una concorrenza leale, nonché soggetto a un monitoraggio più efficace ed equo.

1.3 Il CESE sostiene la revisione della direttiva sulla qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti, intesa a migliorare la sicurezza stradale in Europa, come pure la sicurezza sul lavoro e la salvaguardia delle condizioni di lavoro dei conducenti. Il CESE ha sottolineato in particolare che, nel corso degli ultimi anni, nel settore della sicurezza stradale sono stati raggiunti eccellenti risultati, e incoraggia la Commissione a proseguire con l'adozione di misure volte a rafforzare tali sviluppi positivi.

1.4 Il CESE concorda altresì con l'obiettivo della direttiva di armonizzare e razionalizzare le procedure amministrative dei diversi Stati membri, affinché in qualsiasi Stato membro le misure e i programmi di formazione periodica destinati ai conducenti eseguiti conformemente alla direttiva siano riconosciuti automaticamente e accettati reciprocamente senza ambiguità o l'aggiunta di ulteriori requisiti a parte. Il CESE sottolinea, tuttavia, che il reciproco riconoscimento delle formazioni richiede un'assoluta uniformità, in termini di portata e di qualità, delle formazioni predisposte nei diversi Stati membri. Per garantire ciò serviranno un controllo più efficace e una cooperazione più stretta tra la Commissione e le autorità degli Stati membri.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2003/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 226 del 10.9.2003, pag. 4).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 47 final.

1.5 Le patenti di guida contraffatte, che pretendono di attestare la qualificazione del titolare, e i diplomi di formazione professionale contraffatti, attestanti la partecipazione a corsi non effettivamente frequentati, conducono a distorsioni della concorrenza nel mercato dei servizi di trasporto e violano gli interessi dei conducenti professionali in regola con la legge. Il CESE chiede che, per garantire l'autenticità delle patenti di guida e degli attestati di qualificazione professionale, venga creato un sistema a prova di violazioni. Inoltre, in riferimento alle raccomandazioni formulate al punto 1.4, occorre rafforzare il controllo degli istituti di formazione professionale situati nei vari Stati, in modo che la portata e la qualità della formazione che impartiscono sia verificata sempre e senza eccezioni.

1.6 Allo stesso modo, è indispensabile accrescere la pertinenza e la coerenza reciproche della legislazione dell'UE applicabile a uno stesso gruppo e settore di attività, nel caso specifico i conducenti professionali di automezzi pesanti. Ciò rafforzerà sia la certezza giuridica degli operatori rispettosi delle norme che la generale credibilità della legislazione dell'UE.

1.7 La revisione della direttiva persegue una più stretta aderenza alle nuove tendenze generali di grande rilievo per il settore dei trasporti, quali la digitalizzazione e la decarbonizzazione. Il CESE condivide l'approccio e rammenta che, sebbene i trasporti si stiano rapidamente automatizzando e la robotizzazione stia guadagnando terreno, occorre continuare a riconoscere un ruolo di primo piano al fattore umano. Nella formazione dei conducenti occorre inoltre tenere conto della crescente esigenza di competenze digitali e dell'importanza delle conoscenze del conducente ai fini degli obiettivi di riduzione delle emissioni di carbonio.

1.8 Una sfida fondamentale per quanto riguarda il campo di applicazione della direttiva consiste nel fare in modo che la formazione periodica corrisponda alle esigenze personali dei conducenti professionali, e che i relativi contenuti siano definiti su misura per sostenerli nel modo migliore possibile in ciascuna delle loro mansioni. Pertanto, la direttiva dovrebbe consentire una certa flessibilità e lasciare un margine di manovra per quanto concerne sia il contenuto dei cicli di formazione che le modalità di offerta di tale formazione.

1.9 Il CESE sottolinea l'esigenza di concedere in modo uniforme, durante la fase di formazione, la possibilità di condurre un veicolo già prima del conseguimento della qualificazione iniziale. I partecipanti alle misure di formazione devono mantenere il diritto di condurre i veicoli utilizzati anche nei trasporti commerciali — indispensabile ad esempio nei cicli di formazione e lavoro organizzati, sotto sorveglianza e supervisione, nelle imprese — e di conseguire la patente nel quadro della formazione iniziale. Tale diritto non va quindi soppresso nel quadro della revisione della direttiva. Al tempo stesso bisogna tuttavia garantire che il diritto di integrare operazioni commerciali di trasporto con misure di formazione non conduca a distorsioni della concorrenza o a un indebolimento della posizione dei lavoratori nel settore dei trasporti.

1.10 Sebbene la proposta della Commissione sia nel complesso bilanciata e orientata nella giusta direzione, il CESE desidera proporre una serie di modifiche, aggiunte e suggerimenti che, a nostro avviso, consentirebbe di migliorare ulteriormente l'attuazione pratica della direttiva e la formazione dei conducenti. Dette proposte sono illustrate più dettagliatamente nelle osservazioni generali e specifiche del parere.

## 2. Contesto

2.1 Nel periodo 2007-2009 è stata data attuazione sul territorio dell'UE alla direttiva 2003/59/CE, che impone a tutti i conducenti professionali di autocarri e autobus operanti sul territorio dell'UE e in servizio presso imprese di trasporti registrate negli Stati membri dell'UE, nonché agli autotrasportatori commerciali autonomi, di seguire una formazione di base obbligatoria e conseguire la relativa qualificazione iniziale.

2.2 Inoltre, la direttiva 2003/59/CE ha integrato nell'attività di conducente professionale il principio della formazione permanente, attraverso l'obbligo di partecipare a intervalli regolari a un certo numero di misure di formazione professionale, secondo quanto previsto nella direttiva, allo scopo di mantenere la qualificazione.

2.3 Secondo le stime della Commissione europea, i conducenti di autocarri e autobus — in servizio presso imprese di trasporti — che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sono, nei 28 Stati membri, circa 3,6 milioni, (2,8 milioni di conducenti di autocarri e 0,8 milioni di conducenti di autobus)<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> SWD(2017) 27 final — Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Valutazione d'impatto, 1° febbraio 2017, pagina 10.

2.4 La formazione iniziale ammonta a 140 o 280 ore, in funzione dell'età e di eventuali precedenti qualifiche professionali. Ogni conducente deve beneficiare di misure di formazione della durata di almeno 35 ore per periodo di cinque anni.

2.5 Il gran numero di esaurienti studi e valutazioni d'impatto realizzati negli ultimi anni per conto della Commissione hanno evidenziato numerose esigenze di riforma. Allo stesso tempo sono stati individuati problemi e divergenze di applicazione e di interpretazione della direttiva nei vari Stati membri.

2.6 In risposta a una consultazione pubblica<sup>(4)</sup> condotta in vista della revisione della direttiva, la Commissione ha ricevuto quasi 400 contributi da conducenti professionali, imprese e lavoratori dei trasporti e organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore, di diversi Stati membri.

2.7 Sia la consultazione che vari studi hanno portato alle stesse conclusioni riguardo ai problemi connessi alla direttiva. Secondo la Commissione i problemi individuati riguardano in generale l'attività quotidiana delle imprese di trasporto di merci e di passeggeri su strada, e ostacolano a loro volta lo svolgersi di un'attività uniforme ed equilibrata del settore dei trasporti dell'UE.

2.8 Tali problemi possono essere suddivisi in tre categorie<sup>(5)</sup>:

- la formazione non è sempre riconosciuta reciprocamente,
- il contenuto della formazione non coincide sempre pienamente con le esigenze connesse alle mansioni individuali del conducente,
- nell'interpretazione delle deroghe consentite al campo d'applicazione della direttiva sussistono problemi e divergenze, che hanno causato incertezza giuridica tra i conducenti professionali.

2.9 In aggiunta ai problemi sopra elencati, si riscontrano, per quanto riguarda i limiti di età, gravi incoerenze e contraddizioni tra la direttiva sulla qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti e la direttiva sulla patente di guida recante la disciplina generale in materia. Tali incoerenze e contraddizioni hanno causato problemi concreti negli Stati membri, e devono essere risolte senza indugio.

2.10 A giudizio della Commissione anche l'obiettivo di migliorare e semplificare la legislazione, conformemente ai principi del programma REFIT, costituisce un argomento a favore della revisione della direttiva.

2.11 Si ritiene che grazie alla revisione la direttiva diverrà più chiara e coerente e porterà alla creazione di nuovi posti di lavoro nel settore dei trasporti, comprese le piccole e medie imprese. A giudizio della Commissione, affrontando i problemi menzionati e procedendo di conseguenza a una revisione della direttiva si possono realizzare anche considerevoli risparmi di costi, a favore sia dei conducenti che dei loro datori di lavoro.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Oggi gli Stati membri hanno due alternative riguardanti l'approccio di attuazione a livello nazionale della qualificazione iniziale dei conducenti: a) partecipazione a un corso e superamento di un esame limitato, oppure b) superamento di un esame più ampio. Al fine di accrescere la flessibilità e le possibilità di scelta, e tenendo conto delle differenze tra i livelli individuali di qualificazione, il CESE propone di ammodernare la direttiva anche sotto questo profilo, inserendovi un chiaro diritto all'applicazione parallela dei due modelli<sup>(6)</sup>.

3.2 È importante che nella formazione pratica dei conducenti professionali venga dato particolare rilievo ai temi della sicurezza dei trasporti, della sicurezza stradale, della sicurezza sul lavoro e della salvaguardia delle condizioni di lavoro, nonché allo sviluppo delle competenze e delle capacità digitali e all'insegnamento di una guida rispettosa dell'ambiente, economica e prudente.

<sup>(4)</sup> Per i risultati della consultazione cfr.: [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc\\_main\\_conclusions.pdf](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf)

<sup>(5)</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2017) 26 final — Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva che modifica le direttive 2003/59/CE e 2006/126/CE.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 385 final, tabella 1, pag. 6.

3.3 Nel considerare la questione occorre tenere a mente un'importante disparità che è emersa nella consultazione dei conducenti professionali e di altri operatori del settore dei trasporti: i contenuti delle misure di formazione e le personali esigenze di formazione dei conducenti, derivanti dal loro proprio profilo professionale, non sempre coincidono. Per tale ragione i contenuti della formazione devono essere concepiti in modo da adeguarsi nel modo migliore possibile alle esigenze di ciascun conducente. Il CESE sottolinea che ciò rafforzerà anche l'utilità della formazione e incoraggerà i conducenti all'apprendimento.

3.4 Di conseguenza, se la nuova direttiva mira a rendere obbligatorio l'inserimento di alcuni temi nei programmi di base e/o avanzati dell'istruzione professionale, tali temi andrebbero definiti in maniera quanto più possibile flessibile, ampia ed estesa, tenendo conto tuttavia, delle osservazioni formulate nel punto 3.1.

3.5 Poiché i conducenti di automezzi pesanti sono spesso obbligati, in base alle loro funzioni, a seguire anche altre misure di formazione previste dalla legislazione dell'UE, sarebbe opportuno che queste misure di formazione fossero riconosciute in maniera più estesa nel quadro della formazione periodica prevista dalla direttiva in esame. Ciò consentirà di evitare duplicazioni tra le misure di formazione, ridurre l'onere amministrativo, risparmiare sui costi e aumentare la motivazione dei conducenti a seguire i corsi di formazione.

3.6 Nella revisione della direttiva è stata introdotta la possibilità di organizzare cicli di formazione online. Il CESE ritiene che si tratti di un passo utile e necessario nella formazione dei conducenti professionali. Tale misura accresce di per sé le competenze digitali e aiuta in particolare gli operatori delle aree remote. Con l'apprendimento online la formazione arriva al domicilio del discente, e questi non deve viaggiare frequentemente percorrendo anche grandi distanze per partecipare ad un insegnamento attuato in forma tradizionale.

3.7 Suscita rammarico il fatto che la Commissione non abbia previsto la possibilità di suddividere in più parti una sessione di insegnamento di 7 ore, e sia quindi previsto che tali sessioni siano organizzate in un'unica soluzione. Ciò costituisce un problema reale per i conducenti e le imprese di trasporto. Conciliare il lavoro e la formazione, migliorare i risultati della formazione e le possibilità della formazione online richiedono una maggiore flessibilità. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi della formazione periodica è essenziale la frequentazione di 35 ore di lezione, non la durata delle singole giornate di formazione. In tal modo si perseguirebbero anche gli obiettivi del programma REFIT.

3.8 L'ottenimento della qualificazione è attestato da un'apposita carta o dall'annotazione della qualificazione ottenuta su una patente rilasciata in base al pertinente codice dell'UE. La scelta tra tali opzioni avviene a livello di Stato membro. La contraffazione delle attestazioni si è rivelata un problema pratico sempre più rilevante. Il CESE propone quindi di creare a livello UE una banca dati in cui i vari soggetti possano verificare in tempo reale che le qualifiche professionali acquisite da un conducente siano effettivamente valide. Ciò potrebbe essere conseguito riversando i dati concernenti le qualificazioni nella banca dati RESPER, che riunisce i dati degli Stati membri sulle patenti di guida<sup>(7)</sup>, in modo che le autorità degli Stati membri possano verificare al tempo stesso la validità sia della patente di guida che della qualificazione.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE sottolinea che occorre eliminare senza indugio le divergenze tra le disposizioni minime sull'età contenute nella direttiva sulla patente di guida<sup>(8)</sup> e quelle della direttiva sulla qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti. Si propone di attuare quanto sopra mediante la deroga disposta dalla direttiva sulla patente di guida, in base alla quale la patente può essere concessa conformemente ai limiti di età previsti dalla direttiva 2003/59/CE.

4.2 Il CESE ritiene che le deroghe al campo di applicazione da inserire nella direttiva dovrebbero necessariamente essere identiche in ogni parte a quelle<sup>(9)</sup> relative ai conducenti di veicoli pesanti contenute nel regolamento sui periodi di guida e di riposo<sup>(10)</sup>. Sebbene a tale proposito siano stati fatti dei progressi con la proposta di revisione della direttiva, permangono delle differenze tra le eccezioni previste alle regole di cui sopra. In assenza di una piena armonizzazione degli elenchi di eccezioni non si possono eliminare del tutto gli importanti conflitti e contraddizioni tra le disposizioni riguardanti i conducenti professionali.

<sup>(7)</sup> <https://www.eucaris.net/kb/resper/>.

<sup>(8)</sup> Direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 403 del 30.12.2006, pag. 18).

<sup>(9)</sup> Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 1).

<sup>(10)</sup> Regolamento (CE) n. 561/2006, articoli 3 e 13.

4.3 Sebbene l'obiettivo del miglioramento della sicurezza stradale meriti particolare sostegno, il CESE esprime perplessità riguardo all'obbligo, previsto dalla proposta, di includere almeno una materia (in pratica, 1 giorno di formazione sui 5 previsti) connessa esclusivamente alla sicurezza stradale. In alternativa il requisito potrebbe essere formulato in linea con la direttiva attuale<sup>(11)</sup>, e successivamente integrato nel senso che la formazione periodica deve comprendere almeno una giornata nel corso della quale si pone «particolare enfasi sulla sicurezza stradale, sulla sicurezza sul lavoro, sulla salvaguardia delle condizioni di lavoro e sulla razionalizzazione del consumo di carburante». In tal modo si garantirebbe che anche la guida economica e difensiva figurino tra i contenuti di ogni programma di formazione destinato ai conducenti professionali dell'UE. Tali programmi devono infatti procedere di pari passo con il tema della sicurezza dei trasporti.

4.4 In numerosi Stati membri la formazione che conduce alla qualificazione di base dei conducenti è parte integrante dell'apprendistato, durante il quale essi partecipano, sotto sorveglianza e supervisione, all'esecuzione di mansioni pratiche dei trasporti commerciali. Tale possibilità dovrebbe essere mantenuta per fare in modo che gli autisti si familiarizzino con il lavoro già durante la formazione e garantire quindi pienamente che i nuovi operatori abbiano le pertinenti capacità professionali. Il CESE esprime pertanto un parere fortemente negativo nei confronti della modifica contenuta nella proposta di direttiva che impedirebbe ai conducenti l'esecuzione di operazioni commerciali di trasporto nel corso della loro formazione per la qualificazione iniziale. Va tuttavia sottolineato che tale diritto di guida durante operazioni di trasporto commerciali dev'essere sempre esercitato in maniera controllata come parte integrante di misure di formazione, e non deve in nessun caso condurre a distorsioni della concorrenza o a casi di dumping sociale.

4.5 Il CESE accoglie favorevolmente la possibilità, introdotta con la revisione della direttiva, di approvare formazioni obbligatorie basate su altre misure legislative dell'UE (come la formazione aggiuntiva per conducenti di veicoli passeggeri sulla sensibilizzazione alla disabilità, la formazione dei conducenti addetti al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada, o addetti al trasporto di animali) della durata di 7 ore, o di una giornata, nel quadro della formazione professionale. Tuttavia, è importante estendere questa possibilità a un maggior numero di giorni di formazione, al fine di evitare le duplicazioni e di risparmiare sui costi. I requisiti multipli in materia di formazione non sono in linea con i principi di una legislazione più snella e migliore, e non trattano alla stessa maniera i conduttori addetti ai differenti servizi di trasporto, una parte dei quali sarà obbligata a seguire regolarmente non solo i corsi di formazione previsti dalla direttiva, ma anche altre formazioni obbligatorie pertinenti per lo svolgimento delle loro mansioni.

4.6 La proposta di revisione della direttiva consentirebbe in futuro anche l'apprendimento online, grazie al quale parte della qualificazione iniziale e della formazione periodica potranno essere seguite in maniera autonoma nel quadro dell'e-learning. Ciò costituisce di per sé una riforma molto positiva. Il CESE ritiene, tuttavia, che occorra definire più precisamente la quota massima della formazione organizzata online, in modo che la definizione alquanto generica di «accesso parziale» non conduca a interpretazioni e pratiche sensibilmente discordanti nei vari Stati membri.

4.7 A giudizio del CESE è indispensabile che le singole giornate di formazione periodica possano essere suddivise in più parti, ma purtroppo questo non è previsto nella proposta di direttiva. Vi è un rischio reale che da ciò derivino situazioni divergenti. Poiché una parte della formazione può essere offerta online, occorrerebbe una soluzione flessibile, ad esempio per suddividere una sessione di formazione di sette ore sullo stesso tema in modo tale che una parte della formazione avvenga in un determinato giorno in una sessione in classe o attraverso esercitazioni pratiche, e che l'altra parte prosegua un altro giorno online. Ciò risulta essenziale, anche perché le infrastrutture necessarie alla formazione sono spesso situate in luoghi diversi.

Bruxelles, 31 maggio 2017

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

---

<sup>(11)</sup> Direttiva 2003/59/CE, articolo 7, primo comma.