C/2024/2488

23.4.2024

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE del Consiglio per quanto riguarda un quadro di sostegno per il trasporto intermodale di merci e il regolamento (UE) 2020/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il calcolo dei risparmi sui costi esterni e la generazione di dati aggregati

[COM(2023) 702 final — 2023/0396 (COD)]

(C/2024/2488)

Relatore: **Pierre Jean COULON**

Consultazione	Parlamento europeo, 14.12.2023
	Consiglio, 16.2.2024
Base giuridica	Articolo 91, paragrafo 1, lettere c) e d) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione
Adozione in sezione	26.1.2024
Adozione in sessione plenaria	14.2.2024
Sessione plenaria n.	585
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	171/0/1

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia complessivamente la revisione della direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, sui trasporti combinati, come anche, in linea di massima, l'intero pacchetto per rendere più ecologico il trasporto merci, che è stato esaminato nei pareri adottati nel luglio ([1]) e nell'ottobre ([2]) del 2023.

1.2. Il buon esito dell'attuazione non può prescindere dal coinvolgimento della società civile e la partecipazione del CESE.

1.3. Il CESE ribadisce che, per garantire una transizione giusta, è indispensabile assicurare un equilibrio tra la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale.

1.4. Il CESE sottolinea la necessità dell'intermodalità in tutti i trasporti di merci, tenendo sempre presente l'obbligo di coordinare e ottimizzare i vari modi di trasporto a livello europeo.

1.5. Il successo di questa politica richiede il massimo rispetto delle norme sociali, oltre a una formazione specifica sistematica che sia rivolta sia ai lavoratori che ai dirigenti delle imprese, e il CESE deplora che il testo della direttiva non ne faccia menzione.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Come indicato nella proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea, è sempre più evidente che i modi di trasporto attualmente utilizzati per la circolazione delle merci all'interno nell'Unione europea (UE) presentano rilevanti punti deboli e non favoriscono lo sviluppo sostenibile.

2.2. Il CESE è consapevole che i trasporti hanno una funzione centrale nella crescita economica e che sulla domanda di mobilità gravano le pressioni derivanti dalla necessaria ecologizzazione dei trasporti, dalla competitività del trasporto merci intermodale rispetto al trasporto esclusivamente su strada e dalla realizzazione del Green Deal.

([1]) GU C 349 del 29.9.2023, pag. 12.
([2]) GU C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; GU C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. La consapevolezza sociale influisce sulla politica dei trasporti, in quanto le preoccupazioni ambientali e i costi sociali dei sistemi di trasporto attuali sono evidenti in ogni paese. I trasporti vanno quindi considerati non semplicemente secondo un'angusta prospettiva economica tradizionale, ma anche in rapporto alle loro ripercussioni sui sistemi ambientali ed ecologici, nonché sulla società nel suo complesso, specialmente sulle persone povere delle aree rurali.

2.4. La proposta di direttiva mira a rendere più sostenibile il trasporto di merci migliorando la competitività del trasporto intermodale, vale a dire il trasporto di merci che utilizza almeno due modi diversi e non solo quello su strada.

2.5. La proposta in esame mette al passo coi tempi la direttiva 92/106/CEE del Consiglio ([3]) sui trasporti combinati attualmente in vigore, e integra — seppure con ritardo — il pacchetto per rendere più ecologico il trasporto merci che è stato adottato nel luglio del 2023 e in merito al quale il CESE ha già avuto l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista.

2.6. Nella proposta è riportata la constatazione che al trasporto su strada è ascrivibile la maggior parte delle esternalità negative generate dai trasporti nell'UE, una realtà dovuta — da un lato — al fatto che questo è il modo di trasporto più utilizzato (nel 2020 rappresentava il 74,4 % dei trasporti terrestri intra-UE e il 53,3 % di tutti i trasporti intra-UE) ([4]) e — dall'altro — al fatto che esso genera attualmente più esternalità per tonnellata/chilometro che il trasporto ferroviario, quello per vie navigabili interne o quello marittimo a corto raggio.

2.7. Ne consegue pertanto che il passaggio dal trasporto su strada a quello intermodale contribuirebbe a ridurre le esternalità negative dei trasporti, assicurando nel contempo la flessibilità necessaria affinché i servizi per il trasporto di merci coprano qualsiasi punto del territorio dell'UE grazie alle tratte stradali di collegamento tra terminali e luogo di carico/scarico.

2.8. Nella proposta si riconosce tuttavia che, per le distanze medie e brevi, il trasporto intermodale non è in grado di competere con il trasporto esclusivamente su strada a causa di ostacoli amministrativi, dei costi di trasbordo e dell'internalizzazione incompleta dei costi esterni. La proposta di direttiva sui trasporti combinati mira pertanto a porre rimedio a tale situazione creando un quadro di sostegno volto ad accrescere la competitività del trasporto intermodale e combinato, e quindi a favorire l'abbandono del trasporto esclusivamente su strada.

2.9. La proposta si compone di due parti: una di carattere generale e l 'altra specificamente dedicata al trasporto combinato. La parte generale allinea il trasporto intermodale a quello unimodale svincolandolo dal regime di contingentamento e autorizzazione.

Essa impone agli Stati membri di adottare un quadro strategico nazionale volto a facilitare la diffusione del trasporto intermodale e tiene conto delle informazioni ai clienti sui servizi e sulle strutture disponibili, imponendo un obbligo di trasparenza ai terminali di trasbordo intermodali.

2.10. La parte specifica introduce un'esenzione, a livello dell'UE, dai divieti di circolazione durante le ore notturne, nei fine settimana e nei giorni festivi sulle tratte stradali brevi utilizzate dal trasporto combinato, e assegna agli Stati membri l'obiettivo di ridurre di almeno il 10 %, entro sette anni, il costo medio da porta a porta delle operazioni di trasporto combinato.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. L'intermodalità è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per rendere più ecologici i trasporti, in quanto è assolutamente possibile immaginare un sistema di trasporto intermodale che sia realmente efficiente e privo di punti deboli e che, tuttavia, non soddisfi tutti i criteri in materia di sostenibilità.

3.2. Secondo il CESE, un sistema di trasporto sostenibile deve essere economicamente efficiente, non deve nuocere all'ambiente, deve essere affidabile e sicuro, e deve concorrere allo sviluppo della società. Ciascuna di queste esigenze ha tre dimensioni che devono essere prese in considerazione, se si vuole che i sistemi intermodali siano conformi all'obiettivo della sostenibilità, vale a dire la dimensione tecnologica, la dimensione della pianificazione e quella dell'elaborazione delle politiche e di un'etica sociale.

([3]) Direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368 del 17.12.1992, pag. 38).

([4]) Domande e risposte sulla proposta di direttiva sui trasporti combinati.

3.3. La realizzazione di un sistema di trasporto intermodale presuppone che la popolazione sia informata delle prospettive interessanti che esso può offrire: infatti, un sistema di trasporto intermodale viene concepito per essere al servizio dei cittadini, e sono le loro necessità a dover pesare nelle decisioni relative ai progetti e alle politiche in materia di trasporti e a determinare, in ultima analisi, l'efficacia di un nuovo sistema di trasporto. Come indicato nella valutazione d'impatto, il nuovo quadro comune dell'UE per la contabilizzazione delle emissioni di gas a effetto serra (GES) nei trasporti e nella logistica permetterà di migliorare la trasparenza, l'assunzione di responsabilità in materia di trasporti e le informazioni sui costi esterni.

3.4. Il CESE osserva che la tariffazione intelligente basata sulla distanza, con tariffe diverse in funzione del tipo di veicolo (come previsto nella direttiva Eurobollo riveduta ([5])), può incoraggiare scelte sostenibili ed economicamente efficienti, aiutare a gestire il traffico e ridurre la congestione.

3.5. Come sottolineato nella valutazione d'impatto ([6]), la complessità dei vari aspetti da considerare — in particolare l'interazione tra le politiche nazionali e quelle europee — è intrinseca al trasporto intermodale, in quanto esso riguarda sempre molte parti, una pluralità di con tratti e numerose leggi e norme diverse. Le imprese che offrono servizi di logistica e gli spedizionieri devono risolvere il problema dei costi con soluzioni che siano a vantaggio degli speditori.

I cittadini devono però aderire a quanto proposto, perciò il CESE raccomanda ampie campagne di sensibilizzazione della società civile — a cui intende partecipare — al fine di assicurare un reale coinvolgimento della popolazione.

3.6. Il CESE osserva che è essenziale anche il dialogo tra tutti gli operatori di terminali. In effetti, la mancanza di trasparenza in rapporto alle operazioni dei terminali, alle loro strutture e ai loro servizi è un problema rilevante di cui la legislazione non tiene conto in misura sufficiente. In una sua recente relazione, la Corte dei conti europea segnala il problema legato alla mancanza di informazioni sui terminali ([7]). Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione ([8]) stabilisce delle regole sull'accesso agli impianti di servizio, ma la sua applicazione ha risolto il problema solo in parte. Non esistono obblighi di trasparenza per quanto concerne la messa a disposizione del pubblico di informazioni sulle vie navigabili interne e sui terminali per il trasporto marittimo a corto raggio. Ciò significa che, anche qualora le operazioni intermodali desiderate fossero possibili, è impossibile effettuare valutazioni iniziali senza avviare un dialogo con tutti gli operatori di terminali.

Il CESE si rallegra quindi che la proposta di direttiva intenda risolvere questo grave problema.

3.7. Il CESE si compiace che, nella direttiva, la Commissione europea abbia riconosciuto il contributo che il trasporto marittimo a corto raggio da e verso le isole può apportare alla riduzione delle emissioni del trasporto stradale e della congestione sul continente. Sottolinea che nel riferimento di cui all'articolo 1 *quater*, paragrafo 2, lettera b), «nel caso di collegamenti tra un'isola e il continente in assenza di un'alternativa stradale, l'operazione produce almeno il 40 % di costi esterni in meno rispetto all'operazione intermodale marittima alternativa» sono da intendersi anche i collegamenti tra uno Stato membro insulare e il territorio continentale dell'UE.

3.8. In base ai paragrafi 6 e 7 dell'articolo 1 *quater* della direttiva proposta, «[l]a Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono norme dettagliate per il calcolo dei costi esterni di cui al paragrafo 2 del presente articolo» e «[l]a Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono l'elenco delle tratte marittime predefinite delle operazioni intermodali marittime alternative di cui al paragrafo 2, lettera b), del presente articolo». Secondo il CESE, la metodologia per il calcolo dei costi esterni e l'elenco delle tratte marittime predefinite delle operazioni intermodali marittime alternative dovrebbero essere stabiliti e inclusi in un allegato alla direttiva in esame. Questo consentirebbe un periodo di recepimento più breve rispetto ai 30 mesi previsti all'articolo 3, paragrafo 1, in modo da anticipare i benefici che potrebbero derivare da un'applicazione più rapida della direttiva.

3.9. Il CESE si compiace che la revisione proposta sia in linea con la comunicazione, adottata di recente, sul programma Naiades III ([9]) in cui si raccomanda un'integrazione maggiore delle vie navigabili interne nel quadro di un sistema moderno di trasporto intermodale transeuropeo, sistema che il CESE auspica da tempo. Il CESE desidera aggiungere che la condizione preliminare per l'uso del trasporto intermodale e multimodale è la disponibilità di infrastrutture adeguate con capacità sufficiente.

([5]) Direttiva (UE) 2022/362 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022 che modifica le direttive 1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520 per quanto riguarda la tassazione a carico di veicoli per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 69 del 4.3.2022, pag. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, Bruxelles, 7.11.2023, pag. 9.

([7]) Relazione speciale n. 8/2023 della Corte dei conti europea dal titolo *Trasporto intermodale delle merci: Il cammino dell'UE verso la riduzione del trasporto merci su strada è ancora lungo*.

([8]) Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione, del 22 novembre 2017, relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari (GU L 307 del 23.11.2017, pag. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. Il CESE sottolinea che vi è pertanto bisogno di competenze per contribuire alla pianificazione, alla gestione e al funzionamento del trasporto intermodale. Eppure attualmente si riconosce da più parti che tali competenze mancano, in quanto la formazione nel settore dei trasporti in Europa è ancora ampiamente incentrata sul trasporto modale.

Il CESE deplora che la proposta di direttiva taccia in merito.

3.11. In effetti, lo sviluppo e l'utilizzo delle nuove tecnologie danno origine a nuove e pesanti responsabilità per i sistemi di istruzione. C'è bisogno di personale con qualifiche di nuovo tipo per progettare, pianificare e far funzionare le reti di trasporto, nonché per provvedere alla loro manutenzione. Per quanto riguarda le infrastrutture, i fabbisogni da soddisfare sono considerevoli. Per il buon funzionamento del trasporto intermodale di merci, non è sufficiente costruire sistemi di transito; bisogna altresì prevedere strutture di informazione adeguate che permettano di trasportare le merci senza rottura di carico.

3.12. La necessità di formare il personale si fa sentire anche nel settore della tecnologia. L'evoluzione tecnologica ha già avuto un impatto considerevole sullo sviluppo del trasporto intermodale (ne sono un esempio i carri merci a due piani, le super portacontainer, gli aerei a grande capacità di carico e le società di logistica innovative come UPS e FedEx) ed è molto probabile che le nuove tecnologie e quelle emergenti — in particolare, quelle riguardanti le comunicazioni via satellite e, in generale, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione — avranno un impatto simile in futuro.

3.13. Queste tecnologie hanno una funzione fondamentale nell'eliminare le numerose barriere fisiche che ostacolano la circolazione delle merci senza rottura di carico. In molte aree, in particolare nei contesti urbani, la costruzione di nuove strade non basta più a ridurre la congestione del traffico. Ci si rende sempre più conto che la diminuzione delle superfici disponibili per migliorare queste infrastrutture e il fenomeno della «domanda indotta» rendono inattuabile una strategia che consista unicamente nel continuare a costruire per risolvere il problema della congestione.

Il CESE osserva che l'utilizzo efficace delle nuove tecnologie richiede pertanto di rafforzare il coordinamento e l'integrazione delle risorse.

3.14. L'articolo 9 *bis* della proposta di direttiva introduce una nuova misura: «I veicoli che effettuano tratte stradali di operazioni di trasporto combinato sono esentati dai divieti di circolazione nei fine settimana, di notte e nei giorni festivi che si applicano soltanto ai veicoli commerciali pesanti. Tale esenzione non si applica in caso di divieti generali di circolazione applicabili a tutti i veicoli utilizzati a fini privati».

3.15. Secondo la Commissione europea, tali divieti di circolazione creano notevoli problemi alla catena logistica, in quanto i tragitti stradali non possono essere effettuati immediatamente prima, o dopo, il tragitto non stradale. Il risultato sono intasamenti negli scali di smistamento, ingorghi più pesanti subito prima o dopo i periodi in cui i divieti di circolazione sono applicati, e l'impossibilità di sfruttare al massimo della capacità i carri merci, i servizi per il transito e la spedizione delle merci, nonché i veicoli marittimi e i bastimenti per le brevi distanze, durante questi divieti di circolazione che hanno l'effetto di limitare gli orari dei tragitti non stradali ([10]).

3.16. Il CESE chiede che nell'applicazione di questa nuova misura sia garantito il rispetto dei periodi di riposo e di pausa per i conducenti di veicoli pesanti; la redditività economica non deve compromettere né la sicurezza stradale, né le condizioni di lavoro dei camionisti all'interno dell'UE.

3.17. Diversi studi sull'interrelazione tra i fattori che causano stanchezza mostrano che il livello massimo di rischio di incidente nelle ore notturne può essere 10 volte superiore a quello delle ore diurne ([11]).

In particolare i camionisti, che spesso devono trascorrere la notte nelle aree di sosta, si lamentano per la progettazione carente delle aree di parcheggio e per la scomodità delle condizioni ambientali, due fattori che contribuiscono alla scarsa qualità del sonno.

Inoltre, il 71 % dei conducenti di veicoli pesanti afferma che la guida notturna è un fattore che concorre in misura notevole all'affaticamento ([12]). Infatti, il lavoro notturno altera il ritmo circadiano e causa un sonno irregolare.

Bruxelles, 14 febbraio 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Bruxelles, 7.11.2023, pag. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-IT-1.pdf
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-IT-1.pdf