

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata

(parere esplorativo)

(2009/C 277/05)

Relatore: **Jan SIMONS**

Con lettera datata 24 novembre 2008, la presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore SIMONS.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 89 voti favorevoli, 33 voti contrari e 17 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo ha limitato la portata del presente parere al trasporto di merci su strada, aderendo così alle indicazioni più precise pervenute dalla presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea. Un parere a parte sarà dedicato al trasporto professionale di passeggeri su strada.

1.2. Tutte le previsioni relative al trasporto di merci su strada da qui al 2020 lasciano presagire una forte crescita, pari ad alcune decine di punti percentuali. A causa della crisi economica attuale, per i prossimi anni si prevede un ristagno della crescita: ciò non eserciterà tuttavia alcuna influenza percettibile sulla situazione nel 2020.

1.3. Visto che da ultimo per il 2020 si prevede comunque una crescita, per realizzare una politica dei trasporti integrata che si basi su principi economici, sociali ed ecologici, occorrerà fra l'altro perseguire energicamente l'approccio propugnato dalla Commissione nel Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti (cioè la «comodalità»), su cui il Comitato si è già espresso con favore nel parere del 15 marzo 2007.

1.4. La crescita prevista è accompagnata da una serie di problemi con cui sono già alle prese le autorità sovranazionali, i pubblici poteri, i gruppi di interesse ed i cittadini: l'aumento delle emissioni di CO₂, la dipendenza del settore dei trasporti dai combustibili fossili, l'assenza di infrastrutture sufficientemente sicure e la necessità di garantire buone condizioni di impiego e di lavoro ai conducenti.

1.5. Per potere fare fronte a questi problemi, il Comitato reputa essenziale sensibilizzare tutti i soggetti interessati all'urgenza di questi problemi, in modo tale da ottenerne l'indispensabile sostegno.

1.6. Quanto alle misure essenziali, il Comitato ritiene necessario intensificare gli sforzi per affrontare all'origine il problema delle emissioni di CO₂, tra l'altro sviluppando più rapidamente motori di nuova generazione, a basso consumo energetico.

1.7. Circa la dipendenza del settore dei trasporti professionali dai combustibili fossili, il Comitato reputa indispensabile mettere a punto un programma di ricerca e di sviluppo, dotato di risorse finanziarie sufficienti, e inteso a utilizzare energie rinnovabili nel settore dei trasporti.

1.8. Anche la promozione, tramite interventi fiscali, di prodotti e/o misure orientati verso mezzi di propulsione alternativi e verso la riduzione delle emissioni di CO₂ costituisce, secondo il Comitato, un passo nella direzione giusta. Tra queste misure potrebbe figurare l'accelerazione del ritiro dei vecchi modelli di veicoli commerciali.

1.9. Oltre a introdurre innovazioni tecniche e ad effettuare investimenti di questo tipo, occorre intervenire rapidamente per sviluppare le infrastrutture necessarie per potersi adattare alla crescita prevista, ad esempio approntando un numero sufficiente di aree di parcheggio e di servizio ben attrezzate, sicure e sorvegliate. Tali aree vanno costruite in modo tale da consentire agli autotrasportatori di osservare le pause e i tempi di sosta previsti dalla legge e utilizzarli come un efficace momento di riposo. In particolare, essi devono essere protetti da furti, aggressioni e altri atti criminali. Occorre mettere a punto e attuare con rapidità delle norme universalmente vincolanti (sistemazione delle infrastrutture, offerta di servizi, sistemi di informazione sui parcheggi) per le aree di parcheggio e di servizio, non solo lungo le autostrade. Il miglioramento di tali aree può essere finanziato tramite il pedaggio imposto agli autocarri. Nella situazione di crisi attuale, queste misure presentano inoltre il vantaggio di stimolare l'attività economica tramite gli investimenti previsti.

1.10. È necessario mantenere l'attrattività della professione di conducente, garantendo buone condizioni di impiego e di lavoro, ad esempio un orario di lavoro regolamentato, tempi di guida e di riposo armonizzati, non solo stabiliti nella legislazione, ma anche applicati nella pratica. Il Comitato ritiene necessaria una forte armonizzazione a livello UE anche per i controlli sulle norme sociali nel settore, prevedendo eventualmente anche delle sanzioni. La realizzazione di un dialogo sociale tra i datori di lavoro e i lavoratori a livello nazionale e comunitario rappresenta, secondo il Comitato, una condizione necessaria per il buon funzionamento del settore.

1.11. Il Comitato richiama con forza l'attenzione sul fatto che le proposte illustrate nel presente parere non devono soltanto creare il senso dell'urgenza, ma anche portare all'adozione di misure urgenti e rapide, per adattarsi in maniera sostenibile alla crescita prevista.

2. Introduzione

2.1. In vista della presidenza ceca dell'Unione europea (primo semestre 2009), il 24 novembre 2008 Aleš Řebíček, ministro ceco dei Trasporti, ha scritto a Martin Westlake, Segretario generale del Comitato economico e sociale europeo.

2.2. Nella lettera Aleš Řebíček dichiara che una buona collaborazione tra il ministero ceco dei Trasporti e il Comitato economico e sociale europeo è indispensabile per realizzare al meglio il programma della presidenza ceca.

2.3. La presidenza ceca ha quindi invitato il CESE ad elaborare un parere esplorativo sul tema *I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata*. Si tratta di un argomento che riveste una grande importanza politica ed è strettamente legato sia allo sviluppo del dossier sull'eurobollo sia al programma relativo alla RTE-T (rete transeuropea dei trasporti), che sarà pubblicato prossimamente.

2.4. Per poter sondare al più presto il punto di vista delle diverse categorie sociali interessate, il Comitato ha ritenuto necessario organizzare un'audizione nel corso della quale i loro rappresentanti hanno potuto esprimersi.

2.5. I punti di vista manifestati nel corso dell'audizione dai rappresentanti delle diverse categorie sociali interessate sono allegati al presente parere ⁽¹⁾.

(1) Gli allegati al parere non sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, ma possono essere consultati sul sito Internet del CESE: www.eesc.europa.eu.

2.6. Nel presente parere esplorativo, per «trasporti su strada» si intendono i servizi di trasporto di merci su strada, in linea con le indicazioni più precise pervenute dalla presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea. Al trasporto professionale di passeggeri su strada sarà dedicato un parere a parte.

2.7. Questa limitazione comporta però la necessità di considerare con una certa cautela le conclusioni tratte in questa sede (ad esempio in materia di infrastrutture), poiché esse non tengono conto dei servizi privati di trasporto di persone, che hanno invece un impatto predominante sulle infrastrutture in termini di volume.

2.8. La richiesta della presidenza ceca di descrivere le prospettive del mercato del trasporto su strada fino al 2020 risulta tanto più importante se si considera che, stando al Riesame intermedio del Libro bianco del 2001 della Commissione europea, entro il 2020 è previsto un aumento del 50 % del trasporto di merci (in tonnellate/km) per l'UE-25, e che nel 2006 nell'UE-27 circa tre quarti (73 %) del trasporto interno di merci (in tonnellate/km) si è svolto su strada.

2.9. Il trasporto di merci per via ferroviaria rappresenta il 17 % del totale in tonnellate/km, mentre la navigazione interna e gli oleodotti (*pipeline*) incidono ciascuno per il 5 %. Si dovrebbe quindi puntare ad un aumento della quota sia di questi modi di trasporto sia del trasporto marittimo a corto raggio.

2.10. Se le previsioni relative alla crescita dei trasporti per il 2020 - che prevedono il raddoppiamento del trasporto internazionale su strada, un aumento due volte più rapido di quello del trasporto nazionale su strada - saranno confermate dai fatti, le conseguenze si faranno sentire in diversi settori. Basti pensare alle infrastrutture insufficienti, e quindi alla congestione del traffico. Se non si prenderanno misure drastiche, si assisterà ad un forte aumento delle emissioni di CO₂, dell'inquinamento acustico e del consumo di energia. E se l'attuale politica non cambia, le condizioni e l'ambiente di lavoro si deterioreranno, cosa che renderà meno attraente la professione di conducente.

2.11. Beninteso, questi elementi vanno considerati come strozzature, e richiederanno scelte fondamentali che saranno determinanti per il buon funzionamento del mercato interno nel settore del trasporto su strada.

2.12. La situazione è complicata dalla frammentarietà della struttura del mercato del trasporto su strada: in Europa questo settore conta circa 900 000 imprese, oltre la metà delle quali possono essere considerate come piccole o medie imprese. Il numero di imprese sembra stabilizzarsi, mentre la loro dimensione cresce. Inoltre il mercato del trasporto su strada è caratterizzato da uno scarso grado di coesione: ciò vale soprattutto per il gran numero di piccole aziende, che assumono la forma d'impresе individuali e sono poco inclini a collaborare. Perciò in questo settore la logistica non è ottimale, e molto resta ancora da fare in termini di miglioramenti qualitativi.

3. Osservazioni generali

3.1. I dati Eurostat dimostrano che nel 2006 in 25 dei 27 Stati membri dell'UE il trasporto su strada ha rappresentato oltre il 50 % (in tonnellate/km) rispetto agli altri tipi di trasporto interno (ferrovia, navigazione interna e *pipeline*). In Estonia ed in Lettonia la percentuale relativa al trasporto ferroviario supera il 60 %. Dai medesimi dati Eurostat risulta che anche in Svizzera la quota del trasporto ferroviario supera il 60 %.

3.2. È inoltre noto che per quanto riguarda il trasporto di merci su strada, l'85 % delle tonnellate trasportate percorre distanze inferiori a 150 km. Il 15 % delle tonnellate trasportate percorre quindi distanze superiori ai 150 km.

3.3. Questi dati evidenziano chiaramente l'importanza, e in particolare la flessibilità del trasporto di merci su strada: sulle brevi distanze esso ha poche alternative valide.

3.4. Per i modi di trasporto interno, la ferrovia e la navigazione interna possono, soprattutto sulle distanze maggiori e a seconda del tipo di merci trasportate, offrire un'alternativa al trasporto di merci su strada, sempre che la qualità del servizio sia almeno comparabile e che i costi - inevitabili - di trasbordo delle merci siano accettabili. A questo proposito l'internalizzazione dei costi esterni potrebbe risultare importante.

3.5. Per i percorsi via mare, il trasporto marittimo a corto raggio può rappresentare una soluzione alternativa a condizione che gli ostacoli doganali ed amministrativi siano superati e che anche in questo caso i costi di trasbordo possano essere limitati.

3.6. Per il 2020 gli studi realizzati in questo settore dalla Commissione europea (*European Energy and transport*) e dall'istituto di ricerca olandese NEA prevedono una forte crescita del prodotto nazionale lordo, e quindi dei trasporti, a meno che non si riesca a dissociare questi due elementi, come già riconosciuto nel Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti.

3.7. Rispetto ai dati del 2005, le previsioni per i flussi di merci nel 2020 indicano i seguenti aumenti:

- trasporto interno nell'Europa occidentale: 33 %,
- trasporto interno nell'Europa orientale: 77 %,
- trasporto dall'Europa occidentale verso l'Europa orientale: 68 %, e
- trasporto dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale: 55 %.

Vista la dipendenza del settore dai combustibili fossili, il previsto aumento del trasporto su strada per il 2020 avrà un forte impatto sulle riserve energetiche.

3.8. Si prevede dunque una crescita generale dei trasporti delle merci. A causa della crisi del credito e della conseguente recessione economica, nei prossimi anni tale crescita sarà in ogni caso inferiore al previsto. Occorrerà tuttavia intervenire per fronteggiarla. Di qui al 2020 restano ancora dieci anni abbondanti, ed è improbabile che l'impatto della recessione continui a farsi sentire fino ad allora.

3.9. L'incremento previsto per i trasporti è una conseguenza della crescita economica dell'UE, e deve inquadarsi in un mercato più integrato, caratterizzato anche da misure armonizzate che prevedano ad esempio sanzioni e controlli rigorosi.

3.10. Il Comitato ritiene che, accanto allo sviluppo di alternative e investimenti, la politica prevista dalla Commissione europea, vale a dire il passaggio dal trasferimento modale obbligato alla cosiddetta «co-modalità» ⁽²⁾, ottimizzando cioè ciascun modo di trasporto e promuovendo la migliore interazione possibile tra tutti i modi di trasporto, sia un approccio necessario per garantire, a termine, un livello elevato non solo di mobilità, ma anche di tutela ambientale.

3.11. Nella sessione plenaria del 15 marzo 2007 ⁽³⁾ il Comitato ha accolto con favore gli obiettivi del Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti, cioè il potenziamento di tutti i tipi di trasporto, singolarmente o in combinazione tra loro, e l'ottimizzazione del potenziale di ciascuno di essi, insistendo nel contempo sulla necessità di rafforzare la competitività dei trasporti ferroviari, marittimi e fluviali.

3.12. Per poter fare fronte alla crescita prevista, occorre ottenere il sostegno e la collaborazione delle parti interessate. È quindi utile organizzare un'audizione delle organizzazioni internazionali del settore, rappresentative della società civile, per ascoltare i loro punti di vista e, se del caso, tenerne conto nel presente parere esplorativo.

3.13. Una delle conclusioni che si possono trarre dalla prevista crescita dei trasporti di merci fino al 2020 è la necessità di potenziare le infrastrutture fisiche di tutti i modi di trasporto interno. Per quanto riguarda il trasporto marittimo a corto raggio, occorre eliminare soprattutto gli ostacoli doganali ed amministrativi.

⁽²⁾ «Grazie alla co-modalità, vale a dire all'uso efficiente dei diversi modi di trasporto singolarmente o in combinazione tra loro, sarà possibile un uso ottimale e sostenibile delle risorse», *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente - Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea* (COM(2006) 314 def.), pag. 4.

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente - Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea* (COM(2006) 314 def.) GU C 161 del 13.7.2007.

3.14. Si può anche concludere che se la prevista crescita del trasporto di merci su strada diventerà una realtà, occorreranno iniziative per contrastarne gli effetti, soprattutto in termini di emissioni di CO₂, di incidenti stradali, di consumo energetico e di conseguenze sociali come l'insufficienza di aree di parcheggio e di servizio sorvegliate e attrezzate.

3.15. È inoltre necessario realizzare progressi per quanto riguarda i viaggi a vuoto, l'armonizzazione dei controlli e delle sanzioni, la vera integrazione del mercato interno, il miglioramento dell'efficienza, ricorrendo tra l'altro, se del caso, a concetti modulari, controlli più rapidi alle frontiere, progetti logistici per il trasporto in quanto tale e studi sul mantenimento della velocità di crociera e il miglioramento dei pneumatici.

3.16. Allo stesso tempo il Comitato riconosce che per il periodo successivo al 2020 sarà necessaria una politica più lungimirante. Invita pertanto la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo e il settore stesso ad affrontare questo argomento in occasione del dibattito sul futuro dei trasporti («*The future of transport*») annunciato per il 2010 da Antonio Tajani, commissario responsabile dei Trasporti.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Viste le scarse possibilità di assorbire la crescita prevista del trasporto internazionale di merci su strada ricorrendo ad altri modi di trasporto, il Comitato ritiene indispensabile condurre a livello internazionale e nazionale una politica che crei le condizioni necessarie alla realizzazione di questa crescita.

4.2. Sarà necessario adoperarsi per creare e potenziare le infrastrutture fisiche stradali e di trasporto (eliminazione delle strozzature), a livello sia europeo che nazionale. Occorrerà inoltre prestare adeguata attenzione all'insufficienza di aree di parcheggio e di servizio sorvegliate, adeguatamente attrezzate e sicure, e quindi alla necessità di crearne di nuove.

4.3. Al riguardo si rimanda alla comunicazione della Commissione dal titolo *Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni*, e al parere che il Comitato elaborerà sull'argomento ⁽⁴⁾.

4.4. Occorre mantenere l'attrattività della professione di autotrasportatore garantendo buone condizioni di impiego e di lavoro, ad esempio un orario di lavoro regolamentato, tempi di guida e di riposo armonizzati che non siano solo stabiliti nella legislazione, ma anche applicati nella pratica. Il Comitato ritiene necessario armonizzare a livello UE anche i controlli sulle norme sociali nel settore. In caso di mancato rispetto delle norme andrebbero introdotte ed applicate sanzioni, in particolare sotto forma di deterrenti economici. A suo giudizio la realizzazione di un dialogo sociale tra i datori di lavoro e i lavoratori a livello nazionale e comunitario rappresenta una condizione necessaria per il buon funzionamento del settore.

4.5. Negli anni scorsi società di trasporti stradali dell'Europa occidentale hanno creato «imprese figlie» in paesi come la Polonia, la Repubblica ceca e l'Ungheria. Queste imprese delocalizzate assicurano, insieme alle imprese nazionali di trasporto stradale consolidate, la maggior parte del trasporto su strada di merci tra l'Europa dell'ovest e dell'est. Si prevede che questa tendenza si confermerà.

4.6. Considerate le previsioni di crescita, il Comitato è favorevole all'eliminazione delle strozzature amministrative e fisiche che ostacolano l'utilizzo delle tecniche intermodali. Reputa necessario che tutti i modi di trasporto possano essere utilizzati al meglio, tenendo presente l'esigenza di metterli su un piede di parità.

4.7. Il Comitato ritiene altresì molto importante che, oltre a impegnarsi per far fronte alla prevista crescita dei trasporti, si intensifichino le iniziative in materia di clima e di energia. Come indicato nel parere sul Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti, occorre puntare anzitutto sulla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e alla diminuzione delle emissioni di CO₂. Per realizzare quest'ultimo obiettivo occorrerà soprattutto intervenire alla fonte, ad esempio migliorando i motori affinché emettano meno CO₂ (motori che rispettino gli standard Euro V e Euro VI, e motori di nuova generazione, a basso consumo energetico).

4.8. Per quanto riguarda le emissioni di CO₂, studi rivelano che se il loro volume continuerà ad aumentare, da qui al 2020 esse aumenteranno del 17-55 %, a seconda dello scenario di crescita economica. Le emissioni totali di CO₂ dovrebbero scendere a partire dal 2040. Sono dati che preoccupano il Comitato. Occorre utilizzare tutte le conoscenze disponibili e fare tutto il possibile per mettere a punto misure - anche impopolari - che consentano di ridurre le emissioni di CO₂ anche prima del 2020. Tra queste misure potrebbe figurare l'accelerazione del ritiro dei vecchi modelli dei veicoli commerciali e l'assegnazione dei fondi ottenuti grazie all'internazionalizzazione dei costi esterni.

4.9. Fermo restando che a breve termine non sarà possibile ridurre la dipendenza del trasporto di merci su strada dai combustibili fossili, il Comitato ritiene che sarà necessario fare sforzi supplementari per trovare soluzioni alternative a più lungo termine. Nel parere menzionato in precedenza al punto 4.7 il Comitato aveva insistito sull'esigenza di predisporre un programma di ricerca e sviluppo, dotato delle risorse finanziarie necessarie, che contribuisse a promuovere l'utilizzo di energie alternative.

4.10. Nel suo Piano d'azione per l'efficienza energetica ⁽⁵⁾, la Commissione stima al 26 % il potenziale di risparmio energetico del settore dei trasporti entro il 2020.

4.11. Come ridurre gli effetti nocivi del trasporto di merci su strada? Il Comitato ritiene molto importante un'organizzazione più efficace dei processi logistici, in quanto consente di migliorare le prestazioni del trasporto di merci su strada.

⁽⁴⁾ COM(2008) 435 def. dell'8 luglio 2008 e parere TEN/357 sul tema *Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni*.

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione *Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità* (COM(2006) 545 def.).

4.12. Il Comitato ritiene inoltre che la chiave del successo risieda soprattutto nel sensibilizzare gli interessati e ottenerne il sostegno. A questo proposito occorre adottare tanto un approccio imperniato sulla ricompensa quanto una politica repressiva. Le ricompense possono assumere la forma di incentivi o di sovvenzioni per gli investimenti in autocarri o autobus «sostenibili», o tradursi in una modulazione dei pedaggi e/o di altri tipi di prelievi, nonché misure fiscali analoghe per incentivare prodotti destinati a modi di propulsione alternativi e autocarri e autobus ecologici, ma vanno anche previsti interventi coerenti sul piano normativo e in materia di prezzi.

4.13. Il Comitato raccomanda infine al settore dei trasporti su strada di effettuare un'analisi comparativa in materia di sviluppo

tecnologico e di gestione, per poter trarre insegnamento dalle misure applicate in altri settori.

4.14. Il Comitato è consapevole che non c'è più tempo da perdere. Richiama quindi con forza l'attenzione sul fatto che le proposte illustrate nel presente parere - e altre eventuali proposte pertinenti - non devono soltanto creare il senso dell'urgenza, ma anche essere attuate con determinazione, e quindi portare all'adozione di misure urgenti e rapide, per adattarsi in maniera sostenibile alla crescita prevista.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
