



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2007  
COM(2007) 606 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**L'Agenda dell'UE per il trasporto merci:  
rafforzare l'efficienza, l'integrazione e la sostenibilità del trasporto di merci in Europa**

**{SEC(2007) 1351}  
{SEC(2007) 1367}**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### **L'Agenda dell'UE per il trasporto merci: rafforzare l'efficienza, l'integrazione e la sostenibilità del trasporto di merci in Europa**

#### **1. IL CONTESTO E LA NECESSITÀ DI UN'AZIONE DELL'UE**

Il trasporto di merci, sia delle materie prime che dei prodotti finiti, è essenziale per l'attività economica e per la qualità della vita nell'Unione europea. Rende possibili la divisione del lavoro e le economie di scala e genera vantaggi comparati. Il trasporto di merci è quindi un presupposto fondamentale per la competitività dell'Europa.

Una buona organizzazione del trasporto di merci contribuisce a creare servizi ed attività sostenibili ed a basso consumo di energia e rafforza la coesione economica, consentendo a tutte le imprese dell'UE, anche a quelle delle regioni periferiche, di accedere a migliori condizioni al mercato interno e a ricavarne maggiori vantaggi.

Nel riesame intermedio sul Libro Bianco del 2001, la Commissione europea prevede che nell'UE-25 tra il 2000 e il 2020 il trasporto merci crescerà del 50% in termini di tonnellate/chilometro. Una crescita di queste dimensioni fa sorgere tuttavia diversi problemi di ordine politico che devono essere affrontati e risolti per garantire l'efficienza e la sostenibilità del settore:

- la congestione che si osserva in alcune parti del sistema europeo dei trasporti ha ripercussioni negative sui costi e sui tempi di trasporto e aumenta il consumo di carburante;
- il settore deve dare un proprio contributo alla politica dell'UE sul cambiamento climatico, contribuendo a raggiungere gli obiettivi che essa si è fissati<sup>1</sup> e a ridurre il rumore e le emissioni inquinanti;
- il trasporto merci è fortemente dipendente dai combustibili fossili, gran parte dei quali devono essere importati;
- la sicurezza dei trasporti deve essere ulteriormente migliorata in tutti i suoi aspetti;
- alcuni indizi dimostrano che il settore dei trasporti e della logistica ha difficoltà ad attirare personale qualificato.

In mancanza di adeguate misure correttive i problemi qui accennati sono destinati ad aggravarsi con la prevista crescita del volume delle merci trasportate.

Tuttavia, accanto a queste sfide vi sono varie opportunità che non devono essere sprecate:

---

<sup>1</sup> Conclusione della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007.

- con le successive ondate di ampliamenti l’eterogeneità dell’UE si è accentuata e il nuovo mercato, che ha oggi dimensioni continentali, impone l’adozione di tecniche logistiche avanzate e l’urgente ricorso alle migliori pratiche in tutta l’Unione;
- la logistica del trasporto merci rappresenta ormai un mercato globale sempre più integrato e concentrato, nel quale varie società europee si sono affermate come leader mondiali;
- le prospettive di instaurare sempre migliori relazioni commerciali con i paesi terzi meritano attenta considerazione. Per questo motivo, le misure proposte dalla Commissione tengono anche conto della necessità di rendere più efficienti le operazioni di trasporto specialmente negli scambi con i paesi vicini;
- i rapidissimi progressi delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) stanno rivoluzionando i profili organizzativi della logistica del trasporto merci.

## 2. LE POLITICHE DA ATTUARE

Per affrontare queste sfide la Commissione europea lancia una serie di iniziative in sintonia con il riesame intermedio<sup>2</sup> – effettuato lo scorso anno – del Libro Bianco sui trasporti del 2001. Le misure proposte scaturiscono da un’intensa consultazione di tutte le parti interessate, durante la quale sono stati organizzati 13 tra seminari e conferenze, oltre 30 manifestazioni e sono stati ricevuti 160 contributi scritti. Inoltre, alla Commissione sono stati comunicati 500 casi di strozzature logistiche in atto.

Nel riesame del Libro Bianco si sottolinea come il contesto dei trasporti sia mutato rispetto al 2001 (accelerazione della globalizzazione produttiva, scarsa sicurezza delle forniture energetiche, aumento del riscaldamento del pianeta e dimensioni continentali raggiunte dall’UE dopo l’allargamento all’Europa centro-orientale). Alla luce di questi mutamenti si raccomanda di ampliare l’orizzonte di riferimento e diversificare gli strumenti della politica dei trasporti in modo da affrontare le nuove sfide in modo adeguato. In particolare, si sottolinea la necessità di migliorare l’efficienza dei singoli modi di trasporto, siano essi utilizzati da soli o in combinazione (comodalità). Il presente pacchetto di misure è appunto finalizzato a questo obiettivo.

Le iniziative presentate sono le seguenti:

- il Piano d’azione per la logistica del trasporto merci<sup>3</sup>, che propone una serie di misure volte a promuovere la gestione delle merci e del traffico, la qualità e l’efficienza sostenibili, la semplificazione delle prassi amministrative, la revisione delle vigenti norme sul carico e il riesame – ed eventualmente la revisione – della

---

<sup>2</sup> “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. del 22.6.2006.

<sup>3</sup> COM(2007) 607 def.

direttiva 96/53/CE relativa al peso e alle dimensioni dei veicoli (sempre tenendo presenti le conseguenze su altri modi di trasporto);

- la comunicazione su una rete ferroviaria con priorità per le merci<sup>4</sup>, che mira ad accrescere la competitività del trasporto merci su rotaia, in particolare garantendo tempi di transito più brevi e rafforzando l'affidabilità e la reattività del trasporto alle esigenze della clientela;
- la comunicazione sulla politica portuale europea<sup>5</sup>, che indicherà strategia e strumenti per migliorare le prestazioni dei porti europei in quanto punti nodali del sistema trasporti dell'UE, aiutandoli ad attrarre nuovi investimenti, creare un dialogo stabile tra tutte le parti interessate e migliorare la loro immagine. La comunicazione fa seguito alla recente comunicazione sulla politica marittima integrata per l'Unione europea<sup>6</sup> che preconizza un'impostazione olistica e transettoriale per la politica marittima;

e inoltre:

- un documento di lavoro dei servizi della Commissione “Verso uno spazio senza barriere per i trasporti marittimi europei”<sup>7</sup>, che lancia una consultazione su come si possa aiutare il trasporto marittimo a corto raggio a trarre pienamente vantaggio dal mercato interno grazie alla semplificazione della documentazione e delle procedure amministrative, in modo da porre il trasporto marittimo di merci su un piano di parità con gli altri modi di trasporto;
- un documento di lavoro sulle autostrade del mare<sup>8</sup>, che descrive i progressi realizzati nello sviluppo delle autostrade del mare e suggerisce alcuni spunti per migliorarne la qualità.

### 3. LE SINERGIE

Le iniziative sopra descritte si rafforzano vicendevolmente e costituiscono un programma politico per il miglioramento dell'efficienza del trasporto di merci in Europa. Nel loro complesso sono iniziative che contribuiranno a rendere il trasporto di merci nell'UE più efficiente e più sostenibile. Pur affrontando ciascuna di esse problemi specifici al proprio contesto, tutte seguono un'impostazione comune caratterizzata da:

- la centralità dei corridoi che collegano anche le catene di trasporto dirette e provenienti dai paesi vicini e dell'oltremare,
- la promozione di tecnologie e prassi innovative nell'infrastruttura, nei mezzi di trasporto (veicoli, carri ferroviari, navi) e nella gestione del carico,

---

<sup>4</sup> COM(2007) 608 def.

<sup>5</sup> COM(2007) 616 def.

<sup>6</sup> COM(2007) 575 def.

<sup>7</sup> SEC(2007) 1351.

<sup>8</sup> SEC(2007) 1367.

- la semplificazione delle catene di trasporto merci e delle relative procedure amministrative, e
- il rafforzamento della qualità.

### **3.1. I corridoi: un nuovo approccio**

Sfruttando le economie di scala, i corridoi offrono possibilità tecniche ed economiche straordinarie, tali da rendere attraente l'utilizzo ottimale dei vari modi di trasporto. È fondamentale che i singoli modi di trasporto, e gli stessi corridoi, possano combinarsi in un servizio da porta a porta senza interruzioni che faccia ricorso – ove opportuno – a terminali adeguatamente progettati. È questo un presupposto necessario per consentire il trasferimento agevole, affidabile ed economico di un carico da un modo di trasporto all'altro. Le citate comunicazioni sulla politica portuale e sulla rete ferroviaria a priorità merci mettono in rilievo l'esigenza della disponibilità e dell'accessibilità di piattaforme di trasbordo, mentre il piano d'azione per la logistica dei trasporti si sofferma sulla qualità e sull'efficienza del movimento di merci, nonché sulla necessità di una rapida circolazione delle informazioni sul carico tra i vari modi di trasporto.

Per rendere il trasporto merci più sostenibile occorrerà lavorare per minimizzare i consumi di energia e le emissioni sonore, inquinanti e i gas a effetto serra provocati dal trasporto.

Ciò premesso, il piano d'azione per la logistica dei trasporti introduce la nozione di “corridoi verdi”, ossia di corridoi per il trasporto merci caratterizzati da un basso impatto sull'ambiente umano e naturale. Componenti essenziali di questi corridoi verdi sono il trasporto su rotaia e il trasporto marittimo e idroviario.

### **3.2. Infrastruttura, mezzi di trasporto e gestione del carico**

L'infrastruttura di trasporto attualmente esistente dovrà adeguarsi in modo da sostenere la poderosa crescita del trasporto di merci prevista nei prossimi anni. Uno dei punti qualificanti della strategia finalizzata a questo obiettivo è la rete transeuropea dei trasporti (RTE-T) sulla quale sono in corso lavori per realizzare vari corridoi transnazionali d'importanza strategica. Altro elemento costitutivo di questa strategia sarà l'uso efficiente delle infrastrutture disponibili, compreso il ricorso a sistemi informatici destinati a migliorare la gestione del traffico e delle merci trasportate. Sotto questo profilo, è opportuno ricordare alcune importanti realizzazioni: nel settore ferroviario, il sistema europeo per la gestione del traffico ferroviario (*European Rail Traffic Management System – ERTMS*) e le applicazioni telematiche per le merci trasportate (*Telematics Application for Freight – TAF*); nel settore della navigazione interna, i servizi di informazione fluviale (*River Information Services – RIS*) e, nel settore del trasporto marittimo, il progetto SafeSeaNet, i sistemi di gestione e di informazione del traffico navale (*Vessel Traffic Management and Information Systems – VTMS*), il sistema di identificazione automatica (*Automatic Identification System – AIS*) e i sistemi d'identificazione e di localizzazione delle navi a grande distanza (*Long-Range Identification and Tracking – LRIT*). Il Piano di azione per la logistica afferma inoltre che sono necessari sforzi supplementari per l'applicazione di sistemi di trasporto intelligenti (STI) (*Intelligent Transport Systems – ITS*) nel trasporto stradale anche allo scopo di assicurare

l'interoperabilità. Il piano prevede inoltre iniziative per realizzare un sistema integrato di localizzazione e rintracciamento e, in una prospettiva di lungo termine, la definizione di itinerari intermodali per le merci. A tale riguardo, la Commissione sta preparando, per il 2008, una grande iniziativa sui sistemi di trasporto intelligenti, nella quale verrà stabilito un calendario dettagliato per lo sviluppo e l'introduzione in Europa degli STI e delle principali applicazioni tecnologiche che interessano la logistica del trasporto di merci. Pilastri di questa politica sono l'introduzione e l'adozione dei sistemi europei per la navigazione satellitare, come EGNOS e Galileo.

Il trasporto di merci ha anche una dimensione urbana. La distribuzione delle merci nelle aree urbane impone la presenza di interfacce tra i trasporti interurbani sugli assi principali e la distribuzione capillare sulle brevi distanze ai destinatari finali. Questo problema è affrontato nel Libro verde della Commissione sulla mobilità urbana che stabilirà i futuri interventi nel settore.

Un secondo presupposto per un uso più efficace delle infrastrutture del trasporto consiste nell'eliminare gli ostacoli operativi e commerciali che impediscono l'accesso all'infrastruttura. Questo problema è affrontato nella comunicazione della Commissione sulla rete ferroviaria a priorità merci, poiché la mancanza di coordinamento nell'assegnazione delle linee ferroviarie rende inutilmente complessa l'organizzazione del traffico transfrontaliero, ostacola ulteriormente le operazioni ferroviarie ed è fonte di inutili ritardi.

### **3.3. Semplificazione**

I servizi di trasporto e le relative regolamentazioni si sono sviluppati nel tempo, in funzione delle caratteristiche dei singoli modi di trasporto e, spesso, in funzione delle politiche nazionali, dando origine a norme e procedure diverse in relazione alla documentazione, ai regimi di responsabilità e agli altri adempimenti amministrativi.

Le misure dirette a semplificare il contesto amministrativo del trasporto merci prendono di mira in primo luogo le catene di trasporto multimodali. Il Piano d'azione per la logistica del trasporto merci ribadisce che è importante procedere alla creazione di un'interfaccia unica per gli adempimenti amministrativi nel trasporto e affronta anche la questione della documentazione e della responsabilità nel trasporto multimodale. Parallelamente a ciò, la citata comunicazione sulla rete ferroviaria a priorità merci affronta la questione dell'armonizzazione delle regole vigenti per le varie sezioni dei corridoi ferroviari.

A proposito di complessità delle procedure amministrative e documentali, la navigazione a corto raggio rappresenta un caso a parte. La situazione odierna è dovuta in parte alle caratteristiche intrinseche del trasporto via mare, ma anche al fatto che una nave che unisce due porti dell'UE si suppone che sia uscita dal territorio doganale dell'Unione al porto di partenza e che vi faccia rientro al porto di destinazione. Tutto ciò comporta obbligatoriamente l'espletamento di tutta una serie di procedure. Questo aspetto viene esaminato nel citato documento di lavoro dei servizi della Commissione sullo spazio marittimo europeo senza barriere.

### **3.4. La qualità nel trasporto merci**

La qualità del servizio nel settore del trasporto merci deve essere migliorata, specialmente se si vogliono rendere più attraenti le modalità alternative rispetto al trasporto su gomma. In particolare, le ferrovie dovrebbero puntare a un miglioramento delle proprie prestazioni, mentre la navigazione marittima e fluviale dovrebbe cercare di integrarsi maggiormente nella catena logistica dei trasporti. Il Piano d'azione per la logistica del trasporto merci suggerisce varie ipotesi per migliorare l'efficienza delle catene logistiche e, più specificamente, mette l'accento sui livelli di servizio nei grandi centri di trasbordo multimodali.

## **4. IL RUOLO DELLA CE**

Per migliorare l'efficienza e la sostenibilità del trasporto merci le autorità pubbliche devono creare adeguate condizioni-quadro e fornire un sostegno alla tendenza attuale alla comodità ed alla sostenibilità ambientale. Tutto ciò richiede l'adozione di opportuni provvedimenti legislativi, l'affidamento di mandati per l'armonizzazione delle norme tecniche, un appoggio politico, un sostegno finanziario e un più intenso ricorso alle migliori pratiche. Grazie al Piano d'azione per la logistica dei trasporti, alla comunicazione sulla rete ferroviaria a priorità merci, alla comunicazione sulla politica europea dei porti e ai documenti di lavoro della Commissione "Verso uno spazio marittimo europeo senza barriere" e sulle autostrade del mare che, nel loro complesso, costituiscono l'Agenda per il trasporto merci del 2007, la Commissione europea ha indicato le iniziative che devono essere intraprese a livello dell'UE.

Gli sforzi europei a sostegno dei corridoi di trasporto, di una migliore gestione del traffico e delle merci, per la semplificazione e per una più elevata qualità risultano particolarmente necessari in considerazione della natura transnazionale dei corridoi stessi, della crescita del trasporto merci attraverso le frontiere via via che il mercato interno si sviluppa e delle possibilità di incrementare gli scambi commerciali al di là delle frontiere esterne dell'UE. Va inoltre tenuto presente che, in un settore dove le innovazioni svolgono un ruolo capitale, la mancanza di un'impostazione autenticamente europea porterebbe alla frammentazione dei mercati e frenerebbe l'adozione di nuove tecnologie o di soluzioni innovatrici, ciò che sarebbe particolarmente pregiudizievole per le PMI. Infine, i rischi ambientali connessi al trasporto di merci richiedono uno sforzo a livello comunitario.

## **5. ANDARE ANCORA AVANTI**

Mediante il lancio simultaneo di una serie di iniziative che affrontano i problemi del trasporto merci si sottolinea l'importanza di questo settore per la sostenibilità e la competitività dell'economia europea. Le proposte avanzate sono frutto di un lungo processo di consultazione, culminato nel lancio di un dialogo sociale europeo sul settore portuale, che potrà innescare un intenso dialogo sociale al livello locale e regionale.

Le iniziative presentate in questo documento vanno, nel loro complesso, nel senso di una politica europea del trasporto merci fondata sulla comodità, su sistemi di

trasporto intelligenti (STI), sui corridoi verdi e sull'orientamento alle esigenze dell'utenza:

- la comodità implica l'esigenza di migliorare l'efficienza, l'interoperabilità e l'interconnettività dei trasporti ferroviari, marittimi, fluviali, aerei, stradali e dei relativi *hubs*, in modo da realizzare la loro piena integrazione in un servizio ininterrotto da porta a porta;
- i sistemi di trasporto intelligenti offrono la possibilità di migliorare la gestione dei trasporti e del carico e di accrescere il tasso di utilizzazione delle infrastrutture disponibili;
- con l'idea dei “corridoi verdi” si conferisce maggiore concretezza all'obiettivo dell'integrazione dei profili ambientali e di sicurezza nella progettazione e nel funzionamento delle infrastrutture della rete transeuropea dei trasporti;
- infine, le esigenze degli utenti devono costituire il punto di riferimento per le future iniziative.

Tutti i principi sopra delineati guideranno la realizzazione delle azioni e delle iniziative proposte attualmente dalla Commissione europea.