

DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
DIPARTIMENTO TEMATICO B: POLITICHE STRUTTURALI E DI
COESIONE

TRASPORTI E TURISMO

SVILUPPO E ATTUAZIONE DEL
CABOTAGGIO STRADALE NELL'UE

SINTESI E COMMENTO

Sintesi

Lo studio fornisce un'analisi dei servizi europei di trasporto di cabotaggio merci nell'UE e tratta dei principali cambiamenti che hanno investito negli ultimi anni la regolamentazione di questo mercato. L'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1072/2009 e la graduale apertura del mercato agli Stati membri, sono stati i due principali fattori di cambiamento dell'ultimo decennio. Lo studio analizza le modifiche che sono state apportate al regolamento e prende in esame le disposizioni di applicazione negli Stati membri. Ove disponibili, lo studio contiene i dati statistici aggiornati sul cabotaggio. Esso fornisce anche una valutazione degli effetti socio-economici negli Stati membri durante l'applicazione del regolamento attuale e precedente, analizzando la misura in cui tali cambiamenti erano riconducibili al regolamento (CE) n. 1072/2009 o ad altri fattori.

Il presente documento è stato richiesto dalla commissione per i trasporti e il turismo.

AUTORI

Steer Davies Gleave - Roberta Frisoni, Francesco Dionori, Christoph Vollath,
Karol Tyszka, Lorenzo Casullo, Clemence Routaboul
Andrius Jarzemskis
Katalin Tanczos

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Piero Soave
Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione
Parlamento europeo
B - 1047 Bruxelles
Indirizzo di posta elettronica: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTENZA REDAZIONALE

Nóra Révész

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN
Traduzioni: DE, FR

INFORMAZIONI SULL'EDITORE

Per contattare il Dipartimento tematico B o abbonarsi alla sua newsletter mensile, scrivere a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manoscritto ultimato nel marzo 2013.
© Unione europea, 2013.

Il documento è disponibile su Internet al sito:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e con invio di una copia a quest'ultimo.

SINTESI E COMMENTO

Lo studio di ricerca in questione ha lo scopo di informare il dibattito parlamentare sull'ulteriore liberalizzazione del settore del trasporto di merci su strada esaminando il modo in cui il cabotaggio si è sviluppato in Europa negli ultimi anni, cercando di capire quanti cambiamenti siano da attribuire all'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1072/2009 o ad altre cause e discutendo gli impatti socio-economici di tali cambiamenti. Una descrizione del cabotaggio e del suo funzionamento è contenuta nel capitolo 1.

Lo studio si compone di alcune sezioni indicate nel capitolo 1 ed è suffragato da dati oggettivi raccolti attraverso una serie di studi di casi riportati in allegato allo studio. Ove possibile, l'analisi è supportata da informazioni di tipo quantitativo, anche se abbiamo visto che il volume d'informazioni quantitative raccolte dagli Stati membri è spesso limitato e in genere varia tra gli Stati membri.

IL REGOLAMENTO

Il regolamento (CE) n. 1072/2009, adottato per armonizzare le norme sul cabotaggio in tutta l'UE, è stato approvato quando il mercato internazionale del trasporto di merci su strada nell'UE stava subendo numerosi cambiamenti, per lo più funzionali all'allargamento del 2004, che hanno aperto la porta ai trasportatori dei nuovi Stati membri, seppur con alcune restrizioni. Tali restrizioni sono state rimosse nel 2009 (e nel 2012 per la Romania e la Bulgaria). La legislazione dell'UE prima del presente regolamento (attraverso il regolamento (CEE) n. 3118/93) prevedeva già disposizioni in materia di cabotaggio, anche se alcune aree non sono state definite in modo sufficientemente dettagliato (per esempio, che cosa si intendesse con l'idea che il cabotaggio doveva essere temporaneo) dando adito a diverse interpretazioni a livello nazionale e ostacolando in tal modo l'ingresso di operatori di cabotaggio stranieri.

Il regolamento (CE) n. 1072/2009 ha cercato di risolvere tali questioni attraverso una serie di disposizioni, di cui le due principali sono riportate in appresso: l'introduzione della norma secondo cui possono essere effettuati non più di tre trasporti di cabotaggio nell'arco di un periodo di 7 giorni dopo una spedizione internazionale; e l'armonizzazione dei documenti disponibili durante un viaggio di cabotaggio, utili a confermare la legittimità del trasporto di cabotaggio.

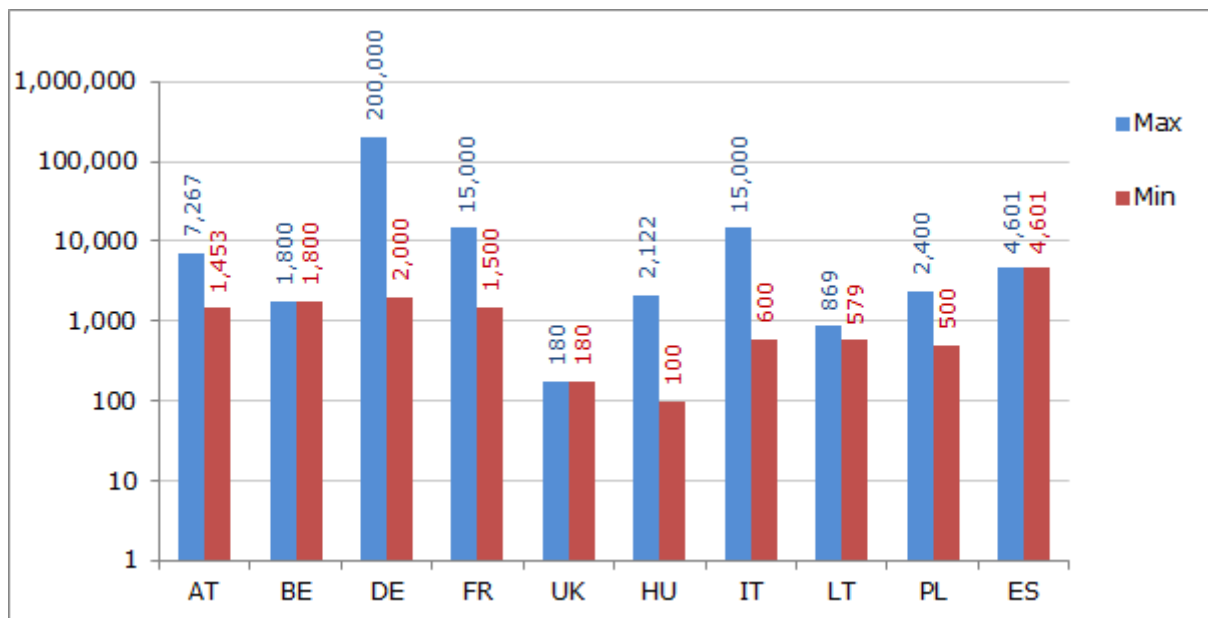
A seguito dell'entrata in vigore del regolamento nel maggio 2010, la Commissione ha pubblicato una serie di chiarimenti intesi ad agevolare l'interpretazione dello stesso. Alcuni dubbi permangono in relazione, per esempio, a consegne multiple e sanzioni. Tali questioni sono discusse in dettaglio nel capitolo 2.

APPLICAZIONE

Esaminando in dettaglio il monitoraggio e l'applicazione delle disposizioni sul cabotaggio all'interno di alcuni Stati membri, questo studio di ricerca ha rilevato che esiste una serie di fattori aventi un impatto diretto sul modo in cui i trasporti di cabotaggio sono monitorati e applicati. In primo luogo, in alcuni Stati membri, vi sono molteplici organismi incaricati di monitorare le infrazioni della legislazione in materia di trasporti stradali (compreso il cabotaggio); questa frammentazione ha creato difficoltà di coordinamento e ha reso più difficile eseguire un monitoraggio efficace dei trasporti di cabotaggio. In secondo luogo, e collegato al primo punto, lo scarso coordinamento lungo i confini nazionali rende ancora più

difficile l'attuazione delle operazioni nel mercato "interno". In terzo luogo, alcuni organismi preposti all'applicazione non hanno risorse sufficienti per monitorare in modo efficace i trasporti di cabotaggio. Infine, le sanzioni per le infrazioni in materia di cabotaggio variano notevolmente all'interno dell'UE creando incentivi diversi nei vari Stati membri (come illustrato nella figura sottostante).

Sanzioni applicabili al cabotaggio negli Stati membri selezionati (in euro)



* Inoltre, in Francia, gli autotrasportatori possono essere condannati fino a 1 anno di reclusione (limitatamente agli autotrasportatori provenienti da paesi non autorizzati a effettuare trasporti di cabotaggio in Francia).

Fonte: studi di casi SDG, leggi nazionali e interviste con il ministero dei Trasporti degli Stati membri selezionati.

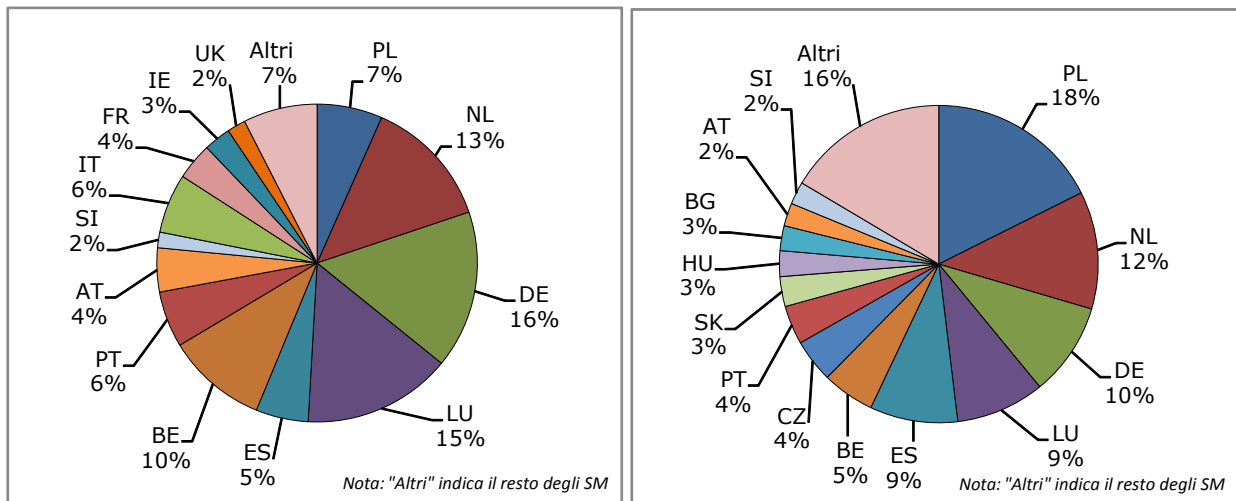
Anche se i dati sulle infrazioni sono difficili da reperire, abbiamo riscontrato che nei paesi oggetto di studio dove sono disponibili informazioni dettagliate (Germania e Regno Unito) le infrazioni erano comprese tra lo 0,2% e lo 0,45% sul totale delle ispezioni espletate.

Attraverso l'analisi di cui al capitolo 3, abbiamo potuto individuare anche una serie di buone pratiche di applicazione, fra cui sforzi di coordinamento in materia di applicazione compiuti in Italia e i modelli OCRS (Operator Compliance Risk Score) sviluppati nel Regno Unito. Tali pratiche andrebbero studiate in modo più dettagliato e applicate in altri Stati membri, se del caso.

ANALISI DEL MERCATO

L'analisi dei dati di mercato dimostra che un cambiamento fondamentale si è verificato nel mercato del cabotaggio dell'UE grazie al quale i trasportatori degli Stati membri dell'UE a 12 hanno assunto un ruolo di maggior rilievo nei trasporti di cabotaggio. Complessivamente, la percentuale dei trasporti di cabotaggio effettuati da veicoli immatricolati in uno degli Stati membri dell'UE a 12 è aumentata dal 12% nel 2007 a quasi il 40% nel 2011. Gli autotrasportatori polacchi sono fra i più attivi: nel 2011 hanno effettuato il maggior numero di trasporti di cabotaggio in Europa, superando i volumi degli autotrasportatori tedeschi e olandesi. Al contrario, i paesi di destinazione sono rimasti invariati: Germania, Francia, Italia e Regno Unito. La figura seguente mostra il mutamento dell'origine dei principali operatori di cabotaggio tra il 2007 e il 2011.

Origine degli operatori di cabotaggio più attivi nell'UE nel 2007 (a sinistra) e nel 2011 (a destra) (dati in tkm)



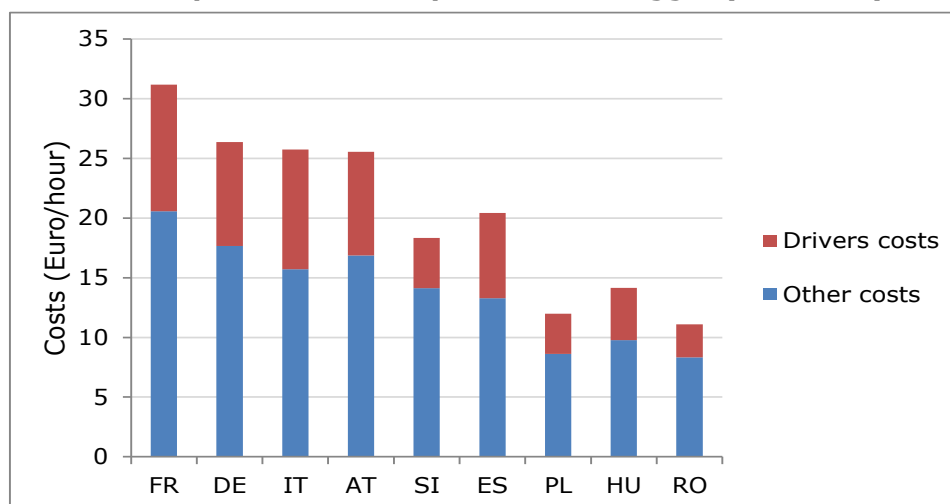
Fonte: Analisi SDG di Eurostat (2012).

Come si evince da questa figura, la Polonia ha assunto un ruolo di primo piano nei trasporti di cabotaggio, che rappresentano il 18% di tutti i dati relativi al cabotaggio. Il capitolo 4 dello studio contiene un'analisi esaustiva del mercato e fornisce maggiori dettagli sulle attività di cabotaggio in tutta l'UE.

IMPATTI SOCIO-ECONOMICI DEL CABOTAGGIO

L'evoluzione del cabotaggio ha avuto diversi risvolti sociali ed economici sui vari Stati membri. Tuttavia, in tutti gli Stati membri si registra ormai una costante: l'impatto della recessione su tutto il trasporto di merci su strada, come mostrato dai dati forniti nel capitolo 4. Anche se i volumi del trasporto di merci su strada non hanno ancora dato segni di ripresa dopo la crisi economica iniziata nel 2008, sono state individuate due tendenze principali. Innanzitutto, le imprese dell'UE a 15 hanno intensificato la pratica della rinuncia a "battere bandiera" per trarre vantaggio dalle differenze favorevoli in termini di costo del lavoro e riacquistare così competitività. Secondo, le imprese dell'UE a 12 si sono avvalse sempre più delle opportunità di cabotaggio che offrono alternative più economiche ai destinatari europei nel tentativo di ridurre i costi.

L'aumento dell'attività degli autotrasportatori dell'UE a 12 negli ultimi anni può essere in parte spiegato con il fatto che essi possono praticare prezzi più bassi grazie ai minori costi del lavoro in confronto alla maggior parte degli Stati membri dell'UE a 15. Questo vantaggio sui costi è attribuibile a diversi livelli salariali (che nel lungo termine dovrebbero appianarsi), ma anche a differenti sistemi di protezione sociale che impongono alle imprese dei vecchi e nuovi Stati membri costi del lavoro diversi. Tale aspetto è meglio illustrato nella figura sottostante.

Costi operativi dei trasporti di cabotaggio (euro/ore)

Fonte: Elaborazione SDG sulla relazione del gruppo di alto profilo (2012) e Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

Nel lungo termine, l'aumento dei salari negli Stati membri nell'UE a 12 e i salari stagnanti degli Stati membri nell'UE a 15 potrebbe portare a una convergenza del costo del lavoro, anche se i pareri in proposito sono discordanti, come riportato nel capitolo 5. Tuttavia, i costi del lavoro sono anche influenzati da altre legislazioni, in particolare da quelle in materia di sicurezza sociale all'interno degli Stati membri, che possono avere un impatto significativo sui costi. Alcuni Stati membri (Austria e Francia) hanno introdotto disposizioni volte a limitare la concorrenza sleale a causa di disposizioni diverse in materia di sicurezza sociale.

Alcuni casi di completa liberalizzazione del cabotaggio esistono già all'interno dell'UE. La regione del Benelux rappresenta un esempio positivo per l'apertura del mercato in presenza di un ambiente socio-economico armonizzato. I governi nazionali hanno più volte prorogato questo accordo dati i suoi benefici in termini di efficienza, che includono maggiori ricavi per i mezzi pesanti, una maggiore integrazione economica delle imprese nazionali e una riduzione dei viaggi a vuoto, anche se tale accordo è stato stipulato da tre paesi caratterizzati da un livello di attività economica equivalente. Tuttavia il Belgio - insieme a Francia, Italia, Austria e Danimarca - è riluttante nell'adottare un'ulteriore liberalizzazione del cabotaggio nell'UE, almeno fino a quando non saranno risolte le "gravi irregolarità di mercato" che danno origine al dumping sociale. I cinque Stati membri hanno espresso il proprio parere attraverso una dichiarazione congiunta in sede di Consiglio Trasporti a Bruxelles l'11 marzo.

L'efficienza economica è a sua volta legata all'efficienza ambientale. La riduzione dei viaggi a vuoto (che in tutta l'UE sono pari a circa il 22% in termini di veicoli-km) avrebbe un effetto a catena sulle emissioni di CO₂. I governi nazionali devono essere certi, tuttavia, che l'aumento dell'attività economica e dei trasporti di cabotaggio non abbiano impatti negativi sulla sicurezza stradale, un settore che desta preoccupazioni manifestate da alcune parti interessate nel corso dello studio.

Dall'analisi effettuata sembra che la necessità di una maggiore apertura del mercato sia dettata dall'esigenza di ridurre le corse a vuoto e dall'obiettivo generale di creare uno spazio comune europeo dei trasporti, dove gli autotrasportatori provenienti da diversi Stati membri rimangano liberi di ottenere l'accesso alla professione del trasporto nei vari paesi,

nonché di intraprendere operazioni di trasporto in tutta l'UE. Qualsiasi revisione delle norme di cabotaggio esistenti trarrebbe vantaggio dall'introduzione di una distinzione tra i due obiettivi di cui sopra. Ciò contribuirebbe a individuare le modifiche che dovrebbero essere apportate alle attuali disposizioni legislative.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Lo studio dimostra che tra i due fattori principali per la liberalizzazione - cioè la modifica delle norme esistenti per una maggiore chiarezza e l'allargamento dell'UE - il secondo è stato quello che ha recato maggiori cambiamenti nella struttura del mercato del cabotaggio.

Lo studio indica le aree in cui le condizioni quadro per i trasporti di cabotaggio variano tra gli Stati membri, mettendo così in discussione il buon funzionamento di questo mercato. Per esempio, la misura in cui i clienti dei trasporti di merci su strada sono corresponsabili di eventuali infrazioni da parte degli operatori di cabotaggio o i requisiti assicurativi imposti ai veicoli che circolano sulle reti nazionali. Entrambe queste aree sono interpretate in modo diverso nei vari Stati membri e l'armonizzazione di tali questioni gioverebbe al mercato nel suo complesso.

La presenza di tali condizioni eterogenee in tutta l'UE ha avuto diversi effetti socio-economici nei vari paesi. L'analisi in questo studio mostra che, in generale, il cabotaggio ha esercitato una pressione al ribasso sui costi del trasporto in diversi Stati membri dell'UE a 15 e ha creato nuove opportunità commerciali per gli autotrasportatori dell'UE a 12. Questo è stato tuttavia controbilanciato dalla ridotta redditività degli operatori dell'UE a 15, da problemi di sicurezza e dal potenziale di costanti carenze di trasportatori. Tutti questi fattori sono suscettibili di amplificarsi nel breve periodo con un'ulteriore apertura del mercato, a meno che la liberalizzazione venga effettuata in modo graduale e sia accompagnata da più stringenti regimi di applicazione a livello nazionale.

In vista della futura liberalizzazione del settore, sarebbe utile chiarire gli obiettivi alla base dell'apertura del mercato del trasporto di merci su strada. Come accennato in precedenza, lo studio indica due fattori principali che guidano il dibattito sull'ulteriore liberalizzazione: la necessità di ridurre i viaggi a vuoto e la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti. Gli autori della relazione sono del parere che questi due fattori debbano essere affrontati separatamente, al fine di garantire che venga raggiunto l'obiettivo generale di maggiore efficienza del mercato dei trasporti stradali. La proposta avanzata dal gruppo di alto profilo che distingue tra trasporti di cabotaggio collegati e non collegati propende in questa direzione.

Per garantire l'efficienza e ridurre i viaggi a vuoto un diverso approccio alla regola "3 in 7" potrebbe essere preso in considerazione attraverso la rimozione del numero massimo di trasporti di cabotaggio (3) autorizzati in 7 giorni e/o una revisione della disposizione che richiede il pieno scarico del trasporto internazionale prima di un trasporto di cabotaggio.

Allo stesso tempo, l'applicazione potrebbe essere agevolata collegando il cabotaggio alle frontiere, anziché allo scarico, così come l'introduzione di altre disposizioni integrative come quelle di cui al capitolo 6 dello studio. In particolare, una maggiore cooperazione e un maggiore scambio d'informazioni tra gli organismi nazionali e internazionali potrebbero migliorare l'applicazione.

Quanto all'obiettivo di realizzare uno spazio europeo dei trasporti pienamente integrato, sarebbe auspicabile effettuare una valutazione d'impatto approfondita degli effetti socio-economici delle varie opzioni disponibili. Ciò si rivela necessario in ragione dei grandi squilibri ancora esistenti tra le condizioni quadro differenti (in particolare gli aspetti legati al lavoro) nei vari Stati membri. Oltre agli aspetti riguardanti l'applicazione, prima che venga effettuata la completa apertura del mercato, è necessario decidere in merito a un'ulteriore armonizzazione delle leggi sul lavoro relativo al cabotaggio e alla corresponsabilità dei clienti.