



TRASPORTI SU STRADA: TRASPORTI INTERNAZIONALI E DI CABOTAGGIO

In seguito all'adozione di numerosi atti legislativi europei sono stati progressivamente liberalizzati i trasporti su strada internazionali e di "cabotaggio" di merci e di persone.

BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

Titolo VI del trattato di Lisbona, in particolare l'articolo 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'obiettivo è di creare un mercato liberalizzato del servizio di trasporto su strada aprendo l'accesso alla professione a determinate condizioni. Tale obiettivo può essere conseguito attraverso l'eliminazione di tutte le restrizioni riguardanti il vettore a motivo della sua nazionalità o del fatto che sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui è fornita la prestazione, al fine di creare condizioni di parità.

RISULTATI OTTENUTI

1. Accesso al mercato (e alla professione) dei trasporti merci

In seguito a un ricorso per carenza presentato dal Parlamento europeo la Corte di giustizia ha condannato con sentenza del 22 maggio 1985 ([61983CJ0013](#)) il Consiglio per non aver adottato, prima della fine del periodo transitorio previsto dal trattato di Roma (31 dicembre 1969), le pertinenti disposizioni nei seguenti settori: (a) la libertà di prestare servizi nell'ambito dei trasporti internazionali; e (b) l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali negli Stati membri. In questi due settori l'UE è ora quasi riuscita a colmare le carenze constatate dalla Corte.

a. Trasporto su strada internazionale di merci per conto terzi

Il [regolamento \(CEE\) n. 881/92 del Consiglio](#) del 26 marzo 1992, ha consolidato i testi giuridici esistenti in materia di trasporti internazionali tra Stati membri e definito il regime delle licenze comunitarie rilasciate ai vettori di merci. Tale normativa riguardava i trasporti da o verso uno Stato membro o che attraversavano uno o più Stati membri. Per i percorsi tra uno Stato membro e un paese terzo il regime si applicava altresì nel caso in cui esistesse un accordo tra l'UE e il paese terzo. Se fino ad allora i trasporti tra due Stati membri erano possibili soltanto in virtù di accordi bilaterali, per lo più soggetti a restrizioni, con il citato regolamento sono state abolite tutte le restrizioni quantitative (contingenti) e le autorizzazioni bilaterali a partire dal 1° gennaio 1993. Nell'ambito del pacchetto stradale adottato nel 2009, il regolamento è stato sostituito dal [regolamento \(CE\) n. 1071/2009](#) (cfr. in appresso).



Il [regolamento \(CE\) n. 484/2002](#) del 1° marzo 2002 ha stabilito l'attestazione di conducente per tutti i cittadini di un paese terzo che effettuano un trasporto per conto terzi coperto da una licenza comunitaria. Tale documento riguarda sia i trasporti internazionali che il cabotaggio. Esso certificava che il conducente era alle dipendenze di un'impresa di trasporto conformemente alle norme legislative e regolamentari sull'occupazione e la formazione professionale che si applicavano nello Stato membro di stabilimento. Tale misura avrebbe dovuto impedire che conducenti non cittadini assunti in modo irregolare lavorassero in condizioni precarie e venissero sottopagati a discapito della concorrenza e della sicurezza stradale. Il regolamento è stato sostituito dal [regolamento \(CE\) n. 1072/2009](#) del 21 ottobre 2009 e successivamente modificato dal [regolamento \(UE\) 2020/1055](#) del 15 luglio 2020. La Commissione europea ha proposto una revisione dei regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 attraverso l'iniziativa legislativa "L'Europa in movimento". Pubblicata il 31 maggio 2017, la proposta si intitola "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore" ([COM\(2017\)0281](#)). Il Parlamento ha adottato il regolamento in seconda lettura nel luglio 2020 e l'atto finale ([regolamento \(UE\) 2020/1055](#)) è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 31 luglio 2020.

Infine, il noleggio transfrontaliero di veicoli senza conducente per il trasporto di merci su strada è regolamentato dalla [direttiva 2006/1/CE](#) del 18 gennaio 2006. La Commissione ha inoltre proposto una revisione di tale direttiva attraverso l'iniziativa legislativa "L'Europa in movimento". Anche questa proposta è stata pubblicata il 31 maggio 2017 e si intitola "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/1/CE, relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada" ([COM\(2017\)0282](#)). Nel gennaio 2019 il Parlamento ha adottato la propria decisione in prima lettura e la procedura legislativa ordinaria è in corso di applicazione ([2017/0113\(COD\)](#)).

b. Trasporto di cabotaggio

Per il cosiddetto cabotaggio terrestre, ossia la fornitura di servizi di trasporto all'interno di uno Stato membro da parte di un vettore stabilito in un altro Stato membro, è stato approvato specificatamente il [regolamento \(CEE\) n. 3118/93](#) del Consiglio, del 25 ottobre 1993. Nella pratica il regolamento riguardava le prestazioni di vettori non residenti che, in occasione di un viaggio internazionale, si trovavano in un paese di accoglienza e che piuttosto che rientrare a vuoto effettuavano un altro trasporto in questo paese prima di raggiungere la frontiera. Tale regolamento autorizzava le imprese titolari di una licenza comunitaria rilasciata da uno Stato membro a fornire servizi di trasporto merci su strada in un altro Stato membro, a condizione che il servizio fosse fornito in via temporanea. Il [regolamento \(CE\) n. 1072/2009](#) (articolo 8, paragrafo 2) ha abbandonato il concetto di cabotaggio generale per adottare la formula più restrittiva del cabotaggio consecutivo (che fissa ad un massimo di tre il numero di operazioni di cabotaggio autorizzate nei sette giorni successivi a un viaggio internazionale verso il paese di accoglienza del cabotaggio). Queste disposizioni sul cabotaggio sono state applicate dal 14 maggio 2010 ma, come indicato in precedenza, sono state modificate dal [regolamento \(UE\) 2020/1055](#).



c. Il pacchetto stradale del 21 ottobre 2009

L'Unione europea ha progressivamente instaurato le condizioni che consentono di creare un mercato interno liberalizzato del trasporto su strada. Per introdurre condizioni di concorrenza più eque è stato tuttavia necessario procedere a un'ulteriore armonizzazione delle condizioni sociali, tecniche e fiscali. Il pacchetto stradale adottato nell'ottobre 2009 grazie a un compromesso tra il Parlamento europeo e il Consiglio è composto di tre regolamenti dell'UE, nn. [1071/2009](#), [1072/2009](#) e [1073/2009](#), interamente applicabili a partire dal 4 dicembre 2011. Le norme sono comuni ai servizi di trasporto internazionale di merci e al trasporto di cabotaggio. In particolare, il regolamento (CE) n. 1071/2009 mira a introdurre norme più rigorose in materia di accesso alla professione di trasportatore di merci e a modernizzare l'immagine del settore dei trasporti su strada. Ha fissato quattro criteri qualitativi per l'accesso alla professione di vettore di merci: onorabilità, idoneità finanziaria, idoneità professionale e una sede effettiva e stabile in uno Stato membro. Il regolamento (CE) n. 1072/2009, d'altra parte, consolida e armonizza ulteriormente le norme in materia di cabotaggio. In particolare, ha accorpato i regolamenti (CEE) del Consiglio [n. 881/92](#) e [n. 3118/93](#) e abrogato della [direttiva 2006/94/CE](#) (relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci su strada), eliminando così l'incertezza giuridica relativa ai trasportatori. Il regolamento (CE) n. 1073/2009 fa riferimento al trasporto passeggeri (cfr. sezione successiva per ulteriori informazioni).

2. Graduale liberalizzazione dei trasporti internazionali di viaggiatori effettuati con autobus

A differenza del trasporto merci su strada, l'apertura del mercato per il trasporto passeggeri è proceduta a un ritmo più lento. Il [regolamento \(CEE\) n. 684/92](#) del 16 marzo 1992 ha contribuito all'apertura del mercato dei servizi di trasporto internazionale di viaggiatori effettuati con autobus, consentendo a qualsiasi impresa di trasporti dell'UE di prestare servizi passeggeri per più di nove persone (compreso il conducente) tra gli Stati membri. Tale regolamento è stato completato e modificato dal [regolamento \(CE\) n. 11/98](#) del Consiglio, dell'11 dicembre 1997, che ha introdotto una licenza comunitaria rilasciata dalle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento alle imprese di trasporto che effettuano il trasporto di passeggeri con autobus per conto terzi.

Il [regolamento \(CE\) n. 12/98](#) del Consiglio, dell'11 dicembre 1997, ha autorizzato i trasporti di cabotaggio per tutti i servizi occasionali, i servizi regolari specializzati (per determinate categorie di viaggiatori) a condizione che siano coperti da un contratto stipulato tra l'organizzatore e il vettore (ad esempio, per il trasporto di lavoratori o di studenti). Il regolamento ha inoltre autorizzato il cabotaggio per i servizi regolari, a condizione che l'operazione di cabotaggio venga effettuata durante un servizio regolare internazionale (e non a fine corsa). Come per il cabotaggio delle merci, il cabotaggio per il trasporto di passeggeri doveva essere effettuato solo a titolo temporaneo.

Attraverso il pacchetto stradale adottato nel 2009, il regolamento (CEE) n. 684/92 e il regolamento (CE) n. 12/98 del Consiglio sono stati accorpato in un unico regolamento ([regolamento \(CE\) n. 1073/2009](#)) al fine di chiarire e semplificare le norme per il trasporto internazionale su strada di passeggeri (servizi di autobus) all'interno del



territorio dell'UE e le condizioni in cui i vettori non residenti possono prestare servizi di trasporto nazionali all'interno di uno Stato membro. Il regolamento (CE) n. 1073/2009 conferma il principio della libera prestazione di servizi, per poi indicare le condizioni per il rilascio e la revoca delle licenze comunitarie, i loro periodi di validità, le norme dettagliate per il loro uso e la presentazione sia della licenza che delle relative copie certificate. Anche qui è ammesso il cabotaggio di passeggeri, come nel caso del trasporto merci, sempreché il cabotaggio non sia la finalità principale di servizio di trasporto (vale a dire, deve essere consecutivo a un servizio internazionale regolare).

Il regolamento (CE) n. 1073/2009 ha inoltre modificato il [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada. È stato inoltre integrato dal [regolamento \(UE\) n. 361/2014 della Commissione](#), del 9 aprile 2014, recante modalità di esecuzione del regolamento (CE) n. 1073/2009 con riguardo ai documenti per il trasporto internazionale di passeggeri mediante autobus. Nell'ambito del suo programma legislativo per il 2017 "L'Europa in movimento", la Commissione intende modificare il regolamento (UE) n. 561/2006 per mezzo della "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il [regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi" ([COM\(2017\)0277](#)) (per ulteriori informazioni su tachigrafi e contachilometri, cfr. [3.4.3](#)). Il Parlamento ha approvato la proposta in seconda lettura nel luglio 2020 e l'atto finale ([regolamento \(UE\) 2020/1054](#)) è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 31 luglio 2020.

Nel febbraio 2019 il Parlamento ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla proposta della Commissione volta a modificare il regolamento (CE) n. 1073/2009 al fine di aprire ulteriormente i mercati nazionali e di permettere l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus ([COM\(2017\)0647](#)). Nel settembre 2019 la commissione per i trasporti e il turismo (commissione TRAN) ha deciso di avviare negoziati interistituzionali ([2017/0288\(COD\)](#)).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel settore dei trasporti su strada il Parlamento, attraverso numerose risoluzioni e relazioni, ha promosso e sostenuto l'apertura progressiva del mercato per il trasporto di merci e passeggeri su strada. Nel contempo, ha sempre ribadito che la liberalizzazione deve essere accompagnata dall'armonizzazione anche per quanto riguarda gli aspetti sociali e la sicurezza dei trasporti. Quanto al cabotaggio delle merci, il Parlamento si è pronunciato a favore di una maggiore liberalizzazione onde ridurre la frequenza dei ritorni a vuoto dei camion (cfr. punto 18 della [risoluzione del PE del 6 luglio 2010](#) su un futuro sostenibile per i trasporti). Inoltre, nella sua [risoluzione del 15 dicembre 2011](#), dal titolo "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile"^[1], il Parlamento ha invitato la Commissione a elaborare entro la fine del 2013 una relazione sullo stato del mercato europeo del trasporto stradale. Lo scopo era di accertare se fossero stati compiuti

[1]GU C 168 E del 14.6.2013, pag. 72.



sufficienti progressi in materia di armonizzazione delle norme, in particolare nel settore della legislazione sociale e della sicurezza, per valutare l'ulteriore apertura dei mercati nazionali del trasporto su strada, compresa la rimozione delle restrizioni imposte al cabotaggio. La Commissione ha compiuto un primo passo a tale riguardo con la pubblicazione, nel giugno 2012, della [relazione del gruppo di alto livello sullo sviluppo del mercato del trasporto stradale di merci nell'Unione europea](#), che raccomanda l'apertura progressiva di detto mercato. In particolare, il gruppo raccomanda che vengano introdotti due tipi diversi di cabotaggio: (1) limitato a un breve periodo e legato a un tragitto internazionale e (2) non legato a un tragitto internazionale esistente, ma da sottoporre a una procedura di registrazione onde garantire che il conducente interessato rispetti il diritto del lavoro in vigore nel paese di accoglienza. La Commissione ha successivamente pubblicato una relazione sullo [stato del mercato europeo del trasporto stradale](#) il 14 aprile 2014.

Nella sua [risoluzione del 9 settembre 2015](#) relativa all'attuazione del Libro bianco sui trasporti^[2], il Parlamento ha chiesto, tra le altre cose, di migliorare l'applicazione e, ove opportuno, di chiarire o rivedere le norme comuni in materia di accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada. Ha inoltre invitato la Commissione ad adottare misure contro le pratiche illegali che determinano la concorrenza sleale e promuovono il dumping sociale. In tal senso, il Parlamento sostiene l'adozione di un codice sociale che affronti anche il problema del lavoro autonomo dissimulato, al fine di tenere maggiormente conto della natura specifica dei lavoratori del trasporto stradale internazionale e garantire una concorrenza leale. Il 18 maggio 2017 è stata approvata una [risoluzione sul trasporto stradale nell'Unione europea](#)^[3] che comprende questioni quali il miglioramento della competitività e dell'innovazione nel settore stradale, l'agevolazione della mobilità transfrontaliera su strada, il miglioramento delle condizioni sociali e delle norme di sicurezza e la promozione del trasporto stradale a basse emissioni.

Durante la sua sessione del 20 giugno 2017, la commissione TRAN ha discusso la seconda relazione della Commissione relativa all'attuazione nel periodo dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2014 di determinate disposizioni del regolamento (CE) n. 1071/2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada ([COM\(2017\)0116](#)). Nel settembre 2019 la commissione TRAN ha discusso la terza relazione di attuazione ([COM\(2019\)0084](#)).

Nel luglio 2020, nell'ambito del pacchetto mobilità, il Parlamento ha approvato un atto giuridico sull'esercizio dell'attività di trasportatore su strada e l'accesso al mercato internazionale dei trasporti di merci su strada ([2017/0123\(COD\)](#)). Il [regolamento](#) è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 31 luglio 2020 e fornisce un quadro giuridico per le norme in materia di distacco applicabili ai trasporti di cabotaggio e alle operazioni di trasporto internazionale, esclusi il transito, le operazioni bilaterali e le operazioni bilaterali con due fermate di carico o scarico supplementari ([3.4.3](#)).

[Davide Pernice / Ariane Debyser](#)

[2]GU C 316 del 22.9.2017, pag. 155.

[3]GU C 307 del 30.8.2018, pag. 123.



