



1.3.2024

DOCUMENTO DI LAVORO

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

Commissione per i trasporti e il turismo

Relatore: Massimiliano Salini

Direttiva sui trasporti combinati

Una sintesi dello sviluppo del trasporto combinato in Europa

La direttiva sui trasporti combinati è oggi il pilastro della strategia europea tesa a promuovere la diffusione di operazioni che coinvolgano modi diversi di trasporto, quali il trasporto ferroviario, quello marittimo a corto raggio e le vie navigabili interne con tratte stradali limitate. Dal 1992 la direttiva è il principale testo legislativo che si occupa dello sviluppo del trasporto combinato nell'UE.

Rafforzare lo sviluppo del trasporto combinato è fondamentale per l'industria europea, in quanto promuove soluzioni di trasporto sostenibili, contribuisce a ridurre l'inquinamento, il rumore, la congestione del traffico e gli incidenti stradali, garantendo al contempo un utilizzo più efficiente delle risorse di trasporto per consentire al settore di realizzare economie di scala.

Vale la pena notare che oggi la tendenza della ripartizione modale indica che nel 2021 il trasporto su strada dell'UE rappresentava il 77 % del trasporto merci interno, mentre quello ferroviario e le vie navigabili interne rappresentavano rispettivamente il 17 % e il 6 %¹. Per garantire un sistema europeo dei trasporti intelligente, sostenibile e adeguato alle esigenze future, ogni modo di trasporto ha il proprio ruolo. Per rafforzare la competitività del trasporto combinato, è essenziale sbloccare il potenziale di tutti i modi di trasporto.

Il trasporto combinato al di fuori dell'UE

Al di fuori dei confini europei troviamo una situazione analoga. Dal 1951, il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sul trasporto intermodale e la logistica (WP.24) rappresenta un forum per lo scambio di informazioni strategiche e tecniche e di migliori pratiche sul trasporto combinato e intermodale. L'obiettivo è incoraggiare la diffusione del trasporto combinato nei 56 paesi membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), adoperandosi al tempo stesso per un utilizzo ottimale di attrezzature, infrastrutture e terminali.

Nel 1987 il Gruppo ha avviato i lavori per individuare una rete di linee essenziali per il trasporto combinato che rispettassero le norme unificate riconosciute e le migliori pratiche in modo da rafforzare qualitativamente gli standard dei servizi internazionali di trasporto combinato. Ciò ha portato all'attuazione dell'Accordo europeo sulle grandi linee di trasporto internazionale combinato e le installazioni connesse (accordo AGTC), entrato in vigore nel 1993, che fornisce la struttura tecnica e giuridica necessaria a sviluppare un'efficiente infrastruttura internazionale di trasporto intermodale e combinato in tutta Europa. L'accordo individua importanti rotte ferroviarie europee utilizzate per il trasporto intermodale, nonché i terminali chiave, i valichi di frontiera e i collegamenti dei traghetti².

¹ Ripartizione modale del trasporto merci interno:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_frmod/default/table?lang=en.

² UNECE WP.24: https://unece.org/DAM/trans/wp24/Tryptique_WP24_English.pdf.

Dal 2007 il WP.24 tiene traccia delle misure strategiche nazionali di 19 Stati membri dell'UNECE per promuovere il trasporto intermodale e le rispettive misure nazionali di sostegno normativo.

La relazione della Corte dei conti europea

Come sottolineato nella relazione speciale 08/2023 della Corte dei conti europea sul trasporto intermodale delle merci³, la disparità di condizioni per il trasporto merci intermodale dipende da diversi fattori, quali lo sviluppo di infrastrutture di terminali e l'assenza di una strategia dell'UE dedicata all'intermodalità che affronti le carenze nella definizione di obiettivi realistici dell'UE in materia di trasporto intermodale. È inoltre opportuno sottolineare che la mancanza di dati da parte degli Stati membri ha inciso negativamente sul tentativo della Commissione di monitorare lo sviluppo dell'intermodalità.

I portatori di interessi con cui si sono tenuti colloqui hanno sottolineato che la direttiva del 1992 non promuove appieno il trasporto combinato nell'UE, e che la soglia minima di 100 km per la tratta non stradale esclude dall'applicazione della direttiva tutti i servizi che collegano i porti all'entroterra; hanno inoltre messo in evidenza il requisito obsoleto del timbro sulla documentazione cartacea da parte delle autorità ferroviarie e portuali. La Corte dei conti ha inoltre formulato raccomandazioni per la Commissione, chiedendo un miglioramento della raccolta dati sul trasporto intermodale a livello nazionale, con una maggiore cooperazione tra Eurostat e gli uffici nazionali competenti. Allo stesso tempo, la Commissione è stata invitata a rimuovere gli ostacoli normativi esistenti per aumentare la competitività delle ferrovie e delle vie navigabili interne e incrementare gli incentivi al trasporto intermodale. La Corte dei conti ha inoltre sottolineato la necessità di gettare le basi per una valutazione coordinata, da parte degli Stati membri, delle esigenze dei terminali intermodali.

La nuova proposta della Commissione: un nuovo approccio al trasporto combinato?

La nuova proposta pubblicata dalla Commissione il 7 novembre 2023 modifica la suddetta direttiva 92/106/CEE nell'ambito del "pacchetto per rendere più ecologico il trasporto merci" ed è il terzo tentativo di rivedere tale testo. La Commissione ha infatti già proposto una revisione della direttiva sia nel 1998⁴ che nel 2017⁵, ma poiché non è stato raggiunto un accordo nei negoziati interistituzionali, la Commissione ha ritirato le proposte.

Riconosciamo gli sforzi compiuti dalla Commissione nella sua nuova proposta e riteniamo che un riesame sia essenziale per contribuire a uno sviluppo reale e fattibile del mercato del trasporto combinato nell'UE e renderlo più efficiente e competitivo. Secondo la valutazione

³ Relazione speciale della Corte dei conti europea:
<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-08>.

⁴ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE del Consiglio relativa all'applicazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci fra Stati membri: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A51998PC0414%2801%29>.

⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0648>.

ex post REFIT presentata dalla Commissione nel 2016, la direttiva del 1992 rimane di fatto un meccanismo praticabile per promuovere il trasporto combinato, ma esistono notevoli margini di miglioramento. La definizione poco chiara di trasporto combinato non si è dimostrata del tutto efficace. La diversa attuazione nei vari Stati membri, unita alla mancanza di interventi per farla rispettare, hanno favorito l'incertezza giuridica all'interno del mercato del trasporto combinato e limitato la capacità del settore di beneficiare della direttiva. Alcuni aspetti della definizione di trasporto combinato sono inoltre considerati obsoleti o eccessivamente restrittivi, indebolendo l'efficacia della direttiva stessa. In aggiunta, il ruolo della digitalizzazione è fondamentale per garantire il buon funzionamento del settore, in quanto contribuirebbe a evitare l'uso della documentazione cartacea con la conseguente riduzione del carico amministrativo per gli operatori. La mancanza di dati comparabili sul trasporto combinato crea poi problemi dato che non tutti gli Stati membri raccolgono tali informazioni. Sulla base dei dati della Commissione, solo 13 Stati membri raccolgono e analizzano sistematicamente dati statistici sulle operazioni di trasporto combinato⁶.

Nella consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel 2022⁷ per ricevere commenti su come migliorare il trasporto intermodale, l'80 % dei portatori di interessi ha inoltre sostenuto che vi sono differenze importanti in termini di competitività del trasporto intermodale nei vari Stati membri, a seconda della disponibilità e qualità delle infrastrutture (ad esempio terminali e ferrovie) e anche del sostegno fornito dagli Stati membri (ad esempio i finanziamenti alle infrastrutture e gli aiuti di Stato). In particolare, sono stati evidenziati sei fattori che incidono sulla mancanza di competitività del trasporto intermodale: i costi di trasbordo, la mancanza di terminali adeguati e di un'offerta di servizi adeguata presso i terminali, i ritardi e i tempi di transito più lunghi, il costo delle operazioni da porta a porta.

Nel complesso, il sostegno normativo e finanziario al trasporto intermodale non è finora riuscito a essere sufficientemente efficace, né a promuovere adeguatamente il trasporto intermodale, in quanto non ne ha sbloccato il potenziale e non lo ha reso pienamente competitivo a causa dell'incertezza giuridica e dell'esistenza di ostacoli normativi e infrastrutturali.

Ridefinire il trasporto combinato

La nuova proposta della Commissione modifica in modo significativo l'articolo 1, introducendo nuovi elementi per adattarlo e allinearli ai profondi cambiamenti economici, tecnologici e normativi intervenuti nel frattempo. Con l'introduzione di un quadro di sostegno per le operazioni di trasporto intermodale, la direttiva fornisce anche una nuova serie di definizioni. In particolare, la nuova definizione di trasporto combinato cambia notevolmente rispetto a quella corrente.

Il trasporto combinato è stato definito per la prima volta nella direttiva 92/106/CEE come segue: "i trasporti di merci fra Stati membri per i quali l'autocarro, il rimorchio, il

⁶ Valutazione ex-post REFIT: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/swd%25282016%2529140-final-report.pdf>.

⁷ Consultazione pubblica: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13010-Transporto-sostenibile-revisione-della-direttiva-sui-trasporti-combinati_it.

semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore (di 20 piedi e oltre) effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso supera i 100 km in linea d'aria ed effettuano su strada il tragitto iniziale o terminale:

- fra il punto di carico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di carico più vicina per il tragitto iniziale e fra il punto di scarico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di scarico più vicina per il tragitto terminale;
- oppure in un raggio non superiore a 150 km in linea d'aria dal porto fluviale o marittimo di imbarco o di sbarco"⁸.

La nuova proposta modifica in modo significativo la definizione, aggiungendo la condizione che l'operazione di trasporto combinato riduca almeno del 40 % i costi esterni rispetto all'operazione alternativa di trasporto unimodale su strada, con una metodologia stabilita sulla base dei valori unitari tratti dal manuale *Handbook on the external costs of transport* (Manuale sui costi esterni dei trasporti). Secondo la nuova direttiva, la metodologia concreta per il calcolo dei costi esterni e l'ammissibilità a beneficiare di misure di sostegno per il trasporto combinato dovrebbero essere stabilite mediante un atto di esecuzione.

Questo cambio di approccio è dovuto al fatto che la definizione basata sui limiti di distanza è stata criticata perché non tiene conto dell'eterogeneità delle regioni europee e delle loro caratteristiche e, soprattutto, non incoraggia necessariamente la riduzione dei costi esterni. Per questo motivo, la nuova direttiva chiede l'introduzione di una soglia di risparmio in relazione ai costi esterni (in particolare l'inquinamento atmosferico, le emissioni di gas a effetto serra, gli infortuni, il rumore e la congestione del traffico) di un'operazione intermodale rispetto al trasporto unimodale alternativo. Il calcolo dei costi esterni deve inoltre tenere conto di tutte le fasi di trasporto intermodale, comprese quelle effettuate presso i terminali.

Accogliamo con favore l'obiettivo della Commissione di favorire soluzioni di trasporto sostenibili e di ridurre i costi esterni sostenendo e promuovendo il trasporto combinato. Riteniamo tuttavia che la nuova definizione comporti notevole incertezza. Dovrebbe infatti essere preferibile prevedere condizioni più semplici per rendere le operazioni ammissibili agli incentivi ed evitare oneri amministrativi e operativi per gli operatori intermodali. La maggior parte dei portatori di interessi nel settore dei trasporti è inoltre piuttosto scettica rispetto all'operatività della nuova definizione. Il nuovo approccio proposto dalla Commissione potrebbe rendere le operazioni di trasporto combinato eccessivamente complesse e onerose, dissuadendo così gli attori della catena logistica dall'optare per il trasporto combinato.

Attualmente non è chiaro in che modo sarà calcolata esattamente la soglia del 40 % e con quale scenario di riferimento del trasporto unimodale sarà confrontata. Per tale ragione è importante disporre di informazioni tecniche più concrete rispetto alla soglia del 40 % stabilita dalla Commissione, in particolare in vista della prossima revisione del suo Manuale sui costi esterni dei trasporti.

Per questa revisione è importante garantire la coerenza con le nuove sfide che attendono il

⁸ Direttiva 92/106/CEE del Consiglio relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0106-20130701>.

mercato europeo e lo sviluppo tecnologico. È quindi di fondamentale importanza fornire dati sui costi esterni di tutti i modi di trasporto e valutare la necessità di includere anche altri parametri o dati che siano coerenti con le prove scientifiche e le innovazioni tecniche, nonché garantire la chiarezza. È infatti indispensabile disporre di una base affidabile per sviluppare un approccio generale che tenga conto del ruolo chiave svolto dalle nuove tecnologie nel settore europeo dei trasporti. Per questo motivo, sarebbe utile se la Commissione dialogasse attivamente con i portatori di interessi per garantire che la legislazione si mantenga al passo con il settore dei trasporti.

Coinvolgere i portatori di interessi del settore ai fini della raccolta di input tecnici per la revisione del Manuale può contribuire a uno sviluppo efficiente e adeguato alle esigenze future del trasporto combinato sul mercato europeo. Per rendere il trasporto combinato più competitivo, si potrebbero prendere in considerazione ulteriori incentivi per le operazioni che garantiscano una riduzione dei costi esterni superiore al 40 %.

La piattaforma e-FTI

Al fine di garantire che soltanto le operazioni di trasporto intermodale ammissibili beneficino del quadro di sostegno istituito dalla direttiva, è importante poter verificare la conformità di ogni operazione alle condizioni di cui al quadro di sostegno. Accogliamo con favore l'idea della Commissione di affidarsi alle moderne tecnologie digitali in grado di verificare la conformità per tutte le operazioni. La gestione di dati, informazioni e strumenti ha un ruolo fondamentale per migliorare la trasparenza nella definizione dei criteri di ammissibilità delle operazioni di trasporto combinato, coerentemente con l'ambito di applicazione della direttiva, affrontando anche la questione degli oneri amministrativi per il settore.

Gli strumenti digitali possono essere essenziali per rendere il trasporto combinato più competitivo, rafforzare la creazione di dati aggregati e promuovere lo scambio di informazioni sui flussi di traffico per gli utenti e le autorità pubbliche, promuovendo la pianificazione degli investimenti e l'accessibilità all'opzione più efficiente di operazione combinata.

Accogliamo con favore l'utilizzo di una piattaforma di informazioni elettroniche sul trasporto merci per i dati digitali sui trasporti istituita a norma del regolamento (UE) n. 1056/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio (le cosiddette piattaforme e-FTI). Secondo la direttiva, l'impresa che organizza l'operazione di trasporto combinato fornisce le informazioni sul trasporto tramite la piattaforma di cui sopra prima dell'inizio dell'operazione di trasporto combinato in questione al fine di beneficiare del quadro di sostegno istituito dalla direttiva. Le informazioni richieste sono necessarie per la prova di conformità, mentre le autorità nazionali non dovrebbero richiedere dati aggiuntivi.

L'utilizzo di questa piattaforma digitale può essere ben allineato agli obiettivi digitali, fornire uno strumento efficace per ridurre gli oneri amministrativi e consentire alle operazioni di trasporto combinato di stare al passo con lo sviluppo tecnologico. Gli strumenti digitali possono inoltre contribuire a una maggiore disponibilità di dati sul trasporto merci, anche sull'ubicazione e sulle prestazioni dei flussi di trasporto combinato più efficienti che possono migliorare ulteriormente le politiche in materia di trasporto combinato e promuovere gli investimenti, evitando la congestione stradale su tratte specifiche.

D'altro canto, dobbiamo fare in modo di utilizzare la piattaforma e-FTI solo quando sarà pienamente disponibile e operativa in Europa per evitare che il quadro di sostegno incontri importanti problemi tecnici e operativi. Gli strumenti di digitalizzazione possono semplificare quantitativamente e qualitativamente le procedure di ammissibilità al quadro di sostegno. Tuttavia, è importante garantire la coerenza dell'attuazione delle piattaforme e-FTI con l'entrata in vigore della direttiva. È importante monitorare la corretta attuazione del regolamento (UE) n. 1056/2020 come requisito indispensabile per valutare il risparmio sui costi esterni. È inoltre fondamentale chiarire quale sarà il calendario per l'adozione degli atti di esecuzione relativi al calcolo dei costi esterni. Tale misura contribuirà a prevenire il rischio di compromettere lo sviluppo del trasporto combinato negli Stati membri, evitando un'eventuale mancanza di trasparenza sui criteri adottati.

Quadri strategici nazionali

Gli Stati membri hanno un ruolo fondamentale nel definire e adeguare le politiche nazionali al fine di adottare le misure necessarie a migliorare la competitività del trasporto combinato. Mentre alcuni paesi europei dispongono già di politiche nazionali che promuovono l'intermodalità, altri non dispongono di misure di sostegno, il che si traduce in una frammentazione che riduce l'efficacia della direttiva a livello europeo. Per far fronte al problema, la nuova proposta stabilisce che tutti gli Stati membri debbano adottare un quadro strategico nazionale per facilitare la diffusione del trasporto intermodale, con misure normative e non normative. Questa nuova disposizione rappresenta uno strumento fondamentale per affrontare la frammentazione a livello europeo.

Secondo la direttiva, tali misure mirano a conseguire una riduzione cumulativa generale di almeno il 10 % dei costi totali delle operazioni di trasporto combinato sostenuti dalle imprese che organizzano operazioni di trasporto combinato entro sette anni e mezzo dall'entrata in vigore della direttiva. Esse dovrebbero inoltre contribuire allo sviluppo di tecnologie in grado di promuovere la diffusione di operazioni di trasporto combinato e creare nuovi collegamenti ferroviari e per vie navigabili interne tra terminali di trasbordo intermodali non collegati.

Potrebbe essere preferibile assicurarsi che tutti gli Stati membri siano in condizione di garantire una riduzione complessiva di almeno il 10 % dei costi totali delle operazioni di trasporto combinato nel loro territorio, sulla base del rispettivo sviluppo tecnologico e infrastrutturale. Sarebbe inoltre utile disporre di dettagli tecnici sul metodo di calcolo di tale soglia del 10 % ai fini di una maggiore chiarezza. Data l'ambiziosa soglia proposta dalla Commissione, potrebbe essere opportuno fornire agli Stati membri raccomandazioni sulle possibili misure da adottare, specificando se debbano essere strutturali o temporanee.

Raccomandazioni del relatore

- Il trasporto combinato deve essere uno strumento efficiente per il settore europeo dei trasporti. Per questo motivo chiediamo un approccio realistico che possa aumentare in modo significativo la competitività delle industrie europee, portando al tempo stesso benefici ambientali. Il ricorso al trasporto combinato dovrebbe essere ulteriormente incoraggiato.

- La strategia proposta dalla Commissione di modificare drasticamente l'attuale definizione con una soglia del 40 % di riduzione dei costi esterni comporta notevole incertezza per il comparto. La definizione e la metodologia sottostante necessitano di ulteriori valutazioni e chiarimenti per evitare incertezze e oneri amministrativi per il settore. È importante garantire condizioni di parità tra tutti i modi di trasporto, poiché hanno tutti un ruolo nel percorso verso un sistema di trasporto sostenibile. Sarebbe preferibile prevedere condizioni più semplici, armonizzate e chiare per rendere le operazioni ammissibili agli incentivi, eliminando ogni ambiguità per tutti gli attori coinvolti e rendendo il trasporto combinato più attrattivo per il mercato europeo.
- Per maggiore chiarezza, è indispensabile ottenere ulteriori riferimenti tecnici e metodologici sulla soglia del 40 % scelta. Inoltre, il Manuale sui costi esterni dei trasporti della Commissione risale al 2019 e la prossima revisione modificherà la metodologia complessiva sui costi esterni. Tale revisione dovrebbe inoltre beneficiare degli input tecnici dei portatori di interessi nel settore dei trasporti.
- Chiediamo la definizione di un calendario specifico per l'adozione degli atti di esecuzione della Commissione relativi al calcolo dei costi esterni; un approccio diverso potrebbe infatti compromettere la trasparenza dei criteri adottati, con il conseguente indebolimento della competitività del trasporto combinato.
- È importante fornire ulteriori incentivi alle operazioni di trasporto che possono ridurre di oltre il 40 % i costi esterni, al fine di motivare il settore e migliorare ulteriormente la sostenibilità del nostro sistema dei trasporti.
- Sebbene la digitalizzazione delle operazioni di trasporto intermodale rappresenti un elemento chiave per lo sviluppo del settore, sarebbe importante assicurare che la messa in funzione della piattaforma e-FTI sia coerente con l'entrata in vigore della direttiva. La certezza del diritto è infatti essenziale.
- Sarebbe utile rafforzare la creazione di una banca dati aggregata e favorire lo scambio di informazioni sui flussi di traffico, promuovendo la pianificazione degli investimenti e l'accessibilità alle opzioni più efficienti di operazioni combinate.
- È preferibile assicurarsi che tutti gli Stati membri siano in condizione di garantire una riduzione complessiva di almeno il 10 % dei costi totali delle operazioni di trasporto combinato nel loro territorio, sulla base del rispettivo sviluppo socio-economico, tecnologico e infrastrutturale. Sarebbe utile disporre di dettagli tecnici sul metodo di calcolo della soglia del 10 %.
- Accogliamo con favore la proposta della Commissione relativa all'esenzione dal divieto di circolazione nei fine settimana, di notte e nei giorni festivi che si applica ai veicoli commerciali pesanti; ciò può garantire che i flussi di traffico del trasporto combinato siano più scorrevoli e contribuire a risolvere la frammentazione dello spazio unico dei trasporti.