



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, 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) del trasporto merci

In seguito a un ricorso per carenza presentato dal Parlamento europeo, la Corte di giustizia ha condannato il Consiglio con sentenza del 22 maggio 1985 ([61983CJ0013](#)) 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 misura avrebbe dovuto impedire che conducenti di paesi terzi assunti in modo irregolare lavorassero con contratti precari 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. Nel maggio 2017 la Commissione europea ha proposto una revisione dei regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 nel quadro dell'iniziativa legislativa "L'Europa in movimento" ([COM\(2017\)0281](#)). L'iniziativa mirava a modernizzare le norme di ammissione al settore e a garantire il corretto funzionamento del mercato unico dei trasporti su strada. Il Parlamento ha adottato il regolamento in seconda lettura nel luglio 2020, cui ha fatto seguito la pubblicazione ufficiale dell'atto finale ([regolamento \(UE\) 2020/1055](#)). La revisione fornisce un quadro giuridico per le norme applicabili al cabotaggio e alle operazioni di trasporto internazionale, escluse le operazioni di transito e le operazioni bilaterali.

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. Il 31 maggio 2017 la Commissione ha proposto una revisione di tale direttiva attraverso l'iniziativa legislativa "L'Europa in movimento", al fine di istituire un quadro normativo chiaro e uniforme che garantisca ai trasportatori di tutta l'UE parità di accesso al mercato dei veicoli noleggiati ([COM\(2017\)0282](#)). L'atto finale è stato pubblicato nella [Gazzetta Ufficiale](#) il 16 maggio 2022.

Il 31 luglio 2020 è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2020/1056](#) relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci. Tale regolamento mira a creare un quadro giuridico per lo scambio elettronico di informazioni regolamentari relative alla circolazione delle merci attraverso il territorio dell'UE tra gli operatori economici e l'autorità competente.

Il 13 dicembre 2022 è stato adottato un accordo UE-Ucraina sul trasporto di merci su strada. L'accordo esenta i conducenti dall'obbligo di esibire un permesso di guida internazionale, accetta la decisione dell'Ucraina di prorogare la validità amministrativa dei documenti del conducente e semplifica lo scambio di informazioni tra l'UE e l'Ucraina per combattere la frode e la falsificazione dei documenti del conducente ([decisione \(UE\) 2022/2435 del Consiglio](#)).

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 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). Tali disposizioni sul cabotaggio si applicavano a partire 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 a seguito di un compromesso tra il Parlamento europeo e il Consiglio, consta di tre regolamenti dell'UE (nn. [1071/2009](#), [1072/2009](#) e [1073/2009](#)) pienamente applicati a partire dal dicembre 2011. Le norme sono comuni ai servizi di trasporto di merci su strada internazionali e 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 diventare vettore di merci: onorabilità, idoneità finanziaria, idoneità professionale e una sede effettiva e stabile in uno Stato membro. Il regolamento (CE) n. 1072/2009 ha consolidato e armonizzato 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 la [direttiva 2006/94/CE](#) (relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di 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 che le autorità interessate dello Stato membro di stabilimento devono rilasciare ai vettori 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.

Con il pacchetto stradale adottato nel 2009, il regolamento (CEE) n. 684/92 e il regolamento (CE) n. 12/98 del Consiglio sono stati accorpati 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 base alle quali 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 del 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 del 2017 "L'Europa in movimento", la Commissione ha proposto la modifica del regolamento (UE) n. 561/2006 per quanto riguarda gli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e del [regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi (per ulteriori informazioni su tachigrafi e contachilometri, cfr. [3.4.3](#)). Il Parlamento ha adottato la proposta in seconda lettura nel luglio 2020.

Per prevenire distorsioni della concorrenza e migliorare la sicurezza stradale e le condizioni di lavoro dei conducenti nell'UE, il regolamento riveduto si concentra sull'armonizzazione dei periodi di guida, delle interruzioni e dei periodi di riposo nel settore del trasporto su strada e su una migliore applicazione di tali disposizioni mediante l'uso di tachigrafi intelligenti. Nel maggio 2023 la Commissione ha pubblicato una proposta che modifica leggermente le norme in materia di interruzioni e periodi di riposo giornaliero di cui al regolamento (CE) n. 561/2006 per il sottosectore dei "servizi occasionali di trasporto passeggeri", normalmente associato agli autobus turistici ([COM\(2023\)0256](#)).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel settore dei trasporti su strada, il Parlamento ha promosso e sostenuto, attraverso numerose risoluzioni e relazioni, 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 l'incidenza dei tragitti a vuoto degli autocarri (cfr. punto 18 della [risoluzione 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. 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. In seguito, il 14 aprile 2014, la Commissione ha pubblicato la relazione sullo [stato del mercato europeo del trasporto stradale](#).

Nella sua [risoluzione del 9 settembre 2015](#) sulla messa in atto del libro bianco sui trasporti^[2], il Parlamento ha chiesto, tra l'altro, 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 determinavano la concorrenza sleale e promuovevano il dumping sociale. In tal senso, il Parlamento ha sostenuto 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.

Nel febbraio 2019 il Parlamento ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla [proposta della Commissione recante modifica del regolamento \(CE\) n. 1073/2009](#) al fine di aprire ulteriormente i mercati nazionali ai servizi internazionali di trasporto effettuati con autobus. Si attende la posizione del Consiglio in prima lettura.

Il Parlamento ha modificato in prima lettura il regolamento (UE) 2020/1056 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci rafforzando la protezione dei dati commerciali e personali nel testo della legislazione.

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\(COD\)](#)).

Davide Pernice
10/2023

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

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

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

