

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — 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.

(2007/C 161/23)

La Commissione, in data 22 giugno 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 febbraio 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore BARBADILLO LÓPEZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2007, nel corso della 434a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 3 voti contrari e 24 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La situazione generale, nel cui contesto era stato elaborato il Libro bianco sui trasporti del 2001, si è evoluta in maniera assai diversa rispetto alle previsioni; la crescita economica inferiore al previsto, il prezzo del petrolio in forte aumento, la dimensione continentale conferita all'UE dall'allargamento, i nuovi sviluppi tecnologici alla base della trasformazione dei trasporti in un settore ad alta tecnologia, la costante minaccia terroristica e l'evoluzione della ripartizione modale rendono necessario un riorientamento della politica dei trasporti.

1.2 Gli obiettivi generali della politica dei trasporti restano tuttavia invariati: una mobilità competitiva e sostenibile di persone e merci, che sia sicura e tuteli gli utenti, sia rispettosa dell'ambiente e offra una più elevata qualità dell'occupazione. Questi obiettivi sono pienamente in linea con l'agenda di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione, ma non coincidono ancora del tutto con gli obiettivi a lungo termine della strategia riveduta per lo sviluppo sostenibile e con la sfida posta dal cambiamento climatico. In particolare, il riesame non definisce ancora una strategia coerente a lungo termine per la realizzazione del primo obiettivo del trasporto sostenibile, che è fissato nella strategia riveduta per lo sviluppo sostenibile, vale a dire quello di «dissociare crescita economica e domanda di trasporti».

1.2 (a) Pur approvando tutte le misure proposte dalla Commissione affinché i vari modi di trasporto siano più efficienti dal punto di vista energetico e producano meno carbonio, il Comitato si chiede se questo sarà, alla fine, sufficiente a realizzare la riduzione di tutte le emissioni di carbonio che l'Europa deve conseguire entro la metà di questo secolo. Sollecita pertanto la Commissione ad avviare immediatamente studi sui tipi di misure che possano rivelarsi necessarie per ottenere una diminuzione della domanda complessiva di trasporto a lungo termine. In tale contesto le misure di adattamento dovrebbero prevedere anche segnali di prezzo appropriati e una riformulazione delle politiche di pianificazione urbanistica e territoriale al fine di incoraggiare un approvvigionamento di beni e servizi di ogni tipo effettuato in misura maggiore a livello locale, e con

l'obiettivo di ridurre la dipendenza di persone e merci da trasporti a raggio sempre più ampio. Tra tali misure vi dovrebbero essere anche quelle volte a considerare le modalità da utilizzare per aprire un più ampio dibattito pubblico su questi temi e a esplorare con quali modalità le persone e le imprese responsabili possano contribuire al meglio alla sostenibilità di lungo periodo attraverso le loro decisioni di trasporto e spostamento e attraverso il loro comportamento.

1.3 Il territorio dell'UE è molto differenziato e presenta caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche molto diverse; vi coesistono paesi centrali, caratterizzati da un alto grado di congestione e da traffico intenso, e territori periferici molto estesi, dove le infrastrutture non sono sottoposte a questa pressione costante. Il Comitato sottolinea la necessità di incorporare nella politica dei trasporti un approccio geograficamente differenziato.

1.4 Il CESE è favorevole all'obiettivo del Libro bianco riveduto, vale a dire l'ottimizzazione di tutti i modi di trasporto, singolarmente e in combinazione tra loro, adeguando le possibilità specifiche di ciascuno di essi per realizzare sistemi di trasporto meno inquinanti e più efficienti, che garantiscono la mobilità sostenibile delle persone e delle merci.

1.5 Il CESE ritiene necessario migliorare l'interoperabilità tra i modi di trasporto e aumentare il livello di competitività dei trasporti ferroviari, marittimi e fluviali in maniera da accrescerne l'efficacia e l'efficienza e al fine di aumentarne la quota nella ripartizione modale e garantirne la sostenibilità economica a lungo termine. Reputa inoltre che i poteri pubblici possano promuovere il coordinamento tra i diversi modi.

1.6 Il Comitato raccomanda che si tenga conto del servizio di trasporto pubblico collettivo interurbano su strada come strumento per raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla Commissione, quali la riduzione della congestione del traffico, dell'inquinamento, del consumo di carburanti e l'aumento della sicurezza stradale; questo in considerazione della sua elevata capacità di trasporto e al fine di aumentare decisamente il ruolo del trasporto pubblico rispetto all'utilizzo del veicolo privato.

1.7 Il trasporto aereo ha registrato una crescita notevole negli ultimi dieci anni in seguito all'apertura del mercato, però l'applicazione non omogenea del terzo pacchetto nei vari Stati membri e le limitazioni esistenti nel mercato interno stanno provocando distorsioni della concorrenza. Occorre pertanto migliorare il funzionamento del mercato interno.

1.8 L'assenza di un mercato interno del trasporto marittimo impedisce all'UE di ottimizzare la regolamentazione del traffico interno e semplificare in tal modo il commercio intracomunitario, con tutte le conseguenze negative che questo comporta sull'integrazione di tale modo di trasporto nelle catene modali interne.

1.9 Il settore dei trasporti è uno dei grandi datori di lavoro dell'UE, però la mancanza di personale sta comportando un aumento di assunzioni di lavoratori provenienti da paesi terzi. Per questo motivo è necessario intensificare gli sforzi al fine di migliorare, tra i giovani, la formazione, l'immagine e la qualità del lavoro nelle professioni legate ai trasporti, e le parti sociali devono svolgere un ruolo di rilievo a questo riguardo.

1.10 La politica comune dei trasporti deve continuare ad influire sull'armonizzazione tecnica, fiscale e sociale, per ciascun modo in particolare e per l'insieme dei modi, allo scopo di favorire la creazione di un quadro di riferimento caratterizzato da una reale parità delle condizioni di concorrenza.

1.11 Aumentare la qualità del servizio è essenziale per far sì che i modi di trasporto risultino attraenti agli occhi dell'utente. Il Comitato accoglie con soddisfazione l'attenzione che, nel riesame intermedio del Libro bianco, si presta ai diritti degli utenti di tutti i modi di trasporto, e in particolare alle persone a mobilità ridotta, pur tenendo conto delle particolarità di ciascun modo.

1.12 La protezione dei modi di trasporto deve essere un obiettivo prioritario. Per questo motivo sarebbe necessario estendere le misure di sicurezza a tutti i modi di trasporto e alle loro infrastrutture, evitando tuttavia i controlli inutili, salvaguardando i diritti umani e rispettando la vita privata degli utenti.

1.13 Il settore dei trasporti è un grande consumatore di energia proveniente dai combustibili fossili. Deve essere pertanto prioritario ridurre la dipendenza da queste fonti energetiche e diminuire le emissioni di CO₂. A questo fine è necessario elaborare un programma di ricerca, sviluppo e innovazione specifico per il settore dei trasporti, che sia dotato di risorse finanziarie adeguate e consenta di potenziare l'utilizzo delle energie alternative, soprattutto in ambito urbano, e di avviare una politica di differenziazione, specie in materia fiscale, volta ad agevolare l'integrazione e l'utilizzo di nuove tecnologie rispettose dell'ambiente.

1.14 Le infrastrutture costituiscono la rete fisica necessaria per lo sviluppo del mercato interno dei trasporti, e la loro ottimizzazione deve rispondere a due sfide: ridurre la congestione del traffico e aumentare l'accessibilità, attraverso la mobilità di tutte le fonti di finanziamento.

1.15 L'infrastruttura di trasporto, specie nelle aree urbane, dovrebbe servire allo sviluppo del trasporto pubblico. Nella politica di investimento occorre limitare gradualmente lo spazio concesso al trasporto automobilistico individuale.

2. Introduzione e proposta della Commissione

2.1 Il Libro bianco sui trasporti, pubblicato nel 1992 dalla Commissione e intitolato *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*⁽¹⁾, aveva come obiettivo precipuo quello di creare il mercato unico dei trasporti, facilitando in generale la mobilità attraverso l'apertura del mercato stesso. Dopo dieci anni gli obiettivi in linea generale erano stati raggiunti, con l'eccezione del settore ferroviario.

2.2 Nel settembre del 2001 la Commissione europea ha pubblicato un nuovo Libro bianco intitolato *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*⁽²⁾, in cui si proponevano 60 misure volte a creare un equilibrio tra i modi di trasporto, eliminare le strozzature, porre gli utenti al centro della politica dei trasporti e gestire gli effetti della globalizzazione.

2.3 Per accelerare il ritmo delle decisioni e verificare i progressi compiuti, nel Libro bianco del 2001 veniva stabilito un meccanismo di revisione in base al quale la Commissione doveva presentare un calendario con una serie di scadenze legate ad obiettivi precisi, tracciare un bilancio globale, nel 2005, dell'attuazione delle misure indicate nel Libro bianco e apportare quindi le eventuali modifiche. Il risultato di questo processo è la comunicazione della Commissione oggetto del presente parere.

2.4 L'approccio adottato nel riesame intermedio del Libro bianco si basa, tra l'altro, sul riorientamento della domanda di trasporti verso modi più rispettosi dell'ambiente, soprattutto nei trasporti sulle lunghe distanze, nelle aree urbane e lungo i corridoi congestionati. Allo stesso tempo, tutti i modi di trasporto devono diventare più ecologici, sicuri ed efficienti dal punto di vista energetico.

2.5 La comunicazione della Commissione *Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente* è stata elaborata sulla base del processo di consultazione svoltosi nel 2005. Tale consultazione ha evidenziato il ruolo centrale dei trasporti per la crescita economica e la necessità di dare nuovi orientamenti alle politiche in materia.

2.6 Gli obiettivi generali della politica dei trasporti restano invariati: una mobilità competitiva e sostenibile di persone e merci, che sia sicura, tuteli gli utenti, migliori la qualità dell'occupazione e sia rispettosa dell'ambiente. Questi obiettivi sono pienamente compatibili con l'agenda di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione e con la strategia riveduta per lo sviluppo sostenibile.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione — *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti — Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile* (COM(92) 494 def. del 2.12.1992).

⁽²⁾ *Libro bianco — La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* (COM(2001) 370 def. del 12.9.2001).

2.7 L'innovazione è presentata come uno degli strumenti più importanti per raggiungere questi obiettivi, attraverso la realizzazione di sistemi di trasporto intelligenti che utilizzano le tecnologie di comunicazione, di motori più avanzati dal punto di vista tecnologico per consentire una maggiore efficienza energetica e mediante la promozione e l'impiego di carburanti alternativi.

2.8 Il punto chiave del riesame intermedio del Libro bianco è tuttavia la co-modalità, vale a dire l'uso efficiente dei vari modi di trasporto, singolarmente e in combinazione tra loro, grazie alla quale «le risorse disponibili saranno utilizzate in modo ottimale e sostenibile». Questo approccio rappresenta la garanzia migliore per conseguire allo stesso tempo un livello elevato di mobilità e di protezione dell'ambiente.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE conferma e ribadisce le posizioni espresse nel suo parere del 19 giugno 2002 in merito al Libro bianco che, insieme alle osservazioni relative al riesame intermedio, non possono che puntare chiaramente, data l'evoluzione del settore dei trasporti e della situazione economica, politica e sociale dell'Unione, all'adeguamento immediato e efficace della politica comune dei trasporti ai cambiamenti avvenuti nel periodo considerato e ai prevedibili sviluppi futuri.

3.2 Il Comitato sostiene inoltre le politiche volte a sfruttare maggiormente il potenziale tecnologico per ottenere soluzioni innovative che contribuiscano direttamente alle priorità europee in materia di competitività, sicurezza, ambiente e affari sociali.

3.3 Lo scenario è molto diverso da quello che si prevedeva al momento dell'elaborazione del Libro bianco sui trasporti nel 2001, e questo in termini di crescita economica inferiore alle aspettative, tensioni geopolitiche, aumento del prezzo del petrolio, effetti dell'allargamento dell'UE, globalizzazione, nuovi sviluppi tecnologici, costante minaccia terroristica ed evoluzione della ripartizione modale. La comunicazione della Commissione si prefigge di adattare la politica dei trasporti dell'UE alla situazione che deve costituire il quadro di riferimento dello sviluppo e delle politiche future.

3.4 Il riesame intermedio del Libro bianco del 2001 non è riconducibile soltanto al nuovo scenario descritto, ma risponde anche alla necessità di portare avanti le politiche di trasporto dell'UE che figurano nel Libro bianco stesso. Il riesame di quest'ultimo deve influire con pari intensità su una politica dei trasporti volta ad ottimizzare tutti i modi, attraverso processi che li rendano più competitivi, sostenibili, socialmente proficui, rispettosi dell'ambiente e sicuri, con una sostenibilità basata sulla loro stretta relazione con il progresso e la crescita economica, e sul necessario coordinamento tra i diversi modi che può essere promosso dai poteri pubblici.

3.5 Nel riesame intermedio figura inoltre l'auspicabile subordinazione del settore dei trasporti, nell'ambito del concetto di «trasporto sostenibile», al tema dell'ambiente, e ciò in misura analoga per tutti i modi di trasporto. Va tuttavia segnalato che negli studi su trasporto e ambiente, riportati dalla Commissione nella terza parte dell'allegato II della comunicazione, non viene

operata alcuna distinzione tra i vari modi per quanto riguarda il trasporto su strada, separando per esempio i dati relativi all'utilizzo del trasporto pubblico da quelli riguardanti i mezzi privati, al fine di usarli come paradigma delle conseguenze negative che soprattutto l'uso intensivo e illimitato dell'automobile ha, tra l'altro, sulla congestione, la sicurezza, l'inquinamento e i consumi energetici.

3.6 Di fronte alla continuità di questa politica dei trasporti, il CESE ritiene che occorra difendere una posizione più realistica, vale a dire:

- a) vanno snelliti i processi normativi per creare sistemi di navigazione marittima e di trasporto ferroviario basati su una concorrenza regolata, come mezzo per rafforzarne l'efficacia e l'efficienza;
- b) gli effetti del trasporto su strada, derivanti dalla congestione del traffico e dall'inquinamento, la cui causa principale sono i veicoli privati, insieme alla crescita inarrestabile prevista dalla stessa Commissione per il periodo 2000-2020, devono essere oggetto di misure specifiche volte a risolvere questi problemi, al fine di ridurre l'impatto negativo di tale crescita (nuove infrastrutture, tecnologie, ecc.);
- c) il trasporto pubblico collettivo di passeggeri è essenziale per raggiungere i risultati perseguiti da tali politiche;
- d) si deve determinare in maniera precisa l'impatto dei veicoli commerciali di peso inferiore alle 3,5 tonnellate sulla sicurezza, l'ambiente, le condizioni di lavoro e l'economia.

3.7 Risulta pertanto necessario potenziare l'efficacia e l'efficienza del trasporto marittimo, fluviale e ferroviario, rafforzando le condizioni che consentono a tali settori di essere competitivi, attraverso il potenziamento del coordinamento e dell'intermodalità, con le misure necessarie affinché il trasporto su strada possa continuare a prestare i propri servizi a livelli adeguati di flessibilità e prezzo.

3.8 A parere del Comitato gli studi effettuati finora non sono soddisfacenti in quanto essi non si occupano direttamente dell'obiettivo fondamentale della strategia per lo sviluppo sostenibile riveduta, vale a dire quello consistente nel dissociare la crescita economica dalla domanda di trasporto. Inoltre, essi non esaminano a fondo le implicazioni della sfida del cambiamento climatico e delle riduzioni di emissioni di CO₂ che saranno necessarie nei prossimi 50 anni. Data la rapida crescita della mobilità negli ultimi 50 anni, e il fatto che manifestamente continua la richiesta di una crescita ancora maggiore di mobilità (sia in Europa sia, ancora di più, nei paesi in via di sviluppo), il Comitato ha forti dubbi sulla possibilità che semplicemente grazie alla promozione di una maggiore efficienza energetica nei vari modi di trasporto e all'ottimizzazione dell'equilibrio tra di essi — per quanto desiderabili siano tutti questi obiettivi — si arriverà a ottenere le riduzioni di emissioni di carbonio nel settore dei trasporti necessarie per evitare la catastrofe climatica. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe urgentemente avviare studi riguardanti il tipo di misure che possono essere necessarie per scoraggiare la crescita di una domanda di mobilità ancora più spinta. Queste dovrebbero includere segnali di prezzo appropriati e politiche di pianificazione urbanistica e

territoriale tali da incoraggiare un approvvigionamento di beni e servizi di ogni tipo effettuato in misura maggiore a livello locale per andare incontro alle esigenze delle persone senza che queste siano costrette a percorrere distanze sempre maggiori per soddisfarle. Tra tali misure vi dovrebbero essere anche quelle volte a considerare le modalità da utilizzare per aprire un più ampio dibattito pubblico su questi temi e a esplorare con quali modalità le persone e le imprese responsabili possano contribuire al meglio alla sostenibilità di lungo periodo attraverso le loro decisioni di trasporto e spostamento e attraverso il loro comportamento.

3.9 La politica dei trasporti deve puntare sulla qualità, la sicurezza, l'ambiente, e l'efficacia del trasporto e garantire all'utente la possibilità di scelta dei modi di trasporto. I trasporti devono raggiungere dei livelli di copertura sostenibili dal punto di vista economico e sociale, senza dimenticare, eventualmente, gli obblighi di servizio pubblico e il diritto alla mobilità sancito nei Trattati.

3.10 La distribuzione della popolazione nell'UE è molto diseguale. Se la media è pari a 116 abitanti per km², la densità abitativa varia dai 374 abitanti per km² nei Paesi Bassi a un valore compreso tra i 15 e i 21 nei paesi nordici. Anche la percentuale di popolazione urbana rispetto alla popolazione nazionale totale differisce da uno Stato all'altro: a fronte di una media europea dell'80 %, la percentuale di abitanti negli agglomerati urbani varia dal 97,2 % in Belgio al 59,9 % in Grecia. Va inoltre sottolineata la problematica legata all'esistenza di utenti dipendenti dai mezzi di trasporto nelle zone rurali.

3.11 Il CESE desidera evidenziare la necessità di introdurre nella politica dei trasporti un approccio differenziato sul piano geografico, dato che l'UE è un territorio molto diversificato in termini di caratteristiche orografiche, territoriali, demografiche, ecc., in cui coesistono paesi centrali, caratterizzati da aree con alti livelli di congestione e forte traffico, e territori periferici molto estesi o territori rurali non sottoposti a questa pressione costante sulle infrastrutture. I due modelli richiedono un trattamento distinto e specifico nell'ambito della politica comune dei trasporti.

3.12 A questa problematica si aggiunge quella dei paesi periferici, che sono lontani dai grandi centri di popolazione e di produzione, e devono far fronte a costi di trasporto, e quindi anche di produzione e di commercializzazione, più elevati, dovuti all'impatto negativo dell'ubicazione periferica. Il CESE ritiene pertanto che il miglioramento dell'accessibilità debba essere uno strumento prioritario per rafforzare la capacità competitiva di un paese o di una regione e per migliorare la coesione territoriale.

3.13 Sia la comunicazione della Commissione che il Libro bianco sui trasporti del 2001 dovrebbero essere più circostanziati, dato che a) le analisi di tipo economico-finanziario e di bilancio legate alle problematiche che la Commissione ritiene siano da affrontare non sono chiare; b) la politica dei trasporti non assegna alla concorrenza regolata il ruolo da protagonista che le attribuisce la Commissione stessa; c) negli studi ambientali e di altro genere sarebbe necessario analizzare con maggior precisione la suddivisione per modi e categorie di trasporti, allo scopo di analizzare gli effetti e le eventuali misure correttive.

Il CESE ritiene necessario avviare delle azioni di concertazione mirate a definire, una volta esaminati i problemi, delle iniziative per dotare l'UE, in futuro, di un sistema di trasporti coeso e sostenibile.

3.14 Nella comunicazione della Commissione si sottolinea che la maggioranza delle misure previste nel Libro bianco sono già state adottate o proposte, e che gli effetti previsti sono descritti e valutati nell'allegato 3, il quale non figura nella comunicazione. Il CESE chiede che al documento si alleghi un elenco dettagliato, organizzato in ordine cronologico, delle misure adottate e del loro impatto, oppure si indichi espressamente l'indirizzo Internet dove è pubblicato tale elenco.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Al fine di effettuare un'analisi sistematica della comunicazione sul riesame intermedio del Libro bianco del 2001, verranno esposti di seguito, seguendo la struttura della comunicazione in esame, gli aspetti di carattere generale in merito ai quali il CESE considera necessario apportare contributi costruttivi.

4.2 Mobilità sostenibile nel mercato interno — collegare gli europei

4.2.1 La Commissione afferma che «il mercato interno dell'UE è il principale strumento disponibile per promuovere un settore dei trasporti dinamico capace di incentivare la crescita e l'occupazione. Come hanno dimostrato l'aviazione e altri settori come quello delle telecomunicazioni, il processo di liberalizzazione del mercato interno stimola l'innovazione e gli investimenti a fornire servizi migliori a un prezzo inferiore. Questi risultati possono essere ottenuti per l'intero settore dei trasporti». Nel trasporto aereo, questo si è tradotto in una maggiore possibilità di scelta per l'utente e in tariffe più basse.

4.2.2 Trasporto stradale: per analizzare con obiettività il problema del trasporto su strada è necessario operare una differenziazione per modo e per categoria, dato che la maggior parte dei trasporti comunitari avviene su strada, modo che rappresenta il 44 % del totale dei trasporti di merci e l'85 % di quello di passeggeri. Nell'UE gli autoveicoli ⁽³⁾ sono così distribuiti: 212.000.000 veicoli privati, 30.702.000 camion, 25.025.000 veicoli a due ruote, e 719.400 autobus e pullman. Queste cifre mostrano chiaramente la causa fondamentale dei notevoli problemi di congestione e ambientali.

4.2.2.1 Nella comunicazione si dimentica il trasporto collettivo interurbano su strada, compromettendo così gravemente la possibile soluzione consistente nel trasferire viaggiatori dal veicolo privato a questo modo di trasporto, il che comporterebbe vantaggi e risparmi di ogni genere in materia di sicurezza, ambiente, utilizzo del suolo, flessibilità, ecc. Il CESE ritiene che si dovrebbe tenere conto di questo modo di trasporto per raggiungere gli obiettivi perseguiti. A questo fine è necessario elaborare una normativa che consenta lo sviluppo della concorrenza regolata, in modo tale che si possano istituire dei servizi di trasporto regolare interurbano su strada, la cui creazione dovrà essere sottoposta alle regole di pubblicità e di concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

⁽³⁾ Energy and transport in figures 2005, direzione generale Energia e trasporti della Commissione.

4.2.2.2 La Commissione sta valutando come ridurre i divari eccessivi esistenti tra i vari livelli di tassazione dei carburanti per il trasporto stradale, invece di affrontare questo problema da una prospettiva globale con l'attuazione di una politica fiscale comune per tutti i modi di trasporto che non penalizzi nessun modo rispetto a un altro, al fine di assicurare parità di trattamento.

4.2.3 Trasporto ferroviario: dal 1970 ad oggi la quota di mercato delle ferrovie è passata dal 10 % al 6 % del traffico di passeggeri e dal 21 % all'8 % di quello di merci. I treni merci internazionali attraversano l'UE a una velocità media di 18 chilometri all'ora. Le sfide principali cui devono far fronte le ferrovie sono la competitività con gli altri modi, l'interoperabilità dei vari sistemi e la specializzazione di questo modo di trasporto per filiere merceologiche.

4.2.3.1 Il CESE ritiene che aumentare la competitività del trasporto ferroviario sia l'unica maniera per far sì che questo modo raggiunga i livelli di efficienza ed efficacia auspicati, e pertanto per aumentarne la domanda, recuperandone così la redditività a lungo termine. Questo implica una revisione approfondita di tutto l'acquis in materia e la sua applicazione nei vari Stati membri.

4.2.3.2 Tuttavia, come già affermato nel parere in merito al Libro bianco sui trasporti del 2001 (4), il CESE è favorevole all'applicazione del principio di «concorrenza regolata» ai servizi di interesse economico generale, com'è il caso del trasporto collettivo su rotaia e su strada, i quali, come indica l'articolo 16 del Trattato che istituisce la Comunità europea, svolgono un ruolo essenziale nella promozione della coesione sociale e territoriale.

4.2.4 Trasporto aereo: il quadro normativo per la liberalizzazione, creato con i regolamenti (CEE) n. 2407/92, 2408/92 e 2409/92 (il cosiddetto «terzo pacchetto» di liberalizzazione del mercato interno dell'aviazione), ha favorito la trasformazione dei servizi di trasporto aereo, che sono divenuti più efficienti e più accessibili. Tuttavia, l'applicazione non omogenea delle disposizioni del terzo pacchetto nei vari Stati membri e il perdurare di restrizioni sui servizi aerei infracomunitari causano distorsioni della concorrenza (per esempio diversità di requisiti per il rilascio delle licenze di esercizio, trattamento discriminatorio nei collegamenti con i paesi terzi, discriminazione tra vettori a seconda della nazionalità, ecc.). È pertanto necessario riesaminare il funzionamento del mercato interno e realizzare i necessari adeguamenti per eliminare eventuali distorsioni, nonché completare il quadro normativo sul Cielo unico europeo che renderà più efficace il trasporto aereo nell'UE.

4.2.5 Trasporto marittimo: oltre il 90 % dei trasporti effettuati tra l'Europa e il resto del mondo passa per dei porti marittimi, e il 40 % dei trasporti intraeuropei è effettuato via mare. Il trasporto marittimo, in particolare quello a corto raggio (*short sea shipping*), ha registrato un aumento simile al trasporto di merci su strada, e presenta grandi possibilità di sviluppo, data l'estensione del litorale europeo dopo l'allargamento. Il CESE

ritiene che la Commissione debba effettuare il monitoraggio dei flussi marittimi e adottare le misure necessarie per adattarsi a questa evoluzione (5).

4.2.5.1 L'inesistenza di un mercato interno dei trasporti marittimi, dovuta al fatto che i viaggi per mare tra due Stati membri sono considerati esterni per via delle normative internazionali, impedisce all'UE di ottimizzare la regolamentazione del traffico interno e semplificare il commercio intracomunitario, e ha inoltre un impatto negativo sull'integrazione di questo modo nelle catene intermodali interne.

4.2.5.2 Il CESE ritiene che una migliore integrazione dei servizi portuali costituisca una premessa indispensabile per elaborare e attuare una politica comune dei trasporti marittimi, che contribuirà allo sviluppo delle cosiddette «autostrade del mare» e al potenziamento del trasporto marittimo a corto raggio, rendendo questo modo di trasporto marittimo più efficiente e competitivo all'interno della catena logistica, fatto che, a sua volta, contribuirà a rafforzare la mobilità sostenibile.

4.3 Mobilità sostenibile per il cittadino — trasporto affidabile, sicuro e protetto

4.3.1 Condizioni di lavoro: il settore dei trasporti è uno dei principali datori di lavoro dell'UE (rappresenta il 5 % dei posti di lavoro totali), però con livelli di occupazione in via di stabilizzazione. La mancanza di personale qualificato registrato in alcuni settori, come il trasporto ferroviario o stradale, sta comportando un aumento della manodopera proveniente da paesi terzi. Il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di intensificare gli sforzi per migliorare la formazione e la qualità dell'occupazione per i lavoratori di questo settore, al fine di rendere più attrattivi le professioni legate ai trasporti e motivare i giovani a optare per questo settore.

4.3.1.1 Per raggiungere questi obiettivi sarà necessario elaborare dei programmi di formazione, guidati dalle parti sociali, conformi alle caratteristiche e alle esigenze di ciascun modo di trasporto (formazione iniziale e continua), e dotati di finanziamenti adeguati.

4.3.1.2 Per quanto riguarda la normativa sociale dei trasporti su strada, occorre salvaguardare la parità di trattamento tra i lavoratori sia dipendenti che autonomi: per questo motivo, la direttiva 2002/15/CE, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, deve essere applicata immediatamente ai lavoratori autonomi, senza attendere la fine del periodo transitorio previsto, dato che l'obiettivo perseguito dalla direttiva è quello di assicurare la sicurezza stradale, evitare distorsioni della concorrenza e promuovere migliori condizioni di lavoro.

Per gli stessi motivi di cui sopra sarebbe necessario includere, nelle varie normative relative al trasporto di merci su strada, i veicoli commerciali di peso inferiore alle 3,5 tonnellate che effettuano trasporti professionali.

(4) Cfr. il parere di iniziativa del CESE sul tema *La futura accessibilità dell'Europa via mare: anticipare gli sviluppi* (GU C 157 del 28.6.2005).

4.3.2 Diritti dei passeggeri: è essenziale rafforzare i diritti degli utenti per migliorare la qualità del servizio nei vari modi di trasporto (ad esempio, in termini di frequenza, puntualità, comodità per tutte le categorie di utenti, sicurezza, acquisto di biglietti senza rischio di *overbooking*, politica tariffaria e rimborsi, ecc.). Il Comitato raccomanda di realizzare questo rafforzamento al più presto, tenendo però sempre conto delle caratteristiche specifiche di ciascun modo, specie di quelli che devono condividere le stesse infrastrutture.

4.3.2.1 Il Comitato accoglie con favore la particolare attenzione che il riesame del Libro bianco presta all'accesso e alle condizioni di trasporto per le persone a mobilità ridotta. Desidera tuttavia segnalare che le condizioni di accesso riguardano non soltanto i modi di trasporto, ma anche le infrastrutture, siano esse di trasporto aereo, marittimo, fluviale, ferroviario o su strada, e i problemi particolari che i trasbordi pongono a queste persone.

4.3.3 Sicurezza: l'introduzione di un vasto insieme di norme ha avuto come risultato un miglioramento della sicurezza in tutti i modi di trasporto, in particolare nel trasporto aereo e in quello marittimo, come è avvenuto con la redazione di una lista nera delle compagnie aeree non sicure e con la creazione di agenzie europee per tutti i modi di trasporto (Agenzia europea per la sicurezza marittima, AESM; Agenzia europea per la sicurezza aerea, AESA; Agenzia ferroviaria europea, AFE), salvo che per il trasporto su strada. Per raggiungere l'obiettivo proposto di dimezzare gli incidenti stradali è quindi necessario elaborare una politica comune della sicurezza stradale, nel quadro della quale venga stabilito un regime comune di classificazione delle infrazioni e delle sanzioni, e venga definita una «patente a punti europea», che consenta la deduzione di punti per ogni infrazione commessa in qualsiasi Stato membro dell'Unione.

4.3.3.1 Non va tuttavia dimenticato che anche il progresso tecnico, la nuova progettazione dei veicoli, la cooperazione veicolo-infrastruttura (la cosiddetta «eSafety») e il miglioramento delle infrastrutture attraverso l'eliminazione dei punti critici, o punti neri, sono tutti elementi che contribuiranno a migliorare la sicurezza stradale.

4.3.3.2 Il CESE desidera segnalare la necessità di differenziare le statistiche sui sinistri a seconda del modo di trasporto, specie per quei modi che comprendono i veicoli privati, dato che sono questi ultimi a registrare la percentuale più elevata di incidenti.

4.3.4 Protezione: dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 è stata rafforzata la sicurezza del trasporto aereo. Il Comitato considera che, dopo gli attentati di Madrid e di Londra e data la costante minaccia terroristica, la protezione di tutti i mezzi e di tutte le infrastrutture debba essere un obiettivo prioritario dell'Unione. Per questo è necessario estendere le norme di sicurezza a tutti i modi di trasporto e alle catene intermodali. Nell'attuare tutti i controlli e le norme di sicurezza si dovrà tuttavia evitare di effettuare operazioni inutili e costose e si dovranno salvaguardare i diritti umani e tutelare la vita privata degli utenti.

4.3.5 Trasporti urbani: la Commissione propone la pubblicazione di un Libro verde sul trasporto urbano, che dovrà avere

come strategia prioritaria la promozione dei trasporti collettivi e includere un catalogo delle buone pratiche. Inoltre, come il Comitato ha già affermato nel parere in merito al Libro bianco sui trasporti del 2001, sarà necessario realizzare dei nuovi investimenti e dei piani di trasporto volti a migliorare la qualità del trasporto pubblico nei grandi agglomerati urbani congestionati, sulla falsariga dell'iniziativa Civitas, del progetto Transurban⁽⁶⁾ e della Strategia tematica per l'ambiente urbano⁽⁷⁾. A tal fine sarà necessario prevedere maggiori risorse finanziarie provenienti dai fondi europei, sempre nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, dato che il trasporto urbano è per natura una competenza degli enti locali e regionali. Queste misure saranno tuttavia incomplete se non si attua una politica dei trasporti urbani che consenta e agevoli l'integrazione dell'iniziativa privata nella prestazione dei servizi urbani di trasporto collettivo di passeggeri, integrazione che contribuirà a liberare e ottimizzare le risorse pubbliche.

4.4 Trasporti ed energia

4.4.1 I trasporti sono uno dei settori che consumano più energia; rappresentano infatti circa il 70 % del consumo totale di petrolio dell'UE, ed è il trasporto stradale a registrare i consumi più elevati di questa fonte energetica (60 %), a causa soprattutto delle dimensioni del parco di veicoli privati, pari a oltre 465 autovetture per 1.000 abitanti. Il trasporto aereo rappresenta circa il 9 % del consumo totale di petrolio e quello ferroviario all'incirca l'1 %. Una concorrenza equa tra i vari modi di trasporto richiede una tassazione omogenea del consumo di petrolio. Per questo motivo occorre esaminare la possibilità di sopprimere l'esenzione fiscale per il carburante per aerei.

4.4.2 Ridurre la dipendenza dai combustibili fossili deve essere pertanto una priorità, insieme alla diminuzione delle emissioni di CO₂. Per raggiungere questi obiettivi (la Commissione stima per il settore dei trasporti un potenziale di risparmio energetico entro il 2020 pari al 26 %⁽⁸⁾), è necessario elaborare un programma di ricerca, sviluppo e innovazione dotato delle risorse necessarie e in grado di potenziare l'utilizzo delle energie alternative⁽⁹⁾, specie nell'ambito del trasporto urbano di superficie.

4.4.3 Per promuovere lo sfruttamento dei nuovi sviluppi tecnologici che consentano di ridurre le emissioni di CO₂ e la dipendenza dal petrolio è necessaria una politica dei trasporti differenziata, soprattutto in ambito fiscale, che favorisca l'acquisizione e l'utilizzo di nuove tecnologie capaci di ridurre l'inquinamento e aumentare il risparmio energetico, nonché la creazione di un carburante specifico per i servizi di trasporto pubblico, soggetto a una fiscalità ridotta applicabile esclusivamente a questa categoria di veicoli meno inquinanti (Euro IV e, in futuro, Euro V), analogamente a quanto è stato fatto per altri modi di trasporto. L'approccio alle questioni ambientali non dovrà essere basato su penalizzazioni fiscali, bensì sull'esatto contrario: occorre premiare i trasporti che integrano le nuove tecnologie volte a diminuire l'inquinamento e risparmiare energia.

⁽⁶⁾ Il progetto Transurban (sviluppo di sistemi di trasporto per la regione urbana) è sostenuto dall'UE nel quadro del programma di cooperazione interregionale Interreg III.

⁽⁷⁾ Cfr. comunicazione della Commissione relativa ad una *Strategia tematica sull'ambiente urbano* (COM(2005) 718 def. dell'11.1.2006).

⁽⁸⁾ Comunicazione della Commissione — *Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità* (COM(2006) 545 def.).

⁽⁹⁾ Cfr. parere di iniziativa del CESE sul tema *Sviluppo e promozione dei carburanti alternativi per il trasporto stradale nell'Unione europea* (GU C 195 del 18.8.2006, pag. 75).

4.5 Ottimizzazione delle infrastrutture

4.5.1 Le reti transeuropee di trasporto forniscono l'infrastruttura fisica per lo sviluppo del mercato interno dei trasporti, però il loro sviluppo non è omogeneo in tutta l'UE e non tutte le infrastrutture presentano problemi di congestione.

4.5.2 Il Comitato è favorevole all'idea di catene logistiche co-modali, che rappresentano una soluzione più efficiente al problema dei corridoi congestionati, dando la possibilità di ottimizzare l'uso delle infrastrutture di trasporto all'interno dei singoli modi di trasporto e fra di essi, come accade ad esempio con i tunnel transalpini, i corridoi ferroviari e i nodi intermodali di trasporto.

4.5.3 È necessario insistere sul problema della perifericità o ultraperifericità di certe regioni e certi paesi. Affinché queste zone lontane dal centro dell'UE possano beneficiare appieno del mercato interno è indispensabile completare le reti transeuropee di trasporto nei tempi previsti, e per fare questo occorrerà aumentare i fondi assegnati in bilancio dall'UE per la costruzione di tali reti, specie di quelle riguardanti i collegamenti transfrontalieri più congestionati (la Commissione menziona l'esempio della permeabilità dei Pirenei/collegamenti Spagna-Francia e Alpi). In sintesi, una migliore accessibilità comporta una più forte competitività, nonché maggiori aspettative di sviluppo regionale.

4.5.4 Oltre agli aumenti delle dotazioni di bilancio menzionati, l'Unione europea deve puntare decisamente sulla promozione di sistemi di finanziamento misto per la fornitura di infrastrutture, offrendo stabilità e garanzie giuridiche per la partecipazione di capitali privati nella costruzione e nello sfruttamento di infrastrutture di trasporto.

4.6 Mobilità intelligente

4.6.1 Come si è affermato in precedenza, i sistemi intelligenti di trasporto contribuiscono a garantire un uso più efficiente e razionale delle infrastrutture, riducendo così gli incidenti e le congestioni, e a proteggere l'ambiente.

4.6.2 Il sistema europeo di navigazione satellitare Galileo, che sarà in funzione dal 2010, offrirà future applicazioni per tutti i modi di trasporto, quali: l'automobile intelligente⁽¹⁰⁾, che

promuove l'utilizzo delle nuove tecnologie nei veicoli; il programma SESAR, che contribuirà a migliorare la gestione del traffico aereo nel Cielo unico europeo; e il sistema ERMTS, che aumenterà l'interoperabilità fra le reti ferroviarie nazionali.

4.6.3 Il CESE sostiene pienamente l'approccio basato sulla co-modalità, quale risposta dei trasporti al fenomeno della globalizzazione e all'apertura dei mercati mondiali. Per sviluppare tale approccio sarà necessario adattare le infrastrutture per dare impulso a collegamenti che garantiscano la continuità del trasporto ed evitino ritardi e interruzioni nella catena logistica. La promozione della co-modalità consentirà di potenziare tutti i modi di trasporto, specie quelli eventualmente sottoutilizzati.

4.7 La dimensione globale

4.7.1 Il CESE ribadisce quanto già affermato nel suo parere sul Libro bianco del 2001⁽¹¹⁾, vale a dire che la politica dei trasporti a livello internazionale è un elemento ulteriore della politica commerciale e, per alcuni aspetti, della politica estera e di sicurezza comune (PESC). Per tale motivo ritiene che la Commissione europea debba avere, in quest'ambito, le competenze attribuite dal Trattato in materia di negoziazione degli accordi commerciali internazionali, affinché, agendo su mandato del Consiglio, rappresenti l'intera Unione in materia di trasporti presso tutti gli organismi internazionali competenti nell'ambito delle politiche dei trasporti, e abbia la facoltà di negoziare, a nome degli Stati membri, accordi in materia con paesi terzi.

4.7.2 Allo stesso tempo, il Comitato ritiene che sia fondamentale effettuare una semplificazione delle procedure doganali per far sì che, senza compromettere la qualità del servizio⁽¹²⁾, esse non incidano negativamente sul suo costo, e garantire, attraverso accordi mirati, come l'accordo di Schengen o altri accordi successivi, il rispetto dei principi che limitano la creazione di frontiere interne nell'UE.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'iniziativa «automobile intelligente» — «Sensibilizzazione all'uso delle TIC per dei veicoli più intelligenti, più sicuri e più puliti» (COM(2006) 59 def.).

⁽¹¹⁾ GU C 241 del 7.10.2002.

⁽¹²⁾ Cfr. parere del CESE in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013) (GU C 324 del 30.12.2006, pag. 78).

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il testo che figura qui di seguito contenuto nel progetto di parere riveduto è stato eliminato sulla base di un emendamento adottato dall'Assemblea plenaria, ma ha ottenuto un numero di voti pari almeno a un quarto dei voti espressi:

Punto 4.6.4

In relazione alla logistica del trasporto merci, il CESE propone di sostituire le restrizioni temporanee alla circolazione stabilite dalle autorità nazionali con limitazioni coordinate dall'Unione, per le quali si rende necessario adottare una normativa comunitaria in materia. Tale misura deve essere coordinata con l'indicazione di una rete stradale transeuropea minima che, non essendo soggetta a queste restrizioni, assicuri la realizzazione senza interruzioni del trasporto su gomma.

Esito della votazione:

Voti favorevoli all'emendamento: 82 Voti contrari all'emendamento: 72 Astensioni: 9
