

Le politiche europee di trasporto nello spazio unico europeo

Pisa, 15 giugno 2016

Obiettivo dell'intervento: quadro delle tematiche e delle criticità della politica europea

A) **Diritto alla mobilità** – le politiche o meglio la politica europea dei trasporti dovrebbe essere intesa come una risposta alla domanda di mobilità che è un diritto ed una fondamentale libertà per cittadini e imprese

B) **Industrie di rete** - i diversi settori che compongono la galassia dei trasporti hanno questa caratteristica comune anche se questa non ha sempre la stessa rilevanza

Su A) - Ritornando al primo punto è opinione condivisa da almeno una parte della letteratura che sia stato finora trascurato il lato della domanda (privilegiando quello dell'offerta e cioè delle infrastrutture). In questa prospettiva sarebbe grandemente auspicabile una politica europea dei trasporti finalizzata ad un incremento sia dell'interoperabilità che dell'inter-modalità - che restano due fattori chiave della costruzione dello spazio unico europeo ma che richiedono elevati livelli di convergenza e coerenza tra i sistemi nazionali dove, invece, sono prevalse fino ad oggi politiche nazionali e settoriali.

Se consideriamo da questo punto di vista la formazione di uno spazio unico europeo non si tratta solo di perseguire una più avanzata apertura del mercato ma la rimozione di molte barriere amministrative e tecniche.

Tra l'altro il livello stesso di liberalizzazione è in gran parte dipendente dal tasso di standardizzazione tecnica come è dimostrato proprio dal settore ferroviario dove è evidente la necessità di introdurre il Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS – *European Rail Traffic Management System*) che va a sostituire gli oltre 20 diversi sistemi nazionali di segnalazione di controllo della velocità non comparabili tra loro e quindi di ostacolo ad una integrazione del mercato e allo sviluppo di una rete di trasporti europea.

Un breve cenno al tema del trasporto multimodale (o inter-modale che dir si voglia) che rappresenta, come dicevamo, un vero banco di prova verso la costruzione auspicata di uno spazio unico europeo.

Obiettivi in questa direzione sono stati posti dallo stesso Libro bianco della Commissione del 2011 (*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*) che auspicava, anche con la riscoperta delle 'autostrade del mare', un potenziamento della inter-modalità come sistema di traffico indispensabile per mediare ecologicamente ed economicamente tra le diverse modalità di trasporto, in particolare con quello stradale, che è una delle principali fonti di inquinamento.

Le maggiori difficoltà nel portare avanti questo progetto di trasporto, in particolare modo delle merci, che la globalizzazione e le nuove tecnologie portano ad incrementare, è che a tutt'oggi manca una disciplina sicura e uniforme sia a livello nazionale che sovranazionale.

Il tema è tecnicamente e giuridicamente assai complesso e vi risparmio qui molti aspetti di dettaglio. Vorrei soltanto ricordare che l'obiettivo prioritario è la definizione di una disciplina uniforme da applicare a ciascuna tratta del trasporto caratterizzata da un diverso mezzo (mare, strada, ferrovia, ecc.), necessario per semplificare il trasporto merci, digitalizzare la documentazione e, non da ultimo, consentire procedure più trasparenti per il risarcimento di eventuali danni.

Già in 2 occasioni si è cercato di dare questo inquadramento omogeneo: la Convenzione di Ginevra del 1980 che non ha avuto il numero di ratifiche necessarie; e le cd "Regole di Rotterdam" del 2009 sul contratto di trasporto multimodale che non ha ancora il numero di ratifiche sufficienti. Gli esperti non sono molto ottimisti sia nell'ottica di una nuova convenzione internazionale sia in quella di una estensione del campo di applicazione delle convenzioni unimodali a tratte di trasporto ulteriori attraverso lo strumento di protocolli modificativi.

Su B) - Ritornando al secondo punto ricordato all'inizio, cioè al carattere di industrie di rete, i mutamenti dell'assetto regolatorio nei diversi settori dei trasporti si sono mossi più o meno all'unisono con le altre industrie di rete. In effetti, nonostante le specificità di ogni industria, gli aspetti comuni sono importanti e vanno dalla separazione tra infrastrutture e servizio alla regolazione dell'accesso alle infrastrutture alla tutela dei consumatori.

In più i trasporti rientrano nella categoria dei SIEG e per alcuni dei settori più rilevanti resta la necessità di definire gli obblighi di servizio pubblico e le compensazioni finanziarie per chi fornisce il servizio.

Trasformazioni dell'assetto regolatorio e della governance nei diversi paesi sono state il portato di numerose iniziative comunitarie fino al Libro bianco del 2011. Resta comunque il fatto che queste hanno avuto un diverso impatto. La scarsa (almeno finora) convergenza dei modelli nazionali di regolazione anche nei diversi settori rende difficile, se non con studi caso per caso, verificare l'effettività nell'applicazione delle norme UE.

- ➔ La presenza di percorsi per certi aspetti comuni con le politiche europee in altre aree può facilitare il coordinamento regolatorio e istituzionale con quelle fortemente connesse alla politica dei trasporti.

Questo apre un ulteriore tema e cioè che una auspicabile politica unitaria dei trasporti porti a rafforzare il coordinamento tra questa e le politiche contigue.

In primo luogo è evidente la forte integrazione con la politica della concorrenza (che taglia trasversalmente tutti i mercati) e la necessità di un coordinamento con le politiche energetiche e con la politica ambientale.

In quest'ultimo caso l'alto livello di interconnessione si interseca con il potenziale conflitto tra politica dei trasporti e politica ambientale in quanto gli obiettivi di quest'ultima possono collidere almeno prima facie con le esigenze della mobilità. Procedere in modo indipendente sui due fronti potrebbe ridurre il conflitto tra mobilità e inversione dei trend ambientali verso una maggiore sostenibilità. Ma non è questa la direzione.

Inoltre l'integrazione con le politiche ambientali è un fondamentale volano di innovazione che richiede comunque una efficace regolazione che coinvolga tutti i livelli di governo come l'industria e gli utenti.

Quindi l'obiettivo è l'innovazione in materia di mobilità. A partire dal cd shift modale, cioè dal riequilibrio della mobilità dalla strada ad altri modi di trasporto.

Anche gli scenari elaborati dalla Commissione riguardo i target di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni per il periodo successivo al 2020 coinvolgono ampiamente il settore dei trasporti. Elemento chiave è il settore dei carburanti in quanto è ormai evidente che la prima generazione di bio-carburanti ha avuto un ruolo molto limitato nella de-carbonizzazione del settore dei trasporti.

Tra gli obiettivi posti al settore per il 2030 e oltre c'è lo sviluppo della tecnologia e dell'uso dei veicoli elettrici e dei bio-carburanti di seconda e terza generazione o di altro tipo di carburanti sostenibili. D'altra parte questo è un punto ineliminabile di una strategia di *low carbon economy* in quanto le emissioni di biossido di carbonio nel settore trasporti ammontano a oltre il 20% delle emissioni di gas serra di tutta l'UE e l'obiettivo auspicabilmente da raggiungere è una riduzione del 60% delle emissioni generate dai trasporti entro il 2050.

Il rilievo dell'innovazione tecnologica è evidente. Se prendiamo ad esempio il settore aereo, qui si stanno mettendo a punto ricerche per incrementare l'efficienza nel consumo del carburante, ottimizzare l'avvicinamento degli aerei agli aeroporti e per gestire le traiettorie di volo (v. le indicazioni provenienti dall'ENAC comparse sui quotidiani della scorsa domenica). Ma più autorevolmente la COM (2015) 598 della Commissione dello scorso dicembre "*Una strategia per l'aviazione in Europa*" afferma che "In linea con l'agenda della Energy Union, un importante contributo alla riduzione dell'impatto ambientale dell'aviazione dovrà provenire dalle attuali azioni di ricerca e sviluppo di tecnologie "verdi" innovative, compreso lo sviluppo e la diffusione sul mercato dei biocarburanti avanzati. I programmi riguardano principalmente la modernizzazione della gestione del traffico aereo e della riduzione dell'impatto sull'ambiente ("*Clean Sky*"). Il progetto SESAR

(*Single European Sky ATM Research project*) contribuirà a un risparmio di carburante (con una riduzione potenziale di 50 milioni di tonnellate di emissioni di CO₂).”

→ La costruzione di una politica europea dei trasporti che sia effettiva richiede, come visto, un coordinamento regolatorio sia tra i vari segmenti del settore che con le altre politiche contigue e interconnesse. Ma oltre a questo richiede anche un coordinamento istituzionale ai diversi livelli di governo e anche tra i livelli di governo.

Inutile qui ricordare tutti i passaggi compiuti a livello europeo in materia di trasporti fin dal Tr. di Roma dove i trasporti hanno rappresentato uno dei primi settori in cui la CEE auspicava una politica comune. E non a caso.

E' comunque interessante ricordare che all'inizio degli anni 80 il Parlamento prese la storica decisione di portare il Consiglio di fronte alla Corte di giustizia per l'assenza di una politica comune dei trasporti dovuta anche in questo caso alla resistenza dei governi. La Corte di giustizia con la sentenza del 1985 spronava le istituzioni comunitarie ad interventi efficaci per definire una politica comunitaria dei trasporti. Certamente questa spinta si è accompagnata alla tendenza al superamento dei monopoli pubblici e all'apertura dei mercati proveniente dall'AUE e dall'obiettivo del mercato unico che portava con sé una rivitalizzazione del principio di concorrenza. Questo ha dato un nuovo impulso al settore tanto che la stessa Corte di giustizia nel 1986 faceva cadere definitivamente il dogma (anche se ormai un pò stemperato) dell'inapplicabilità delle norme antitrust al settore.

Considerando questi elementi e gli interventi successivi, soprattutto dall'inizio degli anni 2000, riguardo il settore aereo, stradale, e ferroviario (sulla mancata attuazione delle norme del I pacchetto da parte di numerosi stati – 2012/13), e principalmente in materia di tutela dei diritti dei passeggeri, la Corte di giustizia ha indubbiamente assunto un ruolo di 'traino' nella *governance* dei trasporti. In effetti si è più volte

espressa sulla tendenza degli SM a prendere misure contrarie ai principi fissati a livello comunitario compromettendone l'efficacia complessiva.

Nonostante questo ruolo da protagonista assunto dalla Corte di giustizia gli effetti su una effettiva armonizzazione delle regole si producono con lentezza e in modo frammentario (V. le sentenze sul I pacchetto pubblicate quando ormai si sta varando il IV). D'altra parte quello della Corte non un ruolo da regolatore!!

Al contrario anche nel settore dei trasporti sarebbe necessario, come realizzato da tempo in altri, procedere alla creazione di uno o più regolatori che superassero l'attuale sistema delle Agenzie con ruoli a carattere tecnico ed ausiliario [*Agenzia Ferroviaria Europea* - compito di favorire la creazione di uno spazio unico ferroviario europeo attraverso un ravvicinamento progressivo delle regole tecniche e la fissazione di metodi e obiettivi comuni di sicurezza per tutto il sistema ferroviario;

Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea - fornisce una consulenza tecnica alla Commissione europea nella predisposizione della normativa sulla sicurezza aerea; esercita un'attività esecutiva di certificazione;

Agenzia europea per la sicurezza marittima - assiste l'UE e SM nell'elaborazione e nell'attuazione di una disciplina efficace ed uniforme sulla sicurezza marittima e sull'inquinamento causato dalla navigazione;

l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (2014) per gestire l'attuazione tecnica e finanziaria del programma TEN-T].

Come noto anche le Agenzie di più recente istituzione non hanno la natura di veri e propri regolatori indipendenti nel senso definito dalla dottrina, anche se nella evoluzione della specie tra ACER e Autorità dei mercati finanziari si registra un rafforzamento dei poteri decisionali (pur considerando che la dottrina Meroni non è stata ancora decisamente superata).

D'altra parte è incerto quanto sia possibile andare avanti in questa direzione in un momento in cui l'UE è sempre più un'organizzazione "à la carte", per utilizzare la definizione che è stata usata per un convegno organizzato dalla stessa Commissione.

