



POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI: PRINCIPI GENERALI

La politica dei trasporti rappresenta uno dei settori politici comuni da più di 30 anni. Parallelamente all'apertura alla concorrenza dei mercati dei trasporti e alla creazione delle reti transeuropee, il tema della «mobilità sostenibile» assumerà maggiore importanza, in particolare nel contesto del costante aumento delle emissioni di gas a effetto serra del settore, che minacciano di compromettere gli obiettivi climatici dell'Unione europea.

BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

Articolo 4, paragrafo 2, lettera g), e titolo VI del TFUE. Già nel [trattato di Roma](#) gli Stati membri avevano sottolineato l'importanza di una politica comune dei trasporti dedicando all'argomento un intero titolo. Quella dei trasporti è stata quindi una delle prime politiche comuni della Comunità. Il principale obiettivo iniziale era l'istituzione di un mercato comune dei trasporti, che consentisse la libera prestazione dei servizi e l'apertura dei mercati del trasporto. Tale obiettivo è stato ampiamente raggiunto, in quanto anche i mercati ferroviari nazionali si sono progressivamente aperti alla concorrenza. Con l'apertura dei mercati dei trasporti è essenziale creare nel contempo condizioni di concorrenza eque per i diversi tipi di trasporto, sia a livello intramodale che intermodale. L'armonizzazione ha assunto un'importanza sempre più grande e riguarda ora le leggi nazionali, i regolamentari e le disposizioni amministrative, e l'ambito tecnologico, sociale e fiscale in cui i servizi di trasporto sono prestati. I volumi trasportati, di persone come di merci, sono aumentati, come conseguenza del completamento del mercato interno dell'Unione, dell'abolizione delle frontiere interne, della riduzione dei prezzi dei trasporti derivante dall'apertura e dalla liberalizzazione dei mercati dei trasporti nonché delle modifiche a livello di sistema di produzione e di gestione delle scorte. Un settore dei trasporti economicamente prospero e dinamico affronta sfide sociali e ambientali sempre più rigide, ragion per cui il modello di una «mobilità sostenibile» ha acquisito sempre maggiore importanza.

Nonostante numerosi sforzi, la politica europea dei trasporti deve ancora affrontare grandi sfide nell'ambito della sostenibilità. Il settore dei trasporti rappresenta circa un quarto delle emissioni totali di gas serra prodotte dall'uomo nell'Unione europea. Inoltre, quello dei trasporti è l'unico settore, nell'Unione, in cui le emissioni di gas a effetto serra sono aumentate dal 1990. Ecco perché il Libro bianco del 2011 intitolato «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» ([COM\(2011\)0144](#)) ha raccomandato una riduzione del 20% delle emissioni dei trasporti (escluso il trasporto marittimo internazionale) tra il 2008 e 2030 e una riduzione di almeno il 60% tra il 1990 e il 2050. Esso ha



anche raccomandato una riduzione del 40% delle emissioni del trasporto marittimo internazionale tra il 2005 e il 2050. Il Libro bianco del 2011 chiede che entro il 2050 l'uso di carburanti sostenibili a basso tenore di carbonio nel settore dell'aviazione sia pari al 40%, e la diminuzione, del 50% entro il 2030 e del 100% entro il 2050, della quota delle autovetture a carburante tradizionale nei trasporti urbani.

Questi obiettivi sono tuttavia ampiamente insufficienti, rispetto a quelli stabiliti in occasione della Conferenza sul clima di Parigi (COP21), nel dicembre 2015 (ossia, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 20% tra il 2021 e il 2030). Anche se fossero raggiunti, nel 2030 le emissioni derivanti dai trasporti (escluso il trasporto marittimo internazionale) sarebbero ancora superiori del 4,5% ai livelli del 1990 e, nel 2050, le emissioni derivanti dal trasporto marittimo internazionale sarebbero solo del 9,5% inferiori ai livelli del 1990. Per rispondere alle sfide economiche e ambientali che la politica comune dei trasporti dovrà affrontare per contribuire al conseguimento delle riduzioni di emissioni, il realismo sarà importante quanto l'ambizione. Per i trasporti, ciò vuol dire utilizzare meno energia ed energia più pulita, impiegare meglio le moderne infrastrutture e ridurre il proprio impatto ambientale.

ORIENTAMENTI POLITICI GENERALI

La via verso una legislazione comunitaria nel campo dei trasporti è stata aperta solo in seguito a un ricorso del Parlamento intentato contro il Consiglio a causa della sua mancata azione. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), con sentenza del 22 maggio 1985 nella [causa 13/83](#), ha esortato il Consiglio a intervenire, dando così l'avvio a un'effettiva politica comune dei trasporti.

Il 2 dicembre 1992 la Commissione ha adottato il Libro bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti ([COM\(1992\)0494](#)). Essa chiedeva: l'apertura dei mercati dei trasporti, lo sviluppo della rete transeuropea, il rafforzamento della sicurezza e l'armonizzazione sociale. Al contempo, il Libro bianco del 1992 ha segnato altresì una svolta nel cammino verso un approccio integrato e intermodale basato sull'idea di «mobilità sostenibile». Nel successivo Libro bianco della Commissione, del 22 luglio 1998, dal titolo «Pagamento commisurato all'uso delle infrastrutture: un approccio per tappe per l'istituzione di un quadro comune in materia di tariffazione delle infrastrutture di trasporto nell'UE» ([COM\(1998\)0466](#)), la Commissione richiama l'attenzione sulle grandi differenze tra gli Stati membri in materia di tariffazione dei servizi di trasporto, che comportano molteplici distorsioni della concorrenza all'interno del trasporto intramodale e intermodale.

ATTUAZIONE

Nel suo secondo Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte» ([COM\(2001\)0370](#)), la Commissione ha analizzato innanzitutto i problemi e le esigenze della politica europea dei trasporti, in particolare nella prospettiva dell'allargamento verso Est. Essa prevedeva un cospicuo aumento del traffico e quindi ingorghi e incolonnamenti (soprattutto sulle strade e nello spazio aereo), nonché un aumento dei costi imputabili ai danni alla salute e all'ambiente. La Commissione ha presentato un pacchetto di 60 misure che avrebbero dovuto eliminare non solo il



collegamento tra crescita economica e un aumento del traffico, ma anche combattere le disparità nello sviluppo dei vari modi di trasporto. L'obiettivo del Libro bianco del 2001 era anche quello di fissare le quote del trasporto ferroviario, della navigazione interna e del trasporto marittimo di corto raggio ai livelli del 1998. A tale scopo, le misure erano finalizzate al rilancio del trasporto ferroviario nonché alla promozione del settore marittimo e della navigazione interna, oltre che a rafforzare l'integrazione tra i vari modi di trasporto. Inoltre, l'accento è stato posto sulla necessità di una revisione degli orientamenti per le reti transeuropee (cfr. scheda informativa RTE-T [3.5.1](#)), in modo da adattarli alla domanda di un'UE allargata e incentivare una più rapida soluzione dei problemi causati dalle strozzature. Il Libro bianco del 2001 riguardava anche i diritti e gli obblighi degli utenti dei sistemi di trasporto e prevedeva un piano d'azione per il miglioramento della sicurezza sulle strade, il conferimento di diritti consolidati ai passeggeri nonché la trasparenza dei costi attraverso il ravvicinamento dei principi di tariffazione.

L'Unione europea ha inoltre varato progetti tecnologici ambiziosi, quali il sistema di navigazione satellitare Galileo, il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (SEGTF o ERTMS) e il programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo (SESAR) per migliorare le infrastrutture per la gestione del traffico aereo.

Nel giugno 2006 la Commissione ha pubblicato un bilancio intermedio sul suo Libro bianco del 2001 ([COM\(2006\)0314](#)), dal titolo «Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente». La Commissione ha infatti stimato che le misure proposte nel 2001 non fossero sufficienti per raggiungere gli obiettivi e ha pertanto introdotto nuovi strumenti, fra l'altro:

- a. piani d'azione per la logistica del trasporto merci, per l'impiego di sistemi di trasporto intelligenti in Europa e per la mobilità urbana;
- b. «Naiades» e «Naiades II», programma di azione europeo integrato per il trasporto sulle vie navigabili interne;
- c. obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018

Nel luglio 2008 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure per l'«ecologizzazione dei trasporti», fondato su una strategia di internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto. Il pacchetto comprendeva tre comunicazioni della Commissione e una proposta di revisione della [direttiva 1999/62/CE](#), nota anche come direttiva «Eurovignette» (cfr. Scheda informativa sul «Trasporto stradale: armonizzazione della legislazione» [3.4.3](#)).

I risultati del dibattito sul futuro a lungo termine dei trasporti (con 20 o 40 anni di anticipo), che è stato lanciato nel Libro bianco del 2001, sono stati presentati nella comunicazione della Commissione intitolata «Un futuro sostenibile per i trasporti: Verso un sistema integrato basato sulla tecnologia e di agevole uso» ([COM\(2009\)0279](#)).

Il 28 marzo 2011 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco sul futuro dei trasporti entro il 2050, dal titolo «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» ([COM\(2011\)0144](#)). La Commissione descrive le nuove e vecchie sfide e definisce i mezzi per affrontarle. Fra



i 10 obiettivi del Libro bianco del 2011, la Commissione ha compreso la creazione di un autentico spazio unico europeo dei trasporti, eliminando tutti gli ostacoli residui tra modi e tra sistemi nazionali, facilitando il processo di integrazione e sostenendo l'emergere di nuovi operatori multinazionali e multimodali. Per evitare tensioni e distorsioni, è prevista una maggiore convergenza e un'applicazione più efficace delle norme nel campo sociale, della sicurezza e ambientale, nonché standard minimi per i servizi e la tutela dei diritti degli utenti. Il 1o luglio 2016 la Commissione ha presentato una relazione sotto forma di documento di lavoro ([SWD\(2016\)0226](#)) sui progressi compiuti nell'attuazione del programma decennale del Libro bianco 2011. L'allegato II comprende un bilancio dettagliato delle attività intraprese fino ad allora.

Nel 2016 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo «Strategia europea per una mobilità a basse emissioni» ([COM\(2016\)0501](#)), in cui propone misure per accelerare la decarbonizzazione dei trasporti europei. La strategia mira principalmente a raggiungere un obiettivo a zero emissioni, come stabilito nel Libro bianco del 2011 sul futuro dei trasporti, al fine di contribuire in modo adeguato al raggiungimento degli obiettivi dell'accordo COP 21 di Parigi.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Oltre ad aver fornito un attivo sostegno alla liberalizzazione del mercato dei trasporti e al modello della «mobilità sostenibile», il Parlamento ha ribadito la necessità di liberalizzare i mercati dei trasporti e di armonizzare completamente le condizioni quadro negli ambiti sociale, fiscale e tecnico, nonché gli standard di sicurezza.

Il 12 febbraio 2003 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione](#) sul Libro bianco della Commissione del 2001 intitolato «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte» ([COM\(2001\)0370](#)). La risoluzione ha sottolineato la sostenibilità, quale base e parametro della politica europea dei trasporti e ha evidenziato l'importanza di creare un sistema di trasporti globale e integrato. Ciò avverrebbe senza compromettere la competitività del trasporto su strada e sulla base di una tariffazione equa per coprire le infrastrutture e i costi esterni per ogni modo di trasporto. Il Parlamento ha emesso tutta una serie di proposte per ogni singolo modo di trasporto, per la sicurezza dei trasporti, per il calendario e per completare il finanziamento della rete transeuropea di trasporti, nonché per un migliore coordinamento con altre politiche dell'UE e con altre tematiche in materia di trasporto.

A seguito del Libro verde della Commissione intitolato "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" ([COM\(2007\)0551](#), pubblicato il 25 settembre 2007, il Parlamento ha adottato una [risoluzione](#), il 9 luglio 2008, con lo stesso titolo. Inoltre, il 23 aprile 2009 il Parlamento ha adottato un'altra [risoluzione](#) intitolata "Piano d'azione sulla mobilità urbana". Il Parlamento ha chiesto, in particolare, l'elaborazione di un approccio globale europeo integrato di mobilità urbana, in grado di fungere da quadro di riferimento comune per gli attori europei, nazionali, regionali e locali. Poco dopo, la Commissione ha risposto a tale richiesta con una comunicazione dallo stesso titolo, «Piano d'azione sulla mobilità urbana» ([COM\(2009\)0490](#)), pubblicata il 30 settembre 2009.

A seguito di una nuova comunicazione dell'esecutivo, dal titolo «Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse» ([COM\(2013\)0913](#)),



pubblicata il 17 dicembre 2013, il Parlamento ha adottato, il 2 dicembre 2015, una [risoluzione](#) sulla «Mobilità urbana sostenibile». La risoluzione esorta gli Stati membri e le città a elaborare piani di mobilità urbana sostenibile che diano priorità ai modi di trasporto a basse emissioni, ai veicoli alimentati con combustibili alternativi e al ricorso a sistemi di trasporto intelligenti. La Commissione e gli Stati membri sono stati esortati a stabilire uno scambio di esempi di buone pratiche di pianificazione spaziale e uso dello spazio, rilevante per la creazione di una rete di mobilità sostenibile, nonché a varare campagne di sensibilizzazione pubblica che promuovano la mobilità sostenibile. Le città sono state incoraggiate a partecipare al «Partenariato europeo di innovazioni sulle città e comunità intelligenti»;

A seguito di una comunicazione della Commissione ([COM\(2009\)0279](#)) intitolata «Un futuro sostenibile per i trasporti: Verso un sistema integrato, guidato dalla tecnologia e di facile utilizzo», il 6 luglio 2010 il Parlamento ha adottato una [risoluzione](#) su un futuro sostenibile per i trasporti. Il testo si inseriva nella prospettiva del Libro bianco del 2011 e il Parlamento ha inoltre risposto alla comunicazione della Commissione proponendo un ampio elenco di richieste riguardanti l'intero spettro di applicazione della politica dei trasporti dell'UE.

A seguito della pubblicazione del Libro bianco del 2011, il Parlamento ha adottato due risoluzioni. La [risoluzione](#) adottata il 15 dicembre 2011 dal titolo «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile». In essa il Parlamento ha valutato gli obiettivi principali delineati nel Libro bianco del 2011 e ha dato una valutazione parziale dei progressi compiuti nella sua attuazione. Per quanto riguarda la realizzazione di uno spazio unico dei trasporti entro il 2020, la risoluzione ha sottolineato il potenziale ancora insufficientemente sfruttato dei trasporti in molti settori e ha posto in rilievo l'importanza di un sistema incentrato sull'interconnessione e l'interoperabilità. Il Parlamento ha approvato i 10 obiettivi per un sistema dei trasporti competitivo ed efficiente sotto il profilo delle risorse e gli obiettivi per il 2030 e il 2050 fissati nel Libro bianco.

Il 9 settembre 2015 il Parlamento ha adottato una seconda [risoluzione](#) sull'attuazione del Libro bianco del 2011, intitolata: "Bilancio e via da seguire per una mobilità sostenibile". Nel contesto della revisione intermedia, il 1o luglio 2016 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro ([SWD \(2016\)0226](#)) dal titolo «L'attuazione del Libro bianco sui trasporti del 2011 — cinque anni dopo la sua pubblicazione: risultati e sfide». Il Parlamento ha invitato la Commissione a mantenere almeno il livello d'ambizione degli obiettivi fissati. Inoltre, il Parlamento ha invitato la Commissione a mantenere almeno il livello d'ambizione degli obiettivi fissati. Esso esorta la Commissione a proporre misure legislative supplementari e una strategia globale per la decarbonizzazione dei trasporti, al fine di conseguire l'obiettivo di una riduzione di almeno il 60% delle emissioni di gas a effetto serra causate dai trasporti, entro il 2050. Il Parlamento formula una serie di raccomandazioni volte a realizzare l'integrazione di tutti i modi di trasporto al fine di creare un sistema dei trasporti più efficiente, sostenibile, competitivo, accessibile e di più facile utilizzo per gli utenti. Tra i punti principali sollevati figurano il trasferimento modale e la co-modalità, le infrastrutture moderne e i finanziamenti intelligenti, la mobilità urbana, il ruolo degli utenti, fulcro della politica dei trasporti, e la dimensione globale dei trasporti. Il Dipartimento tematico



Politica strutturale e di coesione del Parlamento europeo ha di recente pubblicato lo studio [«Trasferimento modale nel trasporto europeo: la via da seguire»](#).

Inoltre, nella sua risoluzione su una strategia europea per una mobilità a basse emissioni, adottata nel dicembre 2017, il Parlamento ha sottolineato la necessità che il settore dei trasporti contribuisca maggiormente agli obiettivi climatici. In tale contesto ha sottolineato, tra gli altri aspetti:

- la necessità di investimenti nella multimodalità e nel trasporto pubblico;
- La necessità di inviare segnali di prezzo più chiari per tutti i modi di trasporto, al fine di rispecchiare meglio i principi «chi inquina paga» e «chi utilizza paga»;
- il ruolo della digitalizzazione nella mobilità sostenibile.

Il Parlamento ha inoltre chiesto un approccio più ambizioso nei confronti delle energie rinnovabili nel settore dei trasporti, rispetto a quanto proposto nella rifusione della direttiva sulle energie rinnovabili, e la creazione di incentivi per la diffusione di combustibili alternativi sostenibili per i modi di trasporto che attualmente non dispongono di alternative al carburante liquido. In seguito a una comunicazione della Commissione dal titolo «Verso l'uso più ampio possibile di combustibili alternativi: un piano d'azione sulle infrastrutture per i combustibili alternativi» ([COM\(2017\)0652](#)), nel ottobre 2018 il Parlamento ha approvato una [risoluzione](#) in cui invitava la Commissione a effettuare una revisione della direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi e a concentrarsi sulla sua corretta attuazione 2018/2013 (INI).

Il Parlamento ha inoltre accolto con favore la comunicazione della Commissione dal titolo «La strada verso la mobilità automatizzata» ([COM\(2018\)0283](#)), ma in una [risoluzione](#) del 15 gennaio 2019 sottolinea che gli attori europei devono unire le forze per assumere un ruolo di leader mondiali nel settore dei trasporti autonomi [2018/2089\(INI\)](#).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

