Politica comune dei trasporti

La politica comune dei trasporti è strettamente collegata con altre politiche comunitarie, rendendo necessaria la determinazione dei rapporti tra le diverse discipline. Sono direttamente applicabili nel settore in esame le norme comunitarie in materia di concorrenza e di Libertà di stabilimento. Viceversa, l'art. 51 esclude la diretta applicabilità delle disposizioni sulla Libera circolazione dei servizi in questo ambito, rendendo, dunque, necessaria l'adozione di atti di diritto derivato per la liberalizzazione dei servizi di trasporto (v. anche Diritto comunitario).

Per quanto riguarda la disciplina degli aiuti di Stato, nel settore dei trasporti trovano applicazione gli artt. 87-89, così come integrati dagli artt. 73 e 76. In particolare, l'art. 73 prevede due eccezioni speciali, nel caso in cui gli aiuti siano necessari per il coordinamento dei trasporti o per il rimborso del costo degli obblighi di servizio pubblico, fermo restando, il rispetto delle condizioni di compatibilità derivanti dalla disciplina generale (CGCE 24/0 7/2003, C-280/00, *Altmark*, *ivi*, p. I-7747). L'art. 76 consente, invece, di derogare al divieto di prezzi o condizioni che comportino un elemento di sostegno per le imprese, qualora la Commissione europea ritenga tale deroga necessaria per lo sviluppo di alcune regioni. Sempre più rilevanti sono, inoltre, i rapporti tra il settore in esame e quello della Politica ambientale, essendo ormai numerose le misure comunitarie adottate per ridurre l'impatto sull'ambiente delle diverse modalità di trasporto.

Gli atti di diritto derivato adottati dalla CE in materia di trasporti su strada, ferrovia o vie navigabili o di trasporti combinati trovano la propria base giuridica nell'art. 71. Ai sensi del paragrafo 1, la procedura standard è quella di codecisione (v. Procedura di codecisione) (art. 251), la quale prevede l'adozione congiunta dell'atto da parte di Parlamento

europeo e Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Il paragrafo successivo stabilisce che il Consiglio possa adottare l'atto con Voto all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, qualora le disposizioni riguardanti i principi del regime dei trasporti possano «gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune Regioni, come pure l'uso di talune attrezzature relative ai trasporti».

La norma in esame lascia alle istituzioni comunitarie ampia facoltà nella scelta della tipologia di atti da utilizzare. Le uniche indicazioni in questo senso riguardano il rapporto tra l'intensità dell'intervento comunitario e l'ambito sostanziale oggetto di regolazione. La lettera *a*) dell'art. 71.1 prevede che, per quanto riguarda i trasporti aventi carattere internazionale, vale a dire i movimenti di cose o persone che implicano l'attraversamento di una frontiera e che riguardano almeno uno Stato membro, la CE possa stabilire "norme comuni". Nel caso dei traffici di cabotaggio, quelli, cioè, che si svolgono all'interno di un unico Stato, la lettera *b*) riconosce in capo alla CE solo la possibilità di stabilire le "condizioni" per l'ammissione di vettori stranieri non residenti in quello Stato. La lettera *c*), infine, prevede che la CE possa adottare "misure" per il miglioramento della sicurezza dei trasporti.

L'evoluzione della politica dei trasporti ha comportato l'ampliamento dell'obiettivo originario dell'integrazione dei mercati nazionali, coinvolgendo aspetti ulteriori, quali la sicurezza e la tutela ambientale. Tale sviluppo ha segnato il superamento di un approccio fondato esclusivamente sugli strumenti di liberalizzazione e Armonizzazione, imponendo l'adozione di azioni positive nei diversi settori che compongono l'ambito in esame.

Il settore ferroviario si è tradizionalmente distinto per la coincidenza tra proprietario delle infrastrutture e fornitore

del servizio, entrambi generalmente aventi natura pubblica. Al fine di creare uno spazio ferroviario europeo integrato, la CE ha adottato una serie di provvedimenti in riferimento al trasporto di merci. Una spinta decisiva in questo senso si è avuta nel 2001 con l'adozione del "primo pacchetto ferroviario". Le tre direttive che lo compongono mirano a consolidare la separazione tra gestore dell'infrastruttura e prestatore del servizio di trasporto (dir. 2001/12/CE del Parlamento e del Consiglio del 26/02/2001, "Gazzetta ufficiale" L 75, 1), con la fissazione dei principi per la disciplina dei rapporti tra i due soggetti (dir. 2001/14/CE del Parlamento e del Consiglio del 2602/2001, GU L 75, p. 29), e a disciplinare l'accesso all'infrastruttura, specificando i requisiti necessari per richiedere una licenza in un paese membro (dir. 2001/13/CE del Parlamento e del Consiglio del 26/02/2001, GU L 75, p. 26) e prevedendo condizioni di favore per le associazioni internazionali di imprese ferroviarie (dir. 2001/14/CE, cit.). Il "secondo pacchetto" di direttive tenta di elaborare un approccio comune in materia di sicurezza (dir. 2004/49/CE del Parlamento e del Consiglio del 30/04/2004, GU L 220, p. 16) e di migliorare l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e di quello convenzionale (dir. 2004/50/CE del Parlamento e del Consiglio del 29/04/2004, GU L 220, p. 40). Nel 2004, inoltre, è stata istituita l'Agenzia ferroviaria europea, un organismo dotato di poteri consultivi (reg. CE n. 881/2004 del Parlamento e del Consiglio del 29/04/2004, GU L 220, p. 4). È attualmente in fase di adozione il "terzo pacchetto ferroviario", il quale riguarda la certificazione dei macchinisti, l'ulteriore apertura del mercato per il trasporto di passeggeri e la tutela dei diritti di questi ultimi nel trasporto ferroviario internazionale – COM(2004) 140 def.

Un'evoluzione simile è ravvisabile anche per quanto riguarda la disciplina del trasporto su strada di merci e passeggeri. L'azione comunitaria ha inteso, prima di tutto, disciplinare

la questione dell'accesso al mercato, per quanto riguarda sia i traffici internazionali sia quelli di cabotaggio. Parallelamente, sono state intraprese azioni per il miglioramento della sicurezza stradale, attraverso misure che riguardano questioni relative ai veicoli (dir. 203/20/CE del Parlamento e del Consiglio dell'8/04/2003, per il Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri delle disposizioni relative all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza, GU L 115, p. 63), ai conducenti (dir. 91/439/CEE del Consiglio del 29/07/1991, concernente la patente di guida, GU L 237, p. 1) e alle infrastrutture (dir. 2004/54/CE del Parlamento e del Consiglio del 29/04/2004, relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea, GU L 167, p. 39) e della protezione ambientale.

Sebbene i trasporti marittimi e aerei risultino esclusi dall'ambito applicativo del titolo V, l'intervento normativo in tali ambiti è caratterizzato da dinamiche analoghe a quelle degli altri settori.

La politica comune in materia di trasporto marittimo a carattere internazionale si sviluppa a partire dalla metà degli anni Ottanta, attraverso l'adozione di quattro regolamenti che riguardano l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi e delle regole di concorrenza in tale ambito (reg. CEE n. 4055/86 del Consiglio del 22/12/1986, GU L 378, p. 1, modificato dal reg. CEE n. 3573/90 del Consiglio del 4/12/1990, GU L 353, p. 16; reg. CEE 2056/86 del Consiglio del 22/12/1986, GU L 378, p. 4; reg. CEE 2057/86 del Consiglio del 22/12/1986, GU L 378, p. 14; reg. CEE 4058/86 del 22/12/1986, GU L 378, p. 21). Per quanto riguarda il cabotaggio, invece, il processo di liberalizzazione ha preso il via solo all'inizio degli anni Novanta (reg. CEE n. 3577/92 del Consiglio del 7/12/1992, GU L 364, p. 7). L'azione normativa della CE ha riguardato, inoltre, la sicurezza della navigazione e la tutela dell'ambiente marino, ambito nel quale

si è avuto lo sviluppo di un'ampia disciplina che non ha carattere meramente strumentale alla liberalizzazione del settore.

La liberalizzazione del trasporto aereo è stata per lungo tempo ostacolata dalla forte presenza statale in questo settore, prendendo il via solo nella seconda metà degli anni Ottanta e articolandosi in tre fasi successive. La prima ha riguardato la tariffazione aerea e l'accesso dei vettori alle rotte di linea (dir. n. 87/601 del Consiglio del 31/12/1987, GU L 374, p. 12; dec. 87/602/CEE del Consiglio del 14/12/1987, GU L 374, p. 19); la seconda alle rotte intracomunitarie e la ripartizione delle capacità passeggeri tra i vettori (reg. 2342/90 del Consiglio del 24/07/1990, GU L 217, p. 1; reg. CEE 2343/90 del Consiglio del 24/07/1990, GU L 217, p. 8); la terza la fissazione dei requisiti per le licenze d'esercizio da parte degli Stati, l'imposizione di oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi di linea verso un aeroporto di una regione periferica o a una rotta a bassa intensità di traffico verso un aeroporto regionale e la liberalizzazione delle tariffe passeggeri e merci (reg. CEE n. 2407/92 del Consiglio del 23/07/1992, GU L 240, p. 1; reg. CEE n. 2408/92 del Consiglio del 23/07/1992, GU L 240, p. 8; reg. CEE n. 2409/92 del Consiglio del 23/07/1992, GU L 240, p. 15). La CE è intervenuta, inoltre, in materia di sicurezza dei traffici aerei, per quanto attiene sia la costruzione e l'equipaggiamento degli aeromobili (reg. CE n. 1899/2006 del Parlamento e del Consiglio del 12/12/2006, GU L 377, p. 1), sia la regolamentazione delle conseguenze degli incidenti (dir. 94/56/CE del Consiglio del 21/11/1994, GU L 319, p. 14). Nel 2002 è stata creata l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (reg. CE n. 1592/2002 del Parlamento e del Consiglio del 15/07/2003, GU L 240, p. 1), la quale è incaricata di assistere la Commissione nello sviluppo e nell'applicazione di standard tecnici uniformi in materia. Un ambito sempre più rilevante della politica comunitaria dei trasporti aerei è quello della tutela ambientale, e, in particolare,

dell’abbattimento dell’inquinamento acustico (dir. 2002/30/CE del Parlamento e del Consiglio del 26/03/2002, GU L 85, p. 40), della tutela della qualità dell’aria e della riduzione dell’impatto dei traffici aerei sul cambiamento climatico – COM (2005)459 def. Da ultimo, la CE è anche intervenuta in materia di tutela dei diritti dei passeggeri, fissando norme comuni in materia di compensazione ed assistenza dei passeggeri vittime del c.d. *overbooking* (reg. CE n. 261/2004 del Parlamento e del Consiglio dell’11/02/2004, GU L 46, p. 1).

L’azione comunitaria in materia di trasporti si caratterizza per la sua tendenza espansiva, sia nella realizzazione dei principi del Trattato sia nella regolazione di aspetti a essi collegati. Questo tipo di evoluzione costituisce la necessaria risposta alle esigenze di un settore che, oltre a essere fondamentale per il rafforzamento del mercato interno, ha importanti ricadute sul processo di integrazione anche in termini sociali ed ambientali.

Francesco Costamagna (2009)