

MARCO COSSUTTA

*Prof. ass. di Filosofia del diritto  
nell'Università degli Studi di Trieste*

## ALCUNI CENNI SULLE FINALITÀ DELLE POLITICHE COMUNITARIE IN MATERIA DI TRASPORTO. LA QUE- STIONE DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE E DELLA TUTELA AMBIENTALE.

SOMMARIO: 1. Trasporto e fonti primarie della legislazione comunitaria; 2. Centralità del trasporto nel processo di allargamento dell'Unione europea; 3. La tutela ambientale e l'attività di trasporto; 4. Il diritto promozionale come mezzo di attuazione di interessi pubblici.

1. La materia trasportistica assume rilevanza nelle fonti giuridiche primarie della Unione europea; infatti, come noto, a questa sono dedicati gli artt. 74-84 del Titolo quarto ("I trasporti") della Parte terza ("Politiche comunitarie") del *Trattato*.

La presenza all'interno del documento costitutivo l'Unione europea di un Titolo specificatamente dedicato ai trasporti è indicativa dell'importanza che a questi viene ascritta nelle politiche comunitarie; soltanto il settore agricolo, in quanto settore primario, è espressamente menzionato nel *Trattato*, il quale non richiama che genericamente altre attività economiche.

Se gli articoli 74 e seguenti tratteggiano specificatamente le linee di intervento dell'Unione europea in materia di trasporto, lo sviluppo di una politica comune dei trasporti è in vero già auspicata nel punto *f* dell'art. 3; "una politica comune nel settore dei trasporti" (così recita il comma in questione) è una delle azioni che gli organi comunitari, ai sensi dell'art. 2, devono intrapren-

dere al fine di promuovere "uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

Da quanto ora richiamato dai principi generali del *Trattato*, appare evidente come alla politica dei trasporti si attribuisca, in concorrenza con le altre azioni istituite dall'art. 3, non soltanto il compito di rendere effettive le "quattro libertà" caratterizzanti l'attività della Comunità, di cui all'art. 7A ("il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"), ma, fra le altre, anche la promozione di "uno sviluppo [ ... economico ... ] che rispetti l'ambiente", come recita il già richiamato articolo 2.

Utile in proposito richiamare la questione delle infrastrutture di trasporto, istituita nella fonte primaria del diritto comunitario all'articolo 129B, alle quali gli organi dell'Unione riconoscono, oltre alla funzione, per così dire manifesta, di favorire il movimento dei fattori produttivi, incrementando in tal modo il benessere collettivo (anche attraverso il collegamento alla rete dei traffici aree geo-economiche attualmente marginali favorendone in tal modo lo sviluppo), delle finalità non immediatamente riconducibili alla tradizione rappresentazione dell'attività di trasporto. Alla tutela dell'ambiente va quindi affiancata la questione dell'allargamento dell'Unione stessa.

2. Va evidenziato in proposito come la Commissione europea, in una sua Comunicazione al Consiglio, al Parlamento, nonché la Comitato economico-sociale e al Comitato delle regioni, titolata *Politica comune dei trasporti. La mobilità sostenibile e le sue prospettive future*, alla fine del 1998 sottolineava "la crescente importanza

della dimensione esterna della politica comune dei trasporti", sia a seguito della "crescente globalizzazione dell'economia", che in vista della possibile entrata nell'Unione di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale. A tal fine la Commissione constatava che "gli stessi negoziati di adesione presuppongono un'analisi sistematica della legislazione sui trasporti vigente in ciascun paese candidato" (così al punto quinto, "Miglioramento delle relazioni esterne").

Alle reti transeuropee di trasporto è quindi ascritto un compito che va al di là dell'attuazione del mercato comune; la loro realizzazione e soprattutto l'interazione con la rete dei paesi candidati appare essenziale all'allargamento stesso del mercato. In tal senso nell'*Agenda 2000* si sottolinea come "saranno necessari investimenti molto considerevoli nelle infrastrutture di trasporto dei paesi candidati per evitare strozzature dovute all'aumento dei flussi e consentire a questi paesi di beneficiare pienamente dell'integrazione. Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto rivestirà inoltre, con ogni probabilità, carattere altamente prioritario per gli stessi paesi candidati [ ... ] Sarà necessario un notevole sostegno da parte dell'Unione per i corridoi connessi alle reti transeuropee" (così nel capitolo dedicato a "I problemi sulla via dell'ampliamento").

Dal che si evince che non solo l'adesione normativa alle direttrici comunitarie nell'ambito dell'attività di trasporto è necessaria al fine di consentire l'entrata dei paesi candidati nell'unione, da qui i problemi di adeguamento della legislazione interna con quella comunitaria, ma è indispensabile la creazione delle condizioni materiali, le infrastrutture, per permettere una effettiva e proficua relazione all'interno dell'Unione eventualmente allargata.

Appare importante sottolineare come, accanto all'enunciazione del mero principio (offerto in questo caso dall'accoglimento del *corpus* legislativo comunitario in materia), la Commissione richieda l'effettivo esercizio di una attività di trasporto (intesa

come flusso di traffico di fattori produttivi) fra i paesi membri e quelli candidati, ribadendo in questo modo che senza rete di collegamento non può palesarsi mercato comune e, quindi, non può esservi accoglimento nello stesso di paesi non integrati (nel nostro caso da reti infrastrutturali di trasporto).

3. La stessa tutela ambientale non è disgiunta nei più recenti documenti dell'Unione europea dalla politica dei trasporti; al contrario, si può affermare che la politica dei trasporti rappresenta uno degli strumenti cardine per una politica volta alla tutela dell'ambiente, ciò a maggior ragione dopo l'acquisizione formale da parte dell'Unione di specifiche competenze in materia ambientale, di cui il Titolo sedicesimo del *Trattato*.

Nella sopra richiamata Comunicazione, la Commissione evidenzia come "lo sviluppo di sistemi di trasporto efficienti ed integrati, permetterà a sua volta di farsi carico dell'esigenza di proteggere e valorizzare l'ambiente, sia a livello locale che su scala mondiale, assicurando che i trasporti offrano il proprio contributo per il raggiungimento degli obiettivi ambientali [...] le tendenze attualmente registrate per alcuni modi di trasporto (su strada e per via aerea) non possono essere mantenute a tempo indeterminato, esse non sono infatti sostenibili da punto di vista dell'impatto ambientale ed, in particolare del cambiamento climatico. Ne consegue che una delle priorità essenziali della Commissione è la promozione di *forme sostenibili di trasporto*".

Sono state emanate norme comunitarie in materia di limiti di inquinamento acustico (Direttive n. 70/157 e n. 92/98) ed atmosferico (Direttive n. 70/220, n. 72/306, n. 88/77 e n. 91/441) causato dalla circolazione di veicoli; va rilevato come lo sviluppo dell'attività di trasporto nei territori dei paesi membri dell'unione avvenga soprattutto attraverso i vettori su gomma, di gran lunga i più inquinanti. Dal che la necessità di promuovere e sviluppare forme di trasporto alternativo a quello su strada come i trasporti intracomunitari combinati, ferroviari e marittimi.

Per quanto concerne il vettore marittimo, in particolare sul cosiddetto *short sea shipping*, è intervenuta la Commissione con un documento del 1995 in cui si evidenzia il carattere prioritario del trasporto marittimo anche su tratte intracomunitarie in quanto sia meno inquinate e dispendioso dal punto di vista energetico (secondo uno studio della Commissione del 1993 il trasporto rappresenta il trenta per cento del consumo di tutta l'energia utilizzata nei paesi dell'Unione), che meno oneroso dal punto di vista del costo delle infrastrutture. Questa indicazione della Commissione ritrova statuizione all'interno della Decisione n. 1692 del 1996, ove nel Preambolo della stessa si fa esplicito riferimento al fatto che "la navigazione a corto raggio può, fra l'altro, contribuire a decongestionare le vie di trasporto terrestri". Oltre ad incentivare il traffico marittimo a corto raggio l'Unione, per mezzo del Regolamento n. 2978/94, promuove l'utilizzo di mezzi di trasporto potenzialmente meno inquinanti, ad esempio le petroliere a "zavorra segregata" considerate più sicure delle tradizionali petroliere.

La Commissione nell'elaborare una strategia di intervento ambientale ritiene imprescindibile, ormai dal *Libro bianco* del 1993, un approccio globale in materia di trasporto ed ambiente volto ad individuare una cosiddetta mobilità sostenibile attraverso la promozione di una politica dei trasporti legata alle tematiche ambientali, che non sia soltanto rivolta ai veri vettori ma che coinvolga anche la questione delle infrastrutture, stimolando la scelta dei mezzi di trasporto il meno inquinanti possibile.

Queste linee di tendenza ritrovano una precisa statuizione nelle disposizioni poste in essere dagli organi competenti dell'Unione; basti in proposito richiamare la già citata Decisione n. 1692 del 23 luglio 1996 in materia di "Orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti". Questa all'articolo 8 dispone che "all'atto dello sviluppo e della realizzazione dei progetti gli stati membri devono tenere conto della tutela ambientale effettuando studi di impatto ambientale dei progetti";

la Commissione "elaborerà metodi adeguati di analisi ai fini della valutazione strategica dell'impatto ambientale di tutta la rete". Siffatte disposizioni ritrovano, se così si può affermare, ulteriore coerenza dall'introduzione nel *Trattato* dell'articolo 130R, che ascrive specificatamente all'Unione europea l'obbligo di perseguire fra i suoi obiettivi la "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente [... nonché la ...] promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale".

Come già esaminato la politica dei trasporti dell'Unione europea non si svolge separatamente dal più generale intervento in tutela dell'ambiente. Questa tendenza era già presente ancor prima che all'Unione venissero dal *Trattato* di Maastricht ascritti compiti di cui al già richiamato articolo 130R. Particolarmente nel settore marittimistico questi obiettivi sono perseguiti almeno dalla Raccomandazione n. 78/584 riguardante la ratifica da parte degli stati membri di convenzioni internazionali in materia di sicurezza del trasporto marittimo (il documento comunitario fa riferimento specificamente alla Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare, SOLAS, del 1974 e alla Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, MARPOL, del 1973).

In tal senso una seppur parziale indagine sulla politica marinara dell'Unione non può prescindere dalle misure rivolte a prevenire l'inquinamento marino ed a migliorare le condizioni di sicurezza della navigazione. Lungo questa falsariga si collocano le prime misure comunitarie come le Direttive 79/115 sul pilotaggio delle navi nel Mare del Nord e nel Canale della Manica e 79/116 sulle condizioni di ammissibilità nei porti comunitari di navi cisterna per giungere alle Direttive 93/75 sulle condizioni di sicurezza delle navi dirette o provenienti da porti comunitari e trasportanti merci pericolose ed inquinanti e 95/21 sul cosiddetto *port state control* per la quale gli stati membri si obbligano a ispezionare almeno il 25% delle navi transitate nei loro porti.

Quest'ultima norma si colloca nel più generale intendimento, non solo comunitario, di eliminare dai traffici le navi sotto gli standard di sicurezza.

4. Va altresì rilevato come in materia di sicurezza l'Unione europea non produce soltanto norme ordinatorie, la cui finalità ultima è di operare un controllo sull'attività degli operatori economici in vista della salvaguardia di un interesse collettivo; accanto all'attività ordinatoria in senso stretto si possono individuare disposizioni normative riconducibili al cosiddetto diritto promozionale, ovvero volte ad incentivare determinati comportamenti ritenuti socialmente utili per mezzo di vantaggi o benefici offerti ai destinatari. Se, come la scienza giuridica ha più volte messo in luce, nel primo caso la disposizione contiene una sanzione negativa (come la privazione di un bene), nel caso del diritto promozionale la sanzione comminata dall'autorità competente a fronte di un dato comportamento sarà positiva (come l'attribuzione di agevolazioni). L'attività ordinatoria in materia economica tende a regolamentare e controllare l'agire degli operatori in un mercato già esistente, viceversa le norme riconducibili al diritto promozionale sono volte a creare (sviluppare o anche limitare) un mercato. Per mezzo di questo strumento vengono, ad esempio, offerte agli operatori economici agevolazioni al fine di incentivarli ad investire in particolari settori oppure, viceversa, promuovere la cessazione di determinate attività attraverso incentivazioni di varia natura.

Quest'ultimo strumento è utilizzato dalle istituzioni comunitarie per promuovere, ad esempio, lo sviluppo di forme di trasporto marittimo più sicure e quindi potenzialmente meno inquinanti. Il Regolamento n. 2978 del 1994 ha come obiettivo la promozione dell'utilizzo nei traffici commerciali di navi cisterna a doppio scafo ed a zavorra segregata dotate quindi di dispositivi funzionali alla protezione ambientale. Tali ritrovati tecnici rendono però siffatte navi per un verso più costose all'atto della

costruzione, per altro di portata inferiore alle tradizionali navi cisterna. Il costo dei dispositivi antinquinamento e di sicurezza porrebbe, come si suol dire, "fuori mercato" le navi, disincentivandone la costruzione e l'utilizzo da parte degli operatori economici.

Il Regolamento 2978/94 apporta dei correttivi volti a riequilibrare questi indubbi svantaggi commerciali. Fra le incentivazioni va annoverato l'obbligo fatto agli stati membri di non computare nella stazza rispetto alla quale sono richiesti tasse e diritti portuali il tonnellaggio delle cisterne a zavorra segregata oppure, in alternativa, di assicurare tasse e diritti portuali inferiori del 17% a quelli praticati per le tradizionali petroliere. Tali disposizioni rendono per un verso meno costoso l'utilizzo di navi cisterna dotate di sistemi di sicurezza e per altro aumentano i costi relativi all'impiego di navi tradizionali, il che equivale non soltanto ricreare una situazione di equilibrio economico fra i vettori operanti sul mercato con i due diversi tipi di navi ma soprattutto, attraverso l'aumento degli oneri derivanti delle navi tradizionali, incentivare l'uso di mezzi di trasporto marittimo che garantiscano il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza e tutela ambientale fatti propri dall'Unione europea.

Disposizioni normative come il Regolamento 2978/94 nei fatti promuovono la tutela di un pubblico interesse attraverso la concessioni di agevolazioni, sicché operatori economici che palesano nei loro comportamenti, nello specifico caso attraverso l'utilizzo di mezzi di trasporto non sicuri, una scarsa sensibilità verso il problema ambientale risultano economicamente penalizzati, dovendo subire un aumento dei costi. In questo modo i costi relativi al rendere effettivo il diritto ad ambiente salubre non ricadono né sul vettore marittimo e né conseguentemente sull'utente del servizio di trasporto; di questi si fa carico la comunità riducendo la pressione fiscale agli operatori marittimi che vogliono utilizzare mezzi più sicuri per i loro traffici.



Tale modo di procedere costituisce una esemplificazione di come la categoria del diritto promozionale possa venire utilizzata al fine di sviluppare azioni di tutela di interessi formalmente giuridicamente protetti, come il diritto all'ambiente.

Risulta in tal modo evidente come "grandi principi" e "diritti inviolabili" ritrovino la loro attuazione e garanzia giuridica per mezzo non tanto di dichiarazioni programmatiche, il cui destino è di rimanere lettera morta, quanto attraverso una normazione, come quella impostata dall'Unione europea che ricollega l'attività di trasporto alla tutela del bene ambientale, capace nel concreto di stimolare comportamenti socialmente utili.