

Dipartimento di Economia e Management

Cattedra di Diritto pubblico dell'Economia

RELATORE

Prof.ssa Mirella Pellegrini

CANDIDATO

Maria Martina Piccarreta

Matricola 221601

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI,

IL SETTORE DEI TRASPORTI E COVID-19:

CONSEGUENZE E PROSPETTIVE

Indice

Introduzione.....	3
-------------------	---

Capitolo 1

La libera circolazione delle merci

1. Disposizioni del Trattato e ambiti di applicazione.....	5
1.1 Nozione di merce: letterale, giuridica ed economica.....	8
1.2 Articoli 28 e 29 TFUE.....	9
2. Restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente.....	11
2.1 Il principio del mutuo riconoscimento e la sentenza Cassis de Dijon.....	12
2.2 Armonizzazione delle legislazioni nazionali.....	14

Capitolo 2

Il settore dei trasporti

1. Politica europea dei trasporti: linee generali.....	18
2. Libro bianco sui trasporti e programma di azione per il trasporto su strada.....	22
3. Reti TEN-T.....	27
3.1 Regolamento UE 1315/2013 e regolamento UE 1316/2013.....	30

Capitolo 3

Covid 19: conseguenze e prospettive

1. Coronavirus: come l'economia europea ha reagito.....	33
2. L'Unione Europea, sostegni ed aiuti.....	36
3. Il caso italiano.....	43
Conclusione.....	49
Bibliografia e sitografia.....	50
Riferimenti legislativi.....	53

Introduzione

Lo scopo di questo elaborato è quello di analizzare la normativa europea che regola la libera circolazione delle merci con specifico riguardo al settore dei trasporti su strada ed illustrare il significativo posto che quest'ultimo occupa all'interno dell'economia europea. Successivamente, si esamineranno i cambiamenti a cui lo stesso è stato sottoposto a seguito della situazione di pandemia scatenata dal Covid-19.

La creazione di un mercato unico per i trasporti rappresenta una grande conquista del Mercato Interno Europeo. L'obiettivo, già presente nei Trattati di Roma del 1957, era rivolto all'istituzione di un'area di libero scambio, un'unione doganale, all'interno della quale i beni potessero circolare liberamente, al fine di promuovere gli scambi commerciali.

Il primo capitolo propone una puntuale descrizione della disciplina europea in tema di libera circolazione delle merci.

Dopo aver analizzato le disposizioni del Titolo II della parte terza del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, o TFUE, ed i suoi ambiti di applicazione, viene presentata la nozione di merce sotto il profilo letterale, giuridico ed economico.

Segue un'attenta analisi degli articoli 28 e 29 del Tfu. Il primo disciplina i divieti di dazi doganali o qualsiasi misura d'effetto equivalente alle importazioni e alle esportazioni; il secondo pone l'accento sulla differenza tra i dazi doganali e le tariffe doganali comuni, assicurando l'inesistenza di eventuali squilibri commerciali. Successivamente, viene approfondito il significato delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente ed il loro divieto, reso necessario al fine di garantire uno spazio economico che assicurasse gli scambi intracomunitari. L'eliminazione di ogni tipo di ostacolo è stata fondamentale ed è assicurata, inoltre, dal principio del mutuo riconoscimento, la cui prima elaborazione risale alla sentenza Cassis de Dijon emanata dalla Corte di Giustizia

nel 1979, ampiamente discussa, e dall'armonizzazione delle legislazioni nazionali, esposta negli articoli 114 e 115 del Tfu.

La normativa analizzata nel primo capitolo è di fondamentale importanza poiché assicura la libera circolazione delle merci, disciplina alla base del settore dei trasporti.

Il secondo capitolo, infatti, dopo un'introduzione focalizzata sul valore in termini economici che l'industria dei trasporti assume all'interno dell'Unione Europea, svolta attraverso la discussione di dati riguardanti il Pil (determinati da studi Eurostat), esamina i benefici ed i punti critici attuali del settore.

Proprio per comprendere l'essenzialità che lo stesso settore assume, l'analisi si muove verso la politica europea dei trasporti e tutte le iniziative che l'Unione prevede a riguardo, argomentata per mezzo della valutazione dei Libri Bianchi e del programma di azione per il trasporto su strada.

Seguirà un approfondimento sulle reti transeuropee che, come verrà precisato nel terzo paragrafo, costituiscono parte essenziale per la continua crescita del settore esposto.

Il terzo capitolo, invece, pone attenzione alle manovre della politica europea a partire da Marzo 2020. A seguito delle considerazioni dell'impatto che il Coronavirus ha avuto, a livello europeo, sul mondo dell'autotrasporto, vengono prese in considerazione le strategie attuate dall'Unione, i sostegni e gli aiuti economici indirizzati allo stesso.

In conclusione, poi, verrà esaminata ed analizzata la reazione alla pandemia con particolare riferimento alla filiera italiana dei trasporti su strada, in cooperazione con gli interventi a livello europeo.

Capitolo Primo

La libera circolazione di merci

Sommario: 1. Disposizioni del trattato e ambiti di applicazione - 1.1 Nozione di merce: letterale, giuridica ed economica – 1.2 Articoli 28 e 29 TFUE – 2. Restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente – 2.1 Il principio del mutuo riconoscimento e la sentenza Cassis de Dijon – 3. Armonizzazione delle legislazioni nazionali,

1. Disposizioni del Trattato e ambiti di applicazione

“L’Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”.

Così cita la Dichiarazione Schuman, che il 9 Maggio 1950, proponeva la creazione di una Comunità Europea. Solo qualche anno più tardi, precisamente il 25 Marzo 1957, con la firma dei Trattati di Roma, nacque il Mercato Europeo Comune, essenziale pilastro della Comunità stessa. Il mercato comune si basa su quattro libertà: libera circolazione delle persone, libera circolazione dei servizi, libera circolazione delle merci e libera circolazione dei capitali.

Quanto, al giorno d’oggi, per noi, può essere considerato ovvio spostarci da un luogo all’altro al di fuori della nostra nazione? Quanto è considerato scontato che un semplice prodotto acquistato online, magari proveniente da un altro paese, arrivi in pochi giorni nelle nostre case? Molte delle azioni che compiamo con così tanta semplicità non sono altro che il frutto di un lungo e complesso processo che ha portato alla creazione del Mercato Unico Europeo.

Come affermava Jacques Delors nel 1985, “Il grande mercato che noi prepariamo riguarda ogni singolo cittadino europeo. È una rivoluzione tranquilla che noi portiamo avanti convinti che essa risponda ad una necessità assoluta e ad una speranza: l’Unione Europea, nostro obiettivo finale”.

Già da allora, quindi, all’interno del processo di integrazione europea, la realizzazione di uno spazio senza frontiere nel quale fossero assicurate le quattro

libertà sopraccitate ha rivestito un ruolo primario¹. Tra i molteplici fattori, l'Europa ha l'esigenza di assicurare trasporti efficienti per poter sviluppare il commercio, favorire la crescita economica e creare occupazione e prosperità.²

È proprio su tale bisogno che la tesi si concentra: senza collegamenti e reti di trasporto valide la libera circolazione non sarebbe possibile. Tuttavia, è necessario approfondire come si è giunti ai traguardi odierni e comprendere cosa esattamente la legislazione europea prevede a riguardo.

Le norme che disciplinano la libera circolazione delle merci sono attualmente contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, noto anche con l'acronimo TFUE. Il testo, punto di partenza della nostra analisi, affonda le proprie radici sia nel Trattato sulla fondazione della Comunità Economica Europea sia in quello istituyente la Ceea, detta anche Euratom o Comunità Europea dell'energia atomica; i due testi costituiscono, assieme, i Trattati di Roma risalenti al 1957 a cui il TFUE si riconduce. Tuttavia, il Trattato della CEE è stato più volte modificato poiché le norme non risultavano più idonee a far fronte ai bisogni a seguito della liberalizzazione dei mercati³: tra le rettifiche più importanti menzioniamo quella dovuta all'introduzione del Trattato di Maastricht, attraverso la quale il Trattato della CEE fu denominato "Trattato per la Fondazione dell'Unione Europea", e la rettifica in seguito all'introduzione, nel 2009, del Trattato di Lisbona.

Al giorno d'oggi, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea svolge un ruolo di completamento e, come riportato all'articolo 1, comma 1⁴, persegue l'obiettivo di determinazione dei settori, delle delimitazioni e delle modalità d'esercizio di tutte le competenze spettanti all'Unione Europea.

Il TFUE si compone di un preambolo e di 358 articoli raccolti in sette parti. La disciplina inerente all'argomento cardine della nostra trattazione è collocata nella Parte Terza del Trattato, Politiche e azioni interne dell'Unione Europea. In

¹ G. Tesauro, Diritto comunitario, 2008.

² Le politiche dell'Unione Europea, collegare i cittadini e le imprese dell'Europa, 2014, www.europa.eu.

³ R. Santaniello, Il mercato unico europeo, Bologna, 1998.

⁴ "Il presente trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze", www.eur-lex.europa.eu.

particolare, nel Titolo II della Parte terza del testo, agli articoli 28 e 29, vengono presentate le disposizioni generali in tema di libera circolazione delle merci e ambiti di applicazione della medesima; l'art. 30, l'art. 31 e l'art. 32 pongono le regole in tema di unione doganale, la cui disciplina rientra nella competenza esclusiva dell'Unione Europea, in linea con l'art. 3 TFUE; a seguire, al capo 2, l'art. 33 affronta il tema della cooperazione doganale, deliberando l'adozione di misure per rafforzare la collaborazione sia tra gli stessi Stati membri sia tra questi ultimi e la Commissione⁵; si entra, successivamente al capo 3, nel merito delle norme strettamente collegate alla circolazione merci con l'art. 34, l'art. 35 e l'art. 36: il primo e il secondo tra questi riguardano, rispettivamente, le importazioni all'interno dell'UE e le esportazioni da uno Stato membro all'altro, vietando inoltre «fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente»⁶ mentre l'art. 36 prevede la possibilità di deroghe alle libertà del mercato interno di cui agli articoli 34 e 35 TFUE, se e solo se giustificate da specifici motivi; l'analisi termina con l'art. 37 che vieta qualsiasi discriminazione fra cittadini degli Stati membri praticata a mezzo di monopoli nazionali aventi carattere commerciale.

In relazione all'ambito di applicazione della disciplina fin qui analizzata distinguiamo il profilo oggettivo da quello soggettivo.

In particolar modo per il profilo soggettivo, l'ambito di applicazione considera innanzitutto gli Stati membri, designandoli come destinatari degli obblighi, in rispetto del principio dell'unitarietà dello Stato come soggetti di diritto internazionale. Pertanto, le norme sulla libera circolazione delle merci sono applicabili con riferimento alle misure in atto da tutte le autorità degli Stati membri, senza alcuna distinzione⁷.

Gli effetti che vengono prodotti dalle norme del Trattato direttamente negli ordinamenti nazionali poi, producono imperativi con riferimento agli Stati membri e non ai singoli beneficiari di tali effetti. Inoltre, occorre ricordare che l'ambito di applicazione territoriale delle disposizioni sulla libera circolazione delle merci è disciplinato all'articolo 52 TFUE, secondo cui i Trattati si applicano

⁵ Art. 33 TFUE, www.eur-lex.europa.eu.

⁶ Artt. 34-35 TFUE, www.eur-lex.europa.eu.

⁷ Cause C-1/90 e C-176/90, sentenza del 25 Luglio 1991.

a tutti gli Stati membri, e maggiormente precisato dall'articolo 355 TFUE che dispone l'applicabilità dei Trattati ad altri territori specificati⁸.

1.1 Nozione di merce: letterale, giuridica ed economica

Ancor prima di analizzare in maniera dettagliata le norme del Trattato, risulta essenziale chiarire il concetto di merce che risulta essere rilevante ai fini della disciplina comunitaria.

Con il termine merce si intende ogni bene materiale, naturale o fabbricato dalla tecnica, destinato a soddisfare i bisogni umani e che è oggetto di commercio destinato allo scambio⁹.

In seguito, con la causa 7/68¹⁰, è stata data una definizione giuridica di merce, tale da comprendere tutti i prodotti valutabili in denaro ed idonei ad essere oggetto di transazione commerciale. La Corte ha quindi ritenuto che, nella nozione di merce, rientrassero anche gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnologico poiché valutabili economicamente. Di conseguenza, sono state comprese nella nozione rilevante di merce anche le monete che non abbiano più corso legale, i prodotti che incorporano opere dell'ingegno o artistiche, i prodotti che rivestano rilievo particolare per l'economia di uno Stato membro, come ad esempio il petrolio¹¹. Vanno invece esclusi i prodotti che riguardano la sicurezza in senso stretto come munizioni, armi e materiale bellico, soggetti alle disposizioni presenti all'articolo 296 del Trattato CE ed inseriti in un elenco specifico¹². Più discusso risulta essere il caso dei rifiuti: secondo la Corte qualsiasi oggetto trasportato oltre la frontiera per dar luogo a transazioni commerciali è sottoposto al regime della libera concorrenza delle merci indipendentemente dalla natura della transazione; inoltre, in conformità a quanto stabilito dalla stessa Corte, la distinzione tra rifiuti riciclabili e non viene respinta sia perché di difficile

⁸ Menzioniamo la Guadalupa, la Martinica, le Azzorre e le Canarie.

⁹ Enciclopedia Treccani, definizione di merce.

¹⁰ Sentenza del 10 dicembre 1968.

¹¹ Causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964.

¹² Consiglio del 15 aprile 1958.

applicazione, sia perché la riciclabilità dipenderebbe da fattori del tutto variabili e principalmente dal costo delle relative operazioni¹³.

Possiamo dunque concludere che il criterio esposto e a cui far riferimento è quello della valutabilità economica, indipendentemente da quello che è il regime giuridico proprio del prodotto.

Nonostante il bene possa risultare una ‘res extra commercium’¹⁴ e comunque potendo, anche se illegalmente, essere commerciato è da definirsi merce. Di qui si è ricostruita una nozione economica e non giuridica di merce.

1.2 Articoli 28 e 29 TFUE

Come detto nel primo paragrafo, sin dalla proposta di una Comunità Europea, i principali esponenti e sostenitori del Mercato unico proponevano la creazione di uno spazio comune e senza frontiere ai fini degli scambi commerciali: questo concetto esprime a pieno il significato di unione doganale, ovvero la ‘fusione’ degli Stati membri. A tal proposito occorre quindi citare e commentare gli articoli 28 e 29, le prime due norme presenti nel TFUE che introducono la regolamentazione degli scambi tra Stati.

L’articolo 28 al comma 1 recita “L’ Unione comprende un’unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all’importazione e all’esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l’adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi”; a seguire, il comma 2 afferma “Le disposizioni dell’articolo 30 e del capo 3 del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri”¹⁵.

Il primo comma pone attenzione sulla distinzione tra i paesi facenti parte dell’unione doganale e quelli facenti parte delle zone a libero scambio. Se da un

¹³ Causa C-2/90, sentenza 9 luglio 1992.

¹⁴ Francesco Brugaletta, nozione di merce, *Il diritto comunitario*, 2004.

¹⁵ Art. 28 TFUE, www.eur-lex.europa.eu.

lato in entrambi vengono abbattute le barriere interne permettendo così che le merci possano circolare liberamente, dall'altro la differenza fondamentale risiede nel rapporto con i paesi terzi: i paesi delle zone di libero scambio hanno la possibilità di poter scegliere autonomamente la natura dei rapporti con gli altri paesi. Tale possibilità non esiste per i paesi dell'unione doganale poiché vi è una gestione unica dei rapporti con l'esterno.

Il comma 2, invece, specifica il caso in cui un bene o un qualsivoglia prodotto proveniente da uno Stato terzo entra in circolazione nell'Unione; una volta effettuato il pagamento dei dazi stabiliti, l'oggetto può circolare liberamente, viene considerato come un prodotto originario dei paesi dell'Unione e ogni tipo di dazio interno o ostacolo tecnico interno viene vietato ai sensi dell'articolo 34 e dell'articolo 35 TFUE.

L'articolo 29 afferma che “Sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse”¹⁶.

Nel seguente articolo, invece, ci si concentra sulla differenza tra i dazi doganali e le tariffe doganali comuni. Se i primi, per definizione, sono le imposte indirette applicate sul valore di tutte le merci importate ed esportate dal Paese che l'impone, le seconde, nonché le tariffe doganali comuni, assicurano l'inesistenza di squilibri commerciali competitivi nei singoli Stati facenti parte dell'Unione che, conseguentemente, si è dotata di una tariffa doganale comune. È altresì essenziale analizzare l'espressione di tassa di effetto equivalente: la Corte di giustizia dell'Unione Europea, in mancanza di una definizione ben precisa nel Trattato, considera tale tassa come ogni diritto imposto, a prescindere dalla denominazione, dalla natura e dalla forma¹⁷ che «colpendo specialmente una merce importata da uno Stato membro ad esclusione del corrispondente prodotto

¹⁶ Art. 29 TFUE, www.eur-lex.europa.eu.

¹⁷ La libera circolazione delle merci, www.eur-lex.europa.eu.

nazionale, produca il risultato di alterarne il prezzo e di incidere così sulla libera circolazione delle merci alla stessa stregua di un dazio doganale»¹⁸.

2. Restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente

Se da un lato si rende necessario il trasporto delle merci per garantire e, soprattutto, per incrementare l'espansione dell'economia, d'altra parte i successivi articoli, 34 e 35, sanciscono, rispettivamente, il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, quindi vietano l'applicabilità di qualsiasi misura d'effetto equivalente, evitando ogni tipo di strumento che possa apportare effetti limitativi al commercio tra gli Stati membri¹⁹.

Queste due disposizioni si propongono, dunque, di eliminare eventuali ostacoli con la finalità di semplificare il commercio e costruire uno spazio economico che fosse il più uniforme possibile, proprio grazie alla liberalizzazione degli scambi intracomunitari²⁰.

La Corte di Giustizia, nella sentenza 12 luglio 1973 pronunciata in occasione della causa 2/73 conosciuta anche come caso Geddo, ha chiarito che, attraverso la locuzione di restrizioni quantitative, si intendono “quelle misure aventi il carattere di proibizione, totale o parziale, d'importare, d'esportare o di far transitare a seconda dei casi” talune tipologie di prodotti²¹.

Le norme, poi, contengono anche la proposizione “qualsiasi misura di effetto equivalente”. In misura maggiore rispetto a quella precedentemente vista, tale nozione appare discussa ed articolata. Nuovamente, la Corte di Giustizia si è pronunciata a tal proposito nella causa Dassonville²², giungendo all'omonima formula. Nella fattispecie, alla Corte fu richiesto di esporsi su una questione riguardante la compatibilità tra una normativa belga, che vietava l'importazione di

¹⁸ Cause riunite 2/62 e 3/62 e Causa 232/78, www.europarl.europa.eu.

¹⁹ M. Bessone e L. Marini, Il diritto privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano - Trattato di diritto privato, Torino, 2008.

²⁰ R. Santaniello, Il mercato unico europeo, Bologna, 1998.

²¹ Punto 7, causa 2/73.

²² Causa 8/74, sentenza dell'11 febbraio 1974.

un prodotto avente la denominazione d'origine ma privo del certificato di rilascio da parte del governo del paese esportatore, ed il Trattato CEE. Secondo la Corte di giustizia è da considerarsi misura di effetto equivalente “ogni normativa commerciale degli stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari²³”. La stessa aggiunse anche che “lo Stato membro che richiede un certificato d'origine più facilmente ottenibile dall'importatore diretto di un prodotto, che non da chi abbia acquistato regolarmente il medesimo prodotto in un altro stato membro diverso dal paese d'origine dov'esso si trovava in libera pratica, pone in essere una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa incompatibile col Trattato²⁴”.

In entrambi i casi, sia che si parli esplicitamente di restrizioni quantitative, sia che si usi l'espressione misure d'effetto equivalente, il legislatore con i due articoli si pone l'obiettivo di vietare ogni forma di ostacolo che possa circoscrivere gli scambi tra gli Stati membri o che possa plasmare distinzioni tra il commercio interno di uno Stato membro e il commercio intracomunitario. Si è assicurata, pertanto, una effettiva e libera circolazione delle merci garantita, in aggiunta, dal principio del mutuo riconoscimento e dal principio dell'armonizzazione delle norme nazionali, trattati approfonditamente nei prossimi paragrafi.

2.1 Il principio del mutuo riconoscimento e la sentenza Cassis de Dijon

Una prima elaborazione del principio del mutuo riconoscimento risale alla sentenza Cassis de Dijon, ad opera della Corte di Giustizia nel 1979, che ha confermato quanto stabilito nella direttiva 70/50/CEE²⁵.

Il contenzioso aveva l'obiettivo di accertare la legittimità della legislazione tedesca che vietava in Germania l'importazione dei liquori con gradazione alcolica inferiore a trentadue gradi. Nonostante il governo tedesco giustificasse le proprie disposizioni sulla base di esigenze imperative connesse alla tutela della

²³ Punto 5, causa 8/74.

²⁴ Punto 9, causa 8/74.

²⁵ Direttiva 70/50/CEE, del 22 dicembre 1969, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni.

salute e alla protezione dei consumatori, la Corte decise di confutare quanto sostenuto dalla Germania, considerando l'imposizione della gradazione alcolica minima per le bevande in commercio in uno Stato membro una misura d'effetto equivalente dunque vietata.

La sentenza descritta ha fornito delle risposte ai problemi emersi dalla diversità delle legislazioni, rappresentando il principio cardine che ha assicurato l'eliminazione degli ostacoli esistenti tra Stati membri e realizzazione del mercato interno²⁶.

Il principio di mutuo riconoscimento, oltre a presentarsi come un metodo alternativo all'armonizzazione delle normative, stabilisce che lo Stato membro dell'Unione ha l'obbligo di ammettere nel proprio territorio tutte le merci provenienti da altri Stati membri se e solo se siano state prodotte e messe in commercio nel rispetto delle norme vigenti nello stato di provenienza. Infatti, se lo Stato membro dovesse applicare a tali merci le proprie norme tecniche, ci si troverebbe nel caso di misura d'effetto equivalente e questo, come già detto, costituirebbe un ostacolo agli scambi commerciali.

Tuttavia, solo in caso di esigenze imperative, nonché di necessità correlate alla moralità pubblica, all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o alla preservazione dei vegetali, alla protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o alla tutela della proprietà industriale e commerciale, si può derogare al principio.

Inoltre, di rilevante importanza, ai fini della comprensione del suddetto principio, è il Regolamento UE 2019/515 in vigore dal 19 marzo 2020. Considerato che gli Stati membri possono limitare l'immissione in commercio di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, qualora le restrizioni siano giustificate dai motivi enunciati all'articolo 36 TFUE o sulla base di altri motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, il regolamento prevede l'obbligo di motivare chiaramente perché l'accesso al mercato sia stato limitato o, in casi estremi, negato²⁷. È proprio questa la novità del regolamento nr. 515: il produttore che

²⁶ R.Santaniello, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998 e S.Nicolin, *Il mutuo riconoscimento tra mercati interni e sussidiarietà*, Padova, 2005.

²⁷ Regolamento UE 515 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento CE 764/2008.

esprime la volontà di immettere il proprio prodotto in un altro Stato membro ha la possibilità di stilare una dichiarazione volontaria di commercializzazione legale. Denominata in termini tecnici ‘dichiarazione di reciproco riconoscimento’, il documento assume la funzione di certificare alle Autorità competenti di destinazione che quel prodotto è legalmente commercializzato in un altro Stato membro. Rispetto al regolamento del 2008, la nuova disciplina prevede il sistema di allerta rapido Rapex o Rasff per tutti quei prodotti non alimentari considerati pericolosi ed in commercio.

Pertanto, in ogni caso, possiamo affermare che il principio del mutuo riconoscimento, nonostante le diverse modalità con il quale sia stato affermato, si è dimostrato da un lato uno dei principi cardine del diritto europeo, rappresentando la modalità più adatta all’abolizione degli ostacoli e, d’altro lato, si è configurato come uno tra gli atti decisivi e rivoluzionari²⁸ per una reale ed effettiva libera circolazione delle merci.

2.2 Armonizzazione delle legislazioni nazionali

Il principio del mutuo riconoscimento, tuttavia, potrebbe rivelarsi non sufficiente ad assicurare la soppressione delle barriere tecniche, ostacolando la libera circolazione delle merci. Proprio per questo motivo, l’Unione Europea ha introdotto l’armonizzazione, detta anche ravvicinamento, delle legislazioni nazionali intesa come il coordinamento tra gli ordinamenti interni degli Stati, al fine di eliminare, o quantomeno ridurre, le diversità che impedivano il pieno raggiungimento del mercato interno²⁹.

Esistono diverse forme di armonizzazione che, come parametro cui riferirsi, fanno capo al rapporto tra la normativa comunitaria armonizzatrice e le legislazioni nazionali sulle quali deve intervenire³⁰. Le forme di armonizzazione possono essere cinque, ognuna delle quali ha un campo di applicazione diverso.

²⁸ R. Santaniello, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998.

²⁹ Enciclopedia Treccani, *Direttiva UE sul ravvicinamento delle legislazioni*.

³⁰ R. Adam, *Il diritto del mercato interno: l’art. 100 A e l’armonizzazione delle legislazioni*.

L'“armonizzazione totale”, detta anche completa, riguarda i beni la cui regolamentazione comunitaria sostituisce completamente la normativa nazionale; i beni che vengono sottoposti maggiormente a questo tipo di armonizzazione sono prodotti farmaceutici ed alimentari poiché necessari a tutelare la salute dei consumatori. Tuttavia, sono molteplici i limiti che questo tipo di armonizzazione apporta: se da un lato è la tipologia che garantisce al meglio l'unificazione del mercato interno, dall'altro lato provoca il rallentamento, in termini di tempo, per l'adozione delle direttive.

Proprio per questi ostacoli, è stata introdotta l'“armonizzazione parziale” che, a differenza della prima, risulta essere meno invasiva poiché disciplina solo alcuni ambiti della materia lasciando i rimanenti alla normativa nazionale. Un esempio di armonizzazione parziale è quello relativo alla direttiva 89/622/CEE³¹ che stabilisce il livello massimo di catrame presente ma rimette agli Stati membri la regolamentazione di altre questioni legate alla tutela della salute.

Terzo tipo di armonizzazione è riconosciuto come “armonizzazione minima” e prevede la possibilità che il legislatore nazionale stabilisca norme maggiormente severe rispetto a quelle comunitarie e saranno le prime a rimanere in vigore.

Questo però crea grandi ostacoli al commercio³² in tema di libera circolazione delle merci e ha fatto sì che venisse introdotta l'“armonizzazione opzionale” in cui la scelta della disciplina da adottare è a discrezione di ogni singolo Stato membro. In tal caso, però, la libera circolazione è consentita solo ai prodotti conformi ad entrambe le regolamentazioni, comunitaria e nazionale.

L'ultimo tipo di armonizzazione è detta “per rinvio” e fa riferimento ai requisiti minimi che le merci devono possedere, per poter tutelare gli interessi generali, giungendo alla distinzione tra prodotti a norma e prodotti non a norma.

³¹ Direttiva del Consiglio, del 13 novembre 1989, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco.

³² Il diritto del mercato interno afferma che “l'armonizzazione minima” trovi ancora più rara applicazione nel settore delle specifiche tecniche dei prodotti in quanto “trovando l'armonizzazione di queste la sua base giuridica proprio nell'art. 100 A, l'ammissibilità di disposizioni del genere finirebbe per porsi in concorrenza e contraddizione con la clausola di deroga prevista dal par. 4 dello stesso articolo”, R. Adam.

Le due norme che nel TFUE regolano l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sono l'articolo 114 e l'articolo 115, che hanno sostituito gli articoli 94 e 95 TCE dopo il Trattato di Lisbona.

L'articolo 114 TFUE prevede che il Consiglio “adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno”. Il secondo paragrafo esclude l'applicabilità del primo “alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti”. Il terzo paragrafo, invece, prevede un alto grado di protezione per le proposte, in precedenza menzionate e per tutte quelle che riguardano la sanità, la sicurezza, la protezione dell'ambiente e dei consumatori, avanzate dalla Commissione. Al paragrafo 4 del medesimo articolo è presente una procedura di notifica alla Commissione nel caso in cui uno Stato membro esprima la volontà di conservare una misura restrittiva del commercio che sia, tuttavia, giustificata dai motivi di cui all'art. 30 TCE (art. 36 TFUE)³³, ai quali si sommano esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ambiente di lavoro. I paragrafi successivi citano le cosiddette “clausole di salvaguardia” concernenti i limiti all'efficacia delle normative comunitarie di ravvicinamento all'interno degli Stati membri³⁴.

Il secondo articolo riguardante l'armonizzazione delle legislazioni nazionali è il 115 del TFUE. Esso recita “Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”. Difatti, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali che, come abbiamo ribadito ha l'obiettivo di sopprimere gli ostacoli alla libera circolazione derivanti dalle

³³ Deroghe alla libera circolazione delle merci giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica moralità, sicurezza, tutela della salute e delle persone, animali, vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico, archeologico nazionale e tutela della proprietà industriale.

³⁴ S. Nicolin, Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà.

difformità delle normative nazionali, rientrava, e rientra tuttora, tra le azioni fondamentali della Comunità previste dall'articolo 3 del Trattato CE.

In conclusione, possiamo affermare che, la soluzione più idonea ad assicurare una piena realizzazione delle libertà previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e del mercato interno, sia da individuarsi in un impiego combinato tra il principio del mutuo riconoscimento e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Il principio di mutuo riconoscimento comporta una "minor compressione della discrezionalità degli Stati"³⁵ rispetto all'altro metodo. Questi si rivelano due metodi complementari, orientati verso lo stesso obiettivo seppur si adoperino in maniera diversa.

³⁵ R. Adam, Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A e l'armonizzazione delle legislazioni.

Capitolo secondo

Il settore dei trasporti

Sommario: 1. Il settore dei trasporti: dati macroeconomici – 2. Politica europea dei trasporti - 3. Libro bianco sui trasporti e programma di azione per il trasporto su strada – 3.1 Reti TEN-T

1. Il settore dei trasporti: dati macroeconomici

Affinché ogni Stato membro possa esercitare la libera circolazione delle merci, di cui si è trattato nel primo capitolo, è indispensabile che disponga di sistemi di trasporto efficienti e competitivi. Questi ultimi includono un ampio insieme di aziende private ed enti pubblici³⁶ che forniscono benefici ai cittadini, alle imprese europee e ai loro partner commerciali.

Il trasporto, specialmente quello internazionale, imprime un potente impulso alle attività imprenditoriali e alla cooperazione tra popoli. Infatti, dal punto di vista economico consente ad una nazione di entrare in possesso di merci che, per diverse circostanze come possano essere quelle ambientali, naturali o per ragioni contingenti, non sono disponibili all'interno del Paese.

Il trasporto costituisce, di conseguenza, quell'attività intermedia che avvicina e mette in comunicazione gli imprenditori ai consumatori, accrescendo non solo l'utilità dei beni ma anche, e soprattutto, l'economia dell'Unione³⁷.

In più, un valido sistema di trasporto garantisce la concorrenza dell'Europa nel mondo, gestendone il suo potenziale economico, favorendone la crescita e migliorando la qualità della vita quotidiana delle persone.

Sotto il profilo giuridico, all'articolo nr. 1678 del codice civile, il trasporto è definito come un contratto con il quale il vettore si obbliga a trasferire persone o cose da un luogo all'altro³⁸. Dunque, elementi fondamentali affinché si possa

³⁶ European Semester thematic factsheet: transport, European Commission.

³⁷ Giuseppe Rocco, Manuale di commercio estero - aggiornato all'ampliamento dell'Unione Europea.

³⁸ Enciclopedia Treccani, definizione di trasporto.

parlare di trasporto, sono l'esistenza di un accordo tra due parti e lo spostamento dell'oggetto in questione da un luogo ad un altro. Conseguentemente, possiamo qualificare il settore dei trasporti come il complesso delle vie di comunicazione e delle interazioni delle componenti che lo costituiscono al fine di soddisfare la domanda di mobilità di persone o cose.

Esistono molteplici modalità di trasporto: stradale, ferroviario, aereo e navale. In particolar modo, l'industria dei trasporti di cui ci occuperemo in questo secondo capitolo fa riferimento al trasporto delle merci su strada nel contesto europeo e alle tendenze attuali nell'utilizzo del medesimo ambito.

All'interno dello scenario dell'Unione Europea, i trasporti stradali ed i flussi commerciali ad esso collegati rappresentano un settore strategico ed in continua evoluzione per il raggiungimento del completamento del Mercato Unico Europeo e per la prosperità dei singoli Stati membri.

Partendo dalla crisi del 2008, che ha rappresentato uno spartiacque che ha causato un rallentamento dell'economia mondiale, la ripresa economica europea è cominciata cinque anni più tardi, consolidandosi per lo più nei successivi e raggiungendo il suo livello massimo nel 2017 con un tasso di crescita del prodotto interno lordo pari al 2,4%, come mostrato nella figura nr.1 sottostante.

Proprio in questi anni, anche il trasporto su strada ha avviato un suo risanamento movimentando circa duemila miliardi di tonnellate per km: il volume più alto registrato dal 2007.

Si pensi che, sempre nel 2017, le esportazioni di merci all'interno dell'Unione sono ammontate a 3.280 miliardi di euro, secondo dati Eurostat del 2018; in totale, invece, i paesi dell'Ue, hanno esportato beni per un valore di 5.159 miliardi di euro.

Pertanto, possiamo affermare che i flussi commerciali totali sono rappresentati in larga misura dal commercio intra-Ue.

Il rapporto tra le esportazioni intra-UE e il PIL totale dell'UE, nell'ultimo triennio, si aggira attorno al 21%, mostrando una diminuzione di tre punti percentuali solo a seguito della crisi del 2008 e durante la crisi del debito europeo.

La percentuale delle esportazioni intra-UE sul totale delle esportazioni dei paesi dell'UE varia tra il 38% e l'84%: ciò implica che, per alcuni dei paesi membri, il

vantaggio del commercio europeo stesso e, conseguentemente, del Mercato Unico potrebbe essere sostanzialmente maggiore rispetto ad altri³⁹.

Nel 2018, nuovamente, la modalità stradale continua ad essere quella con il maggior peso, ovvero la preferita dai cittadini europei. Gli autocarri, infatti, trasportano il 73% delle merci movimentate su terra, contro il 67% degli anni '90, rimarcando il posto significativo che l'autotrasporto ha tra tutte le attività economiche che contribuiscono alla crescita dell'Unione, impiegando oltre 3,15 milioni di addetti⁴⁰.

Tuttavia, come dimostra la rilevazione Eurostat basata sulla movimentazione delle merci, lo sviluppo del trasporto su strada in Europa non è stato omogeneo e non si è evoluto allo stesso modo all'interno di ogni paese per via di inefficienze produttive ed esternalità negative, proprio come sostiene Marletto. Secondo l'economista italiano appena citato occorrerebbe designare una politica europea dei trasporti attraverso l'impostazione di una serie di interventi destinati a ridurre l'inefficienza di taluni aspetti e, al tempo stesso, diffondere le innovazioni, costruendo, quindi, una politica per obiettivi⁴¹.

Tra i punti critici attuali del settore analizzato occorre menzionare quelli relativi alle infrastrutture e alla mancanza del personale.

Per quanto concerne la prima, l'evoluzione delle infrastrutture stradali ha seguito percorsi differenti tra i vari paesi. Al fine di migliorarle, l'Europa ha introdotto la Direttiva 2019/1936, che modifica la direttiva precedente del 2008, con lo scopo di ridurre incidenti stradali e migliorare la progettazione e la manutenzione di strada, gallerie e ponti, garantendo un livello sistematicamente elevato di sicurezza stradale all'interno dell'Unione. Lo scopo è quello di avvicinarsi all'azzeramento degli incidenti mortali entro il 2050⁴².

La seconda, invece, affonda le proprie radici nel rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione e comunicazione e dell'economia digitale, oramai insite nel funzionamento dell'impresa, sviluppatasi diversamente nei paesi membri.

³⁹ In-depth analysis requested by the IMCO Committee, Contribution to Growth: Free Movements of Goods Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses, Marzo 2019.

⁴⁰ Anfia, Dossier Trasporto merci su strada, Aprile 2020.

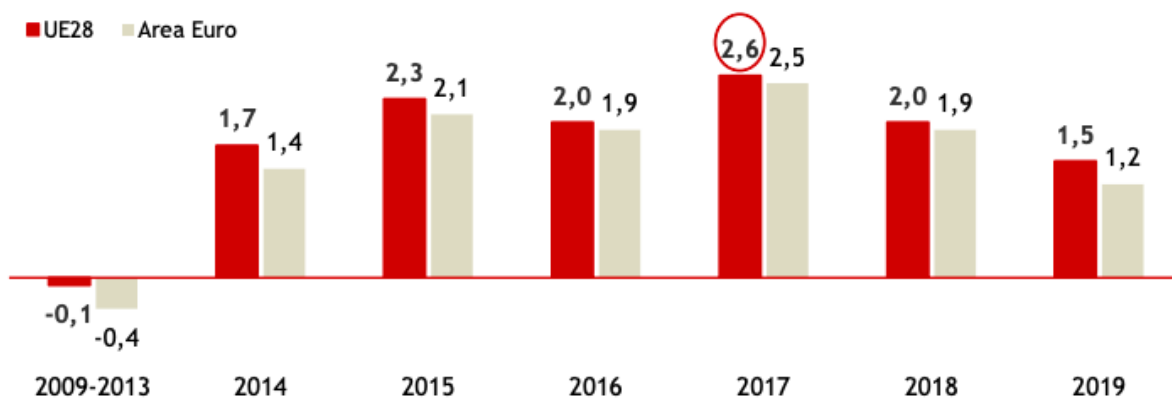
⁴¹ R. Danielis, I trasporti in Italia: mercati e politiche, 2012.

⁴² Bollettino di Legislazione Tecnica, Rivista in tema di opere e lavori privati e pubblici – Ingegneria civile ed ambientale, edilizia e costruzioni – urbanistica e territorio, 28 Novembre 2019.

L'avvento dell'e-economy, se in parte ha notevolmente incrementato i flussi commerciali, include anche l'e-commerce, inteso come l'acquisto e la vendita di beni e servizi realizzata attraverso internet e che ha raggiunto picchi del 20% nello scenario europeo, ed il *just-in-time*. Facilitando il compimento delle transazioni commerciali, l'e-economy ha certamente contribuito all'incremento del trasporto su strada il quale, tuttavia, presenta dei nuovi ostacoli e delle difficoltà come, ad esempio, la consegna delle merci in tempi veloci rispetto al passato. Questo aspetto è quello che, maggiormente, ha contribuito alla mancanza del personale, come emerge da studi effettuati dall'Iru, l'organizzazione mondiale che raccoglie le associazioni dell'autotrasporto. La mancanza di autisti si deve in particolar modo all'eccessivo carico di lavoro ed ai ritmi estremamente frenetici. La fuga dalla professione di autisti di mezzi pesanti di trasporto è dunque un fattore allarmante, che ha un notevole impatto sui costi dell'intera filiera della logistica e dei trasporti, e che, inevitabilmente, colpisce anche il consumatore per l'aumento dei costi delle spedizioni e gli imprenditori che devono continuare ad assicurare il proprio servizio.

Proprio a tal proposito, alla luce di questi dati che evidenziano sia benefici che aspetti critici, è indispensabile analizzare la politica dei trasporti dell'Unione Europea all'interno della quale il settore del trasporto di merci su strada è considerato determinante non solo per il processo di coesione del Mercato Unico Europeo, ma altresì per l'intensificazione degli scambi commerciali⁴³.

⁴³ Chiara Pelizzoni, *La liberalizzazione del mercato dell'autotrasporto merci*, F. Angeli edizione, Milano, 2004.



Fonte: Eurostat, Aprile 2020

Figura 1, PIL: variazioni percentuali annuali 2009-2019

2. Politica europea dei trasporti

Se lo studio appena riportato descrive, in linea generale, i dati più recenti a riguardo di importazioni ed esportazioni di merci su strada e dei benefici da essi apportati all'intera economia, è opportuno approfondire come si sia giunti a volumi così notevoli. Grande parte del merito spetta all'efficace politica europea del settore trattato.

Infatti, già nei Trattati di Roma, gli Stati membri avevano contemplato l'importanza del settore, cominciando a configurarne una politica comune.

Inizialmente, il principale obiettivo da perseguire era l'istituzione di un mercato comune dei trasporti, all'interno del Mercato Unico Europeo, con la finalità di permettere una libera prestazione dei servizi.

Un secondo proposito, che l'Unione Europea si era originariamente posta per l'ambito dei trasporti, riguardava la creazione di un assetto di libero mercato e condizioni di concorrenza eque basate sulla cosiddetta *fair price competition*⁴⁴ per ogni tipo di trasporto, che fosse esso intramodale o intermodale.

⁴⁴ Chiara Pelizzoni, La liberalizzazione del mercato dell'autotrasporto merci, F. Angeli edizione, Milano, 2004.

Pertanto si è rivelata indispensabile un'armonizzazione a livello legislativo degli Stati membri.

La strada ad una legislazione comune in questo campo si è aperta soltanto nel 1985, a seguito della causa 13/83 in cui la Corte di Giustizia Europea esortava il Consiglio ad intervenire, avviando effettivamente una politica comune.

Tale politica comunitaria, intenta al raggiungimento dell'apertura dei mercati, allo sviluppo della rete transeuropea, al rafforzamento della sicurezza e all'armonizzazione sociale⁴⁵, si è proposta e realizzata attraverso l'adozione del Libro Bianco del 1992.

La politica dei trasporti dell'Ue è prevista nel Titolo VI del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea⁴⁶, in cui, in prima linea, si posiziona l'obiettivo di aprire le reti di trasporto e garantire la libera prestazione dei servizi, con specifico riferimento all'articolo 91 TFUE (ex art. 71 TCE)⁴⁷.

Con particolare riguardo al trasporto internazionale di merci, presente nel Regolamento CEE nr. 881⁴⁸, è stata stabilita la normativa definitiva affinché si possa verificare l'accesso al mercato internazionale: sono state abolite tutte le forme di restrizioni quantitative e le norme in materia di prezzi.

Se, sino a quel momento, i trasporti tra due Stati membri erano possibili solo in presenza di accordi bilaterali tra gli stessi, a partire dal 1° gennaio 1993 il mercato è soggetto solo a disposizioni qualitative da rispettare obbligatoriamente al fine di ottenere una licenza comunitaria, rilasciata ai vettori e riconosciuta da tutti gli altri Stati membri.

⁴⁵ Orientamenti politici generali, Parlamento europeo.

⁴⁶ Articolo 4, paragrafo 2, lettera g), e titolo VI.

⁴⁷ 1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono:

- a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri;
- b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;
- c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;
- d) ogni altra utile disposizione.

2. All'atto dell'adozione delle misure di cui al paragrafo 1, si tiene conto dei casi in cui la loro applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti.

⁴⁸ Regolamento 881 del 26 marzo 1992.

Così come è necessario garantire un accesso al mercato, altrettanto lo è l'armonizzazione della legislazione. Se si vuole assicurare una politica dei trasporti comune con condizioni di concorrenza eque e libertà dei servizi, si rivela fondamentale un accordo sulla normativa. Ciò vale in particolare per la tassazione, per le norme tecniche e per le disposizioni sociali o altre forme di intervento statali.

Secondo Pelizzoni, per quanto concerne il trasporto su strada e l'armonizzazione fiscale, la normativa è fondata sulla ratio secondo la quale gli oneri che spettano ai veicoli siano indirizzati alla copertura dei costi che essi stessi generano attraverso l'utilizzo delle infrastrutture. Tali oneri riguardano, innanzitutto, Iva e accise con l'adozione delle direttive 81 e 82 CEE del Consiglio, risalenti al 19 ottobre 1992, e sostituite dalla Direttiva 96 CE del 2003.

Successivamente, nel 1999, la direttiva nr. 62 ha stabilito le tariffe minime e massime per i pedaggi e i diritti d'utenza per autostrade, superstrade veloci, gallerie e ponti a carico degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci. Tuttavia, questa direttiva è stata modificata nel Maggio 2006 e sostituita dalla direttiva nr. 38, meglio conosciuta come 'direttiva eurovignette'⁴⁹, che modifica la tassazione degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di talune infrastrutture⁵⁰. Ciò segna un progredire verso un più equilibrato approccio che tenga conto dell'importanza del settore del trasporto pesante di merci su strada per tutta l'economia europea e dell'esigenza di confrontarsi con l'impatto ambientale conseguente.

Oltre all'armonizzazione delle tariffe di trasporto, all'armonizzazione tecnica attenente, ad esempio, la questione fondamentale per le condizioni di concorrenza a riguardo di dimensioni e pesi massimi autorizzati⁵¹ oppure ai controlli tecnici dei veicoli⁵², occorre menzionare l'armonizzazione amministrativa e l'armonizzazione sociale. La prima è strettamente collegata a tutti gli obblighi del conducente⁵³ e immatricolazione dei veicoli⁵⁴ mentre la seconda ad orari di

⁴⁹ Direttiva sui costi delle infrastrutture di trasporto.

⁵⁰ Le Strade dell'Informazione, Eurovignette, la nuova direttiva comunitaria 2001/76/UE, Aldo Scaramuccia, 17 Ottobre 2011.

⁵¹ Direttiva 97/27/CE e Direttiva 96/53/CE.

⁵² Direttiva 2000/30/CE.

⁵³ Direttiva 91/439/CEE, 96/47/CE e 2006/126/CE.

⁵⁴ Direttiva 1999/37/CE.

lavoro⁵⁵ e tempi di guida⁵⁶ per tutelare la salute e la sicurezza dell'autotrasportatore.

Nonostante ciò, occorre considerare che, al crescere della concorrenza, gli operatori del settore dell'autotrasporto sono sottoposti ad una intensa pressione riguardo l'abbattimento dei costi. Questo porta all'infrazione della normativa, un fenomeno quasi endemico confermato da studi di settore nei diversi Stati membri e i quali mostrano che l'ammontare di tali irregolarità è inversamente proporzionale alle dimensioni delle barriere all'entrata.

Recentemente, è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'UE la nuova legge nr. 249 del 29 luglio 2020 con le nuove regole europee per l'autotrasporto, costituite da tre Regolamenti ed una Direttiva.

Nello specifico, sono state apportate modifiche agli obblighi minimi in materia di tempistiche di guida⁵⁷, all'accesso alla professione nel settore dell'autotrasporto⁵⁸, alle regole d'esercizio ed informazioni elettroniche eFTI⁵⁹ per incoraggiarne la digitalizzazione e rettifiche, con apposite norme, sul distacco dei conducenti nel settore in questione⁶⁰.

Al giorno d'oggi, però, raggiunti questi obiettivi, l'Unione europea si è posta un ulteriore traguardo, di particolare rilievo a livello globale, ovvero quello della sostenibilità. Quest'ultima costituisce la chiave di svolta della politica europea dei trasporti del futuro, l'efficienza energetica⁶¹.

La direttiva 2006/38/CE ha ribadito il principio 'chi inquina paga': è prevista, infatti, una differenziazione strategica delle tariffe considerando gli aspetti ambientali ed offrendo agli Stati membri uno strumento di gestione del traffico.

⁵⁵ Direttiva 2002/15/CE.

⁵⁶ Regolamento 561/2006 CE.

⁵⁷ Regolamento UE 2020/1054.

⁵⁸ Regolamento UE 2020/1055.

⁵⁹ Regolamento UE 2020/1056.

⁶⁰ Regolamento UE 2020/1057.

⁶¹ A. Giordano e M.G. Imbesi, L'Unione europea imprime un'accelerazione in tema di efficienza energetica, , Rivista di diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, vol. IX, 2011.

Le regioni che più di altre sono sottoposte a danni ambientali come, ad esempio, la cattiva qualità dell'aria, possono essere sottoposte ad una tassazione del pedaggio maggiore.

Nel 2008 la Commissione europea, inoltre, ha presentato un insieme di iniziative⁶², conosciuto come 'pacchetto per rendere i trasporti più ecologici', per potenziare il proprio impegno a favore di trasporti maggiormente ecologici e sostenibili.

Il primo tipo di intervento in esame prevede l'internalizzazione dei costi esterni: attraverso il calcolo dei costi esterni dei trasporti, che si fonda sui risultati delle attività finanziate dalla Commissione stessa, si elabora un manuale contenente i parametri di riferimento e si individua la strategia da adottare.

Il secondo tipo di intervento consiste, invece, in una serie di provvedimenti, detti complementari, che includono misure e norme inerenti alle attività di ricerca e di sviluppo e alle infrastrutture.

Ad analisi maggiormente aggiornate, è risultato che sul totale delle emissioni di CO₂ in Europa, soltanto il 6% è attribuibile al trasporto merci ed il 23% all'intero complesso di trasporto su gomma. Su proposta della Commissione Europea, che auspica a negoziati con il Parlamento e il Consiglio, l'obiettivo da realizzarsi è la riduzione del 30% di CO₂ entro il 2030, rispetto ai valori degli anni '90⁶³.

Proprio per questo, infatti, l'Unione Europea ha disposto che all'incirca 70 miliardi di euro, derivanti dalla politica di coesione del periodo 2014-2020, vengano destinati al settore dei trasporti per un'economia più competitiva e a basse emissioni di carbonio, obiettivo della strategia Europa 2020⁶⁴.

Altresì, al termine del 2019, la Presidente della Commissione Ue, Ursula von der Leyen, ha presentato il Green Deal europeo per azzerare le emissioni di gas a effetto serra entro il 2050; nella comunicazione nr. 640, viene delineata una roadmap che ha l'obiettivo di rafforzare l'ecosostenibilità attraverso numerosi interventi su energia, mobilità, industria ed agricoltura.

Nel prossimo decennio, il progetto metterà a disposizione almeno 1000 miliardi di euro mobilitati, oltre che attraverso il 25% del prossimo quadro finanziario

⁶² COM (2008) 433, aggiornamento decreto 16 marzo 2020.

⁶³ Anfia, Dossier Trasporto merci su strada, febbraio 2019.

⁶⁴ Eurocomunicazione, Il sostegno europeo per un settore dei trasporti a emissioni zero, 2 ottobre 2016, www.eurocomunicazione.com.

pluriennale, per mezzo di un Programma InvestEU, programma proposto dalla stessa Commissione Europea per accedere al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e con l'obiettivo di mobilitare 650 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027⁶⁵.

In conclusione, possiamo affermare che il tema della mobilità sostenibile, nonché la questione di separare nettamente la mobilità dagli effetti dannosi che essa genera, negli ultimi due decenni, è il filo conduttore sul quale si impernia la politica europea del settore dei trasporti.

3. Libro bianco sui trasporti e programma di azione per il trasporto su strada

Il Libro Bianco è uno dei documenti ufficiali dell'Unione Europea che contiene il piano d'azione indirizzato a settori specifici dell'economia. È sottoposto al controllo degli organi dell'Ue quali Consiglio, Parlamento e parti sociali e varato, circa ogni dieci anni, dalla Commissione Europea. Nello specifico, si può affermare che “i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i libri verdi espongono una gamma di idee ai fini di un dibattito politico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione⁶⁶”.

Il primo Libro bianco dell'Unione europea fu siglato a Milano nel 1985 da Jacques Delors con il titolo: “Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo⁶⁷”.

⁶⁵ Documentazione per le Commissioni – Attività dell'Unione Europea, Il Green Deal europeo, il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile e il Fondo per la transizione giusta, Dossier n° 31, 24 aprile 2020.

⁶⁶ Libro bianco, www.eur-lex.europa.eu.

⁶⁷ COM (85) del 10 giugno 1985.

Il documento proponeva le tappe da seguire e le tempistiche per il completamento della realizzazione del Mercato Unico, specificando tutti i vantaggi attesi che ne sarebbero derivati. In particolar modo nel settore dei trasporti, svariati sono stati gli obiettivi che la Commissione si è proposta ed è riuscita a realizzare.

Date le diverse pubblicazioni e modifiche apportate alle stesse a partire dal 1985, in questo paragrafo ci concentreremo essenzialmente sui contenuti dei documenti.

Nel Libro bianco risalente all'85, il Consiglio mirava alla sistemazione delle infrastrutture di interesse comunitario, alla riduzione dei controlli e delle formalità ad essi collegate e ad un miglioramento nel campo della sicurezza. In seguito, si è passati all'analisi dei metodi per lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti, intraprendendo il cammino verso la mobilità sostenibile.

Nel successivo Libro bianco "Pagamento commisurato all'uso delle infrastrutture: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell' UE⁶⁸", ci si focalizzò in particolar modo sulla tassazione dei trasporti per eliminare ogni tipo di distorsione alla concorrenza, valutandone anche e soprattutto gli aspetti ecologici e sociali, sino a quel momento non abbastanza presi in considerazione.

Tuttavia, il Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte⁶⁹", che possiamo quasi definire il libro decisivo, segna il passaggio fondamentale attraverso cui la politica europea dei trasporti si avvicina espressamente alla tematica globale della sostenibilità. Si cerca di coniugare il considerevole allargamento a est dell'Unione europea, che comporta l'aumento dei trasporti quindi di ingorghi e traffico, agli obiettivi di protezione ambientale. A tal proposito la Commissione ha proposto un pacchetto di ben sessanta iniziative con la finalità di sopprimere le disparità nelle modalità di trasporto; viene anche proposto un programma d'azione per il miglioramento della sicurezza stradale, apportando maggiori agevolazioni concernenti infrastrutture e costi reali che le imprese devono sostenere. Tutte queste azioni si sono effettivamente avviate soltanto con la pronuncia della sentenza del 22 Maggio 1985 in occasione

⁶⁸ COM (98) 466.

⁶⁹ COM (2001) 370.

della causa 13/83, in cui la Corte di giustizia della Comunità europea ha esortato il Consiglio europeo ad intervenire concretamente nel settore della politica dei trasporti.

Orientandosi e puntando sulla sostenibilità, parametro cardine delle ultime decisioni dell'Unione europea, sono state vagliate proposte che hanno apportato migliorie in tema di ambiente ed energia e promosso sistemi di trasporto intelligenti e finanziamenti di tecnologie innovative. Inoltre, altri obiettivi concreti hanno contemplato la sicurezza stradale per ridurre il numero di vittime della strada, attraverso le moderne tecnologie informatiche e di comunicazione denominate eSafety e l'installazione obbligatoria di limitatori di velocità⁷⁰.

Nel più recente Libro bianco, “verso un sistema dei trasporti competitivo e sostenibile”, datato 2011, l'obiettivo proposto richiede, oltre che l'eliminazione degli ostacoli ancora esistenti tra le modalità di trasporto, una *governance* comune realmente innovata e provvista di poteri concreti⁷¹. Le finalità volte alla politica comune e allo spazio unico europeo, seppur collegate tra loro, seguono percorsi differenti: per la creazione di uno spazio unico, infatti, è necessaria la rimozione di barriere tecniche ed amministrative.

Per di più, in questo Libro bianco, la Commissione introduce una strategia a livello globale, la cosiddetta Trasporti 2050.

L'Unione europea si propone di incrementare la mobilità, eliminare i principali ostacoli ed intensificare occupazione e crescita del settore. Si è ribadita la necessità di ridurre in maniera significativa le emissioni di gas serra, mantenendo il riscaldamento globale al di sotto di 2°C: entro il 2050 l'Europa deve ridurre le emissioni dell'80-95% rispetto agli anni '90.

Tuttavia, seppure tale manovra verso la sostenibilità si sia rivelata necessaria⁷², occorre tener presente che riduzioni più incisive sono possibili in altri settori economici rispetto a quello dei trasporti. Tra le finalità rientra il passaggio del

⁷⁰ Riservata agli autoveicoli con peso superiore alle 3,5 tonnellate ai sensi della direttiva 92/6/CEE.

⁷¹ L. Ammannati e A. Canepa, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2005.

⁷² Comunicazione della Commissione, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM (2011) 112.

30% dei trasporti di merci su strada, che percorrono una distanza maggiore ai 300 km, ad altri mezzi di trasporto come ferrovia o quello per vie navigabili, e più del 50% nel 2050, promosso da corridoi merci efficienti e verdi. Il trasporto di merci su brevi e medie distanze (<300 km) continuerà ad essere effettuato attraverso mezzi pesanti ma si cercherà di rendere migliore l'efficienza dei mezzi stessi attraverso lo sviluppo e l'adozione di nuovi motori e carburanti più puliti e l'adozione di ulteriori misure per migliorare i meccanismi di mercato⁷³.

Un ulteriore traguardo è la creazione, entro la fine del 2020, di linee guida per un sistema multimodale europeo delle informazioni sui trasporti, della gestione e dei pagamenti.

3.1 Le reti TEN-T

Uno degli obiettivi presenti nell'ultimo Libro Bianco, di ampio rilievo, riguarda in particolare le reti Ten-T.

L'Unione non si è limitata soltanto alla definizione di obiettivi e strumenti, ma ha collocato il tema dei trasporti al centro delle politiche di coesione e dell'utilizzo dei fondi strutturali, riconoscendo il significativo ruolo delle reti per due motivazioni principali. La prima riguarda il rafforzamento del mercato mentre la seconda è strettamente connessa alla coesione sociale, economica e territoriale⁷⁴. Questa scelta è stata delineata nel documento "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva".

Già il Trattato di Maastricht del 1992, con riguardo agli articoli 154, 155 e 156 Tfeue, sottolineava l'importanza della costituzione di una rete di trasporto transeuropea. In un'accezione economica, attraverso il termine rete si intende l'efficienza sia al fine di garantire il buon funzionamento del mercato europeo del

⁷³ Punto 24 Libro bianco 2011, www.ec.europa.eu.

⁷⁴ Laura Ammannati, Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro della politica comune dei trasporti, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Febbraio 2018.

trasporto⁷⁵ e, al contempo, il rafforzamento della coesione economica e sociale dell'Unione⁷⁶.

L'Europa per poter sostenere il Mercato Unico, la libera circolazione di merci, l'occupazione e la competitività del settore dei trasporti ha bisogno di una rete 'essenziale', articolata su corridoi ed in grado di sostenere volumi merci e traffico elevati.

Tale obiettivo può essere raggiunto grazie alla costruzione e all'estensione della rete transeuropea nei settori delle infrastrutture dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, come previsto dall'articolo 170 del TFUE.

In particolare, per le reti dei trasporti, il traguardo da raggiungere riguarda l'istituzione di un'unica rete transeuropea multimodale per integrare il trasporto terrestre, marittimo ed aereo. La rete si articola in una rete centrale, da completarsi entro il 2030, costituita dai collegamenti e dai nodi strategicamente più importanti in tutta l'Unione, e da una rete globale, il cui completamento è previsto, invece, nel 2050, ed ha l'obiettivo più ampio di garantire accessibilità e connettività a tutte le regioni dell'UE⁷⁷. Il progetto è stato spesso modificato sino al Regolamento UE 1315/2013.

Quest'ultimo ha delineato una revisione completa del progetto, stabilendo le tempistiche per la realizzazione di una rete transeuropea completa, integrata e multimodale, per contribuire alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti entro il 2050.

Gli interventi previsti dalla Commissione che tracciano la strategia a lungo termine prevedono delle migliorie nella pianificazione della rete a livello europeo, la promozione di sinergie con le reti transeuropee di telecomunicazioni ed energia, la valutazione ambientale di piani e progetti per poter rafforzare la resistenza delle infrastrutture presenti ed, infine, l'incentivo per gli Stati membri a cooperare per poter coordinare investimenti, scelte e progetti di interesse comune.

⁷⁵ C. Montebello, Brevi considerazioni sulla rete transeuropea dei trasporti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, vol.II, 2004.

⁷⁶ Carlo Socco, Chiara Montaldo, Luca Staricco, Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile, Franco Angeli edizione, 2015.

⁷⁷ Punto 11, Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE.

Il Regolamento 1316/2013, affinché potesse sussistere un reale sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti, ha predisposto il Connecting Europe Facility.

Si tratta di uno stanziamento pari a 24,05 miliardi di euro da poter utilizzare entro il periodo tra il 2014 ed il 2020. Il Regolamento stabilisce tutte le caratteristiche ed i criteri per poter usufruire del finanziamento la cui attuazione spetta invece ad una Agenzia esecutiva della Commissione dell'UE denominata Innovation and Networks Executive Agency.

Durante Febbraio 2020, la Commissione dell'Unione ha comunicato di aver intrapreso un aggiornamento sulle principali tematiche in corso di sviluppo nell'ambito delle TEN-T.

Entro il termine del 2023, la Commissione dovrà stilare una revisione dell'attuazione della rete centrale, attraverso la valutazione di diversi fattori tra cui l'osservanza delle norme, i progressi raggiunti nell'attuazione delle stesse, mutamenti nei flussi di trasporto di merci, gli sviluppi negli investimenti delle infrastrutture di trasporto nazionali e le necessità di eventuali modifiche da apportare.

In conclusione, a tal fine, la Commissione ha affidato a un team di stimatori il compito di predisporre una valutazione sull'implementazione del Regolamento 1315.

Capitolo terzo

Covid-19: conseguenze e prospettive

Sommario: 1. Coronavirus: come l'economia europea ha reagito – 2. L'Unione Europea, sostegni ed aiuti – 3. Il caso italiano.

1. Coronavirus: come l'economia europea ha reagito

In un qualunque giorno, agli albori di una nuova primavera, la nostra vita è cambiata senza che ce l'aspettassimo: esattamente il 9 marzo 2020, le abitudini più semplici sono state vietate.

Senza alcuna distinzione, come poche volte accade o, addirittura, forse per la prima, tutti noi ci siamo ritrovati a vivere in una bolla fatta di ansie, paure ed incertezze, costretti a congelare la nostra quotidianità.

La preoccupazione di un futuro poco chiaro ha preso il sopravvento; non si sapeva cosa aspettarsi da questa pandemia causata dal Covid-19, un periodo storico senza precedenti.

Ci siamo dovuti adattare ad una vita che mai avremmo potuto pensare di dover cambiare e invece è accaduto proprio questo: drasticamente ed improvvisamente la nostra routine si è trasformata in giornate passate a casa, tra notizie, articoli letti sul web e svariate edizioni giornalistiche, nell'attesa e, più che mai, nella speranza di ricevere quella notizia che un po' avrebbe potuto sollevare i nostri animi.

Abbiamo vissuto giorni che ricorderemo, per il silenzio che avvolgeva le piazze oramai deserte, per l'impossibilità di poter incontrare amici e parenti, per il lavoro svolto da casa, per i bollettini che ci aggiornavano sul numero delle persone guarite, contagiate e, purtroppo, anche di quelle decedute. Immagini strazianti che passavano in tv, impresse nella mente ancora oggi dopo ben cinque mesi, e che parlavano di terapie intensive, di famiglie in difficoltà, di infermieri dal volto segnato dalle mascherine che avevano portato per lunghissime ore e di gente obbligata ad essere fisicamente distante.

Dai più piccoli ai più grandi, il Covid-19 ha avuto pesanti ripercussioni sotto molteplici punti di vista, conseguenze, che sembrano fardelli, e che ci porteremo dietro per parecchio tempo.

Oltre alle conseguenze psicologiche dettate dallo stato di angoscia e timore che tutti, indistintamente, abbiamo affrontato, altre, come la crisi economica, l'aumento della povertà e delle disuguaglianze, sono state inevitabili così che l'impressione che l'incidenza del virus, su questi fattori, potesse essere di una rilevanza disastrosa, si è trasformata immediatamente in realtà.

Come riportato in un articolo, il sociologo Codagnone e il professore Polo-Friz sostengono che il Covid-19 abbia lasciato un'eredità pesante: la paura, non solo per la propria salute e quella dei più cari ma anche per il proprio futuro e per l'economia, che porta involontariamente all'inazione⁷⁸. Senza acquisti, vendite o investimenti l'economia si blocca e, se parte fondamentale della crescita economica è data proprio dal comportamento dei consumatori, in un tale momento la pandemia avrà certamente effetti negativi, così come dimostrato da una ricerca condotta da Open Evidence⁷⁹, svolta in concomitanza con diverse università europee, sugli effetti sociali, psicologici ed economici del coronavirus.

"Lo scenario internazionale è dominato dall'emergenza sanitaria. Le necessarie misure di contenimento del Covid-19 stanno causando uno shock generalizzato, senza precedenti storici, che coinvolge sia l'offerta sia la domanda. La rapida evoluzione della pandemia rende difficile rilevare l'intensità degli effetti sull'economia reale con gli indicatori congiunturali la cui diffusione avviene con un ritardo fisiologico rispetto al mese di riferimento", così afferma l'Istituto di statistica nell'aprile 2020 e, dopo mesi, possiamo confermare la situazione di crisi generale.

Certamente non si può negare la fase di crisi in materia di investimenti che anche prima del cigno nero, così come definito dal Direttore generale del Centro medico Santagostino, l'economia stava attraversando: il Covid-19 non è stato altro che lo

⁷⁸ Diego Polo-Friz e Cristiano Codagnone, Paura e pessimismo: gli effetti del coronavirus sull'economia, Econopoly – Il sole 24ore, 30 giugno 2020.

⁷⁹ Study on the effects of COVID 19 and lockdown in Italy, Spain, and United Kingdom, aprile 2020, Open Evidence.

spillo nella grande bolla speculativa che si era creata dal 2008 sino ai nostri giorni⁸⁰.

La fase di stagnazione dell'economia italiana alla fine dello scorso anno, evidenziata dagli studi dell'Istat, non prevedeva una situazione sicura per molti settori dal punto di vista strutturale; alcuni segni di ripresa, seppur limitati, si erano cominciati a verificare nel settore della produzione industriale e del commercio estero soltanto agli inizi del primo trimestre di quest'anno ma la pandemia ha rivoluzionato tutto. Nessuna attività economica è rimasta immune, in particolar modo gli scambi commerciali e la domanda estera si sono interrotti. Come cita il Financial Times, la pandemia potrebbe portare una crisi ben peggiore rispetto a quella risalente alla fine del primo decennio degli anni duemila, verificatasi a seguito dello scoppio delle bolle speculative e del fallimento della Lehman Brothers.

Le previsioni risalenti allo scorso 14 aprile redatte dal Fondo Monetario Internazionale, FMI, prevedono una contrazione del 3% in questo anno ma, al tempo stesso, sperano in una crescita pari al 5,8%⁸¹. In aggiunta, il capo economista dello stesso FMI, Gita Gopinath, sostiene che “Molti paesi stanno affrontando molteplici crisi che interagiscono in modo complesso: sanitaria, finanziaria e un crollo dei prezzi delle materie prime. La perdita cumulata in termini di Pil tra il 2020 e il 2021 potrebbe essere di circa 9mila miliardi di dollari, più grande delle economie di Giappone e Germania messe insieme”.

Nel momento in cui la crisi del coronavirus cominciava a dilagare, manifestando gli enormi danni economici appena descritti, uno dei settori a trovarsi maggiormente in difficoltà è stato quello dei trasporti: le imprese si sono ritrovate innanzi a numerose situazioni problematiche nel proseguire la propria attività. Anche in assenza di una formale interruzione del Trattato di Schenghen, che oltre al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea regola la libera circolazione

⁸⁰ Gianluca De Stefano, Il coronavirus è stato soltanto la spillo che ha bucato la grande bolla speculativa, Econopoly – Il sole 24ore, 26 marzo 2020.

⁸¹ Great Lockdown, perché questa è una crisi diversa dalle altre, Info data, Il sole 24ore, giugno 2020.

di merci , persone e capitali all'interno dell'Unione, i blocchi si sono moltiplicati per dar spazio all'emergenza sanitaria.

Tutte le misure adottate per prevenire la diffusione, inizialmente esponenziale, del virus ha creato innumerevoli problemi al trasporto, rischiando che non si riuscisse ad assicurare l'approvvigionamento dei beni essenziali ai consumatori.

Belladonna e Gili⁸², in un loro articolo, parlano di una vera e propria doccia gelata per il trasporto merci e così, in effetti, è stato.

Tuttavia, oltre che italiani siamo europei e quindi occorre, in un primo momento, analizzare le azioni che l'Unione Europea ha messo in atto sotto il profilo economico, nello specifico per il settore dei trasporti e della logistica, per poi esaminare ed approfondire il caso italiano.

2. L'Unione Europea, sostegni ed aiuti

In Europa il settore del trasporto merci contribuisce al funzionamento di quasi il 27% del PIL, di cui il 20% solo per l'autotrasporto, garantendo lavoro a ben 4 milioni di persone.

Molto più delle altre modalità di trasporto, quello su gomma rappresenta la quasi totalità del settore determinando un'incidenza significativa nella sezione dei trasporti in Europa.

Tuttavia, occorre continuare a garantire i rifornimenti dei beni di primissima necessità come il cibo e di tutti quei materiali, in particolare presidi sanitari, indispensabili per far fronte al settore sanitario. Navi, tir ed autocarri hanno continuato a percorrere le autostrade vuote, diventando temporaneamente i 'nuovi padroni'⁸³ delle strade.

Il rallentamento è comunque stato inevitabile: ad essere trasportate erano solo merci strettamente essenziali e di vitale importanza.

⁸² Alberto Belladonna e Alessandro Gili, Logistica e coronavirus: doccia gelata per il trasporto merci, Istituto per gli studi di politica internazionale, 24 aprile 2020, <https://www.ispionline.it>.

⁸³ Redazione di Orizzonti politici, Trasporti e merci: le sfide dell'Ue post-Covid, agosto 2020, www.orizzontipolitici.it.

Le contrazioni economiche derivanti dalla pandemia e dal lockdown sul commercio internazionale sono state stimate dall'Organizzazione Mondiale del commercio, Wto, e predispongono una flessione dello stesso e del trasporto merci tra il 13% ed il 32% con l'annessa flessione del PIL europeo del 2,6% rispetto al precedente anno.

Proprio per tutelare uno dei pochi settori che in una situazione storica non affatto indifferente e del tutto insolita ha continuato a garantire il proprio servizio, molto spesso rischiando la propria salute, l'Europa ha disposto, oltre che delle linee guida generali, degli incentivi per tali imprese e per i loro dipendenti, rimanendo conforme all'obiettivo di cui abbiamo parlato nel primo capitolo, nonché pilastro fondamentale, della creazione e della continuità del Mercato Unico Europeo in fatto di trasporti.

La Commissaria per i trasporti Adina Vălean ha infatti dichiarato: “La rete di trasporti dell'UE collega l'intera Unione. Il nostro documento di orientamento è inteso a proteggere le catene di approvvigionamento dell'UE in queste difficili circostanze e a fare in modo che sia le merci, sia i lavoratori del settore dei trasporti possano viaggiare senza ritardi ovunque sia necessario. Oggi più che mai è importante avere un approccio collettivo e coordinato al trasporto transfrontaliero. Le corsie preferenziali, le green lanes, sono specificamente concepite anche per proteggere i lavoratori del settore, che si trovano in prima linea in questa crisi. Questa serie di raccomandazioni agevolerà la loro missione già logorante e renderà il loro lavoro più sicuro e più prevedibile⁸⁴”.

La Commissione, infatti, per salvaguardare la libera circolazione delle merci e assicurare i giusti rifornimenti a livello europeo ha sollecitato ogni Stato membro a stilare un elenco dei punti di interesse più rilevanti istituendo, così, valichi di frontiera di tipo preferenziale destinati al trasporto merci, qualunque esse siano, e da attraversare dopo gli opportuni controlli e screening sanitari, evitando che i conducenti scendessero dai veicoli e sempre garantendone la sicurezza.

Gli Stati membri, inoltre, sono stati invitati a sospendere ogni tipo di divieto stradale, permettendo così la circolazione anche nel fine settimana, durante le ore notturne e ad eliminare i divieti di settore.

⁸⁴ Coronavirus: la Commissione presenta indicazioni pratiche per garantire il flusso regolare delle merci attraverso l'UE mediante corsie preferenziali, www.ec.europa.eu.

Ad ogni modo, la Commissione ha incoraggiato ogni paese membro dell'Unione Europea ad istituire dei corridoi di transito per permettere sia ai privati, come impiegati del settore sanitario e dei trasporti, sia ai cittadini europei che tornavano nei propri paesi d'origine, a prescindere dalla loro nazionalità, di attraversare il paese in via prioritaria e in ogni direzione necessaria lungo la rete Ten-T. Il tutto a condizione che fossero rispettate le pause di guida minime, che ci si attendesse al percorso e che fossero rispettate le linee guida sanitarie per non permettere la diffusione del virus.

È stata così creata una piattaforma per fornire dettagli ed informazioni sulle misure di trasporto nazionale adottate e per un miglioramento nel funzionamento dei suddetti valichi, incitando una forte collaborazione tra tutte le nazioni, nessuna esclusa.

La pandemia scatenata dal coronavirus ha avuto un impatto devastante sui trasporti poiché occorreva un'erogazione indispensabile e continua del servizio. Per garantire l'operato del Mercato Unico Europeo e una risposta effettiva alle richieste della sanità pubblica, una determinante principale è da ritrovarsi anche nella figura dell'autotrasportatore.

Questi ultimi sono stati sottoposti, oltre che ai consueti screening medici come detto in precedenza, a rispettare rigide regole conformi agli obiettivi che l'Unione si è posta per questo periodo; menzioniamo la soppressione della quarantena obbligatoria per chi non presenta sintomi, la rimozione dell'obbligo di esibizione dei certificati autodichiarativi e di quelli medici, per dimostrare la buona salute del conducente, ed il rafforzamento delle misure igieniche e operative.

In aggiunta il Parlamento europeo ha varato un pacchetto di revisione delle regole per migliorare le condizioni dei conducenti, ed in misura generale le condizioni lavorative del settore, e per eliminare le distorsioni alla concorrenza sulle quali, già nel dicembre 2019, era stato raggiunto un accordo.

In una nota dell'Europarlamento, infatti, erano state specificate precise modifiche concernenti la flessibilità degli orari di guida, prevedendo più riposi settimanali e obbligando le aziende di autotrasporto, nel caso in cui si occupino di trasporto merci internazionale, a pagare le spese di alloggio per gli autisti e assicurare loro

il rientro a casa regolarmente⁸⁵; altri aggiornamenti sono stati svolti su tachigrafi, per poter registrare i passaggi di frontiera e contrastare eventuali frodi.

Nel Regolamento nr. 698 pubblicato il 25 maggio 2020 sono state indicate le misure specifiche e temporanee, poiché in considerazione dell'epidemia Covid-19, riguardanti rinnovi e proroghe di alcuni certificati, autorizzazioni e licenze e rinvio di altrettanto specifiche attività di formazione ed addestramento.

È stata prevista una deroga alla Direttiva 2003/59/CE di sei mesi per i certificati di idoneità personale, carta di qualificazione del conducente con scadenza compresa tra il 1° febbraio e il 31 agosto del corrente anno.

Qualora sia certificata l'impossibilità reale alla partecipazione di corsi di formazione periodici, l'apposizione della marcatura del codice armonizzato 95 dell'Unione o il rinnovo dei documenti prima citati, lo Stato membro può presentare una richiesta motivata di autorizzazione ad applicare una proroga dei periodi indicati; per la patente di guida, con riferimento alla Direttiva 2006/126/CE, l'Ue ha previsto i medesimi esoneri, a livello di tempistiche, di rinnovo.

Con riguardo ai tachigrafi⁸⁶ sottoposti ad ispezione, ogni Stato membro è autorizzato a consentire la circolazione continua dei mezzi anche con ispezione non avvenuta al momento opportuno; in materia di controlli tecnici di revisione disciplinati dalla Direttiva 2014/45/UE, da effettuare tra il mese di marzo e quello di agosto, è concessa la proroga dopo il termine originale dei relativi certificati che rimarranno validi sempre non oltre i sei mesi.

Ancora, se il conducente del mezzo risulta essere cittadino di un paese terzo, esso deve essere in possesso dell'attestato di conducente, consentendo agli Stati membri la possibilità di verificare la legale assunzione⁸⁷.

Quindi, nonostante le proroghe poste in atto a livello europeo, la stessa Unione si pone l'obiettivo di garantire la continuità nel controllo della legalità della documentazione⁸⁸.

⁸⁵ Regolamento (UE) 154 del 2020.

⁸⁶ Regolamento (UE) n. 165/2014, www.ec.europa.eu.

⁸⁷ Regolamento 2020/698, www.ec.europa.eu.

⁸⁸ Trasporti internazionali Ue: Covid-19, proposte misure temporanee per certificati, licenze e autorizzazioni, maggio 2020, www.trasporti-italia.com.

Nell'ambito che invece non riguarda il personale in maniera diretta bensì l'impresa e la sua idoneità finanziaria, come da Regolamento 1071/2009/CE, l'Unione Europea ha esteso a dodici mesi l'accesso all'occupazione del trasporto merci, proprio in vista della carenza della stabilità di entrate ed attività dell'impresa.

Sin dai primissimi giorni in cui la pandemia ha cominciato a prender piede e a mettere a dura prova la società, l'Unione Europea ha preso provvedimenti dal punto di vista monetario per fronteggiare la crisi, consentendo la massima flessibilità in applicazione di norme e in tema di bilanci. Infatti, a soli trenta giorni dal provvedimento che ha radicalmente cambiato le nostre abitudini, esattamente il 9 aprile 2020, l'Eurogruppo ha proposto un pacchetto di mobilità dal valore di 540 miliardi di euro a favore dell'occupazione, dei lavoratori, delle imprese e di ogni paese membro.

Proprio come ha sostenuto il presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, "Il fondo dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti".

In aggiunta, l'intesa raggiunta tra il 17 ed il 21 luglio prevede l'ammontare del pacchetto denominato Recovery Fund, o in termini maggiormente tecnici Piano Next Generation Eu, di 750 miliardi; si è parlato di negoziati difficili in tempi altrettanto difficili, di una maratona, un buon accordo ma decisamente di quello adatto per l'Europa secondo cui 360 miliardi saranno distribuiti tramite prestiti e i restanti 390 tramite sovvenzioni, i contributi a fondo perduto. Una parte di tali risorse monetarie deriverà dal bilancio comunitario mentre per la restante parte occorrerà procedere con l'emissione di eurobond che, come previsto, l'Unione pensa di ripagare attraverso l'introduzione di tasse comunitarie. Attraverso l'emissione dei Recovery Bond, nonché lo strumento di debito garantito dall'Unione, saranno disponibili tutti i fondi, suddivisi tra i paesi aderenti a seconda delle stime del Pil, che giungeranno ai destinatari a partire dal secondo semestre del 2021 con effetto retroattivo, potranno, cioè, essere utilizzati per coprire le spese sostenute nel periodo di pandemia.

Ogni Stato membro sarà obbligato, poi, a presentare un piano nazionale di riforme 2021-2023 al quale sarà indirizzata la ricezione del denaro previsto attraverso il Recovery Fund; successivamente la Commissione esprimerà una valutazione, che dovrà essere approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata, avvalendosi anche del parere di un comitato economico e finanziario. In caso di eventuali ed eccessivi scostamenti, la Commissione non approverà il pagamento, per un massimale di tempo pari a tre mesi.

Secondo strumento messo proposto dall'Unione riguarda il Mes, Meccanismo Europeo di stabilità. Tale progetto, nato nel 2012, viene utilizzato per contrastare una eventuale crisi del debito di uno o più paesi dell'Unione europea, e proprio per questo è stato ribattezzato Fondo Salva-Stati. Tale fondo, in questo preciso momento, ha stanziato un totale di 700 miliardi di euro per tutti i paesi e verrà concesso al singolo Stato per un ammontare massimo del 2% del suo Pil.

La condizione che ha creato critiche, come sostiene l'esperto di economia Paolo Baroni, è strettamente legata alla negoziazione: il Paese che ne fa richiesta deve infatti sottoscrivere una lettera di intenti o un protocollo d'intesa che viene negoziato con la Commissione europea. In genere vengono richieste riforme specifiche, mirate ad eliminare o quantomeno mitigare l'effetto dei punti deboli dell'economia del paese richiedente come il consolidamento fiscale, riforme strutturali per stimolare la crescita ed aumentare la competitività o riforme del settore finanziario. Di recente si è deciso di concedere, a chi ne fa richiesta, dei prestiti del fondo salva stati con l'unico vincolo di investire queste risorse nel campo della sanità⁸⁹.

Terzo strumento riguarda la Bce che, attraverso un programma attuato da marzo per fronteggiare l'emergenza, ha stanziato 750 miliardi di euro per l'acquisto di titoli di Stato, di titoli emessi da imprese e di titoli emessi da banche; assieme alla Banca Centrale Europea, la linea di credito Bei, Banca Europea investimenti, ha aggiunto un fondo che ammonta a 200 miliardi di euro per una mutualizzazione dei costi degli investimenti, possibile grazie alle garanzie dei paesi meno indebitati.

⁸⁹ Intervista a Paolo Baroni, Anna Masera, 14 settembre 2020, La Stampa, www.lastampa.it.

L'ultimo fondo messo a servizio dei paesi membri, invece, riguarda la strategia dell'Unione volta ad assicurare le condizioni socioeconomiche: Sure, Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, è un sostegno economico, deciso nello scorso maggio, di 100 miliardi di euro indirizzato ai lavoratori e alle imprese per attenuare le gravi ripercussioni della pandemia.

In questa veduta sotto il profilo monetario e più ristretta ad un settore ben specifico dell'economia, quello dei trasporti, l'Unione ha deciso di puntare alla ripresa del settore stanziando ulteriori 2 miliardi per il finanziamento di 140 progetti chiave, oltre che per il trasporto sostenibile, per promuovere tutti quei collegamenti che mancavano in tutto il continente.

Come sostenuto dalla sopracitata Commissaria Vălean, Commissaria per i trasporti, la somma erogata contribuirà al trasporto su strada attraverso la realizzazione di infrastrutture per combustibili alternativi, con l'installazione di circa 17mila punti di ricarica sulla rete stradale per favorire la sostenibilità del trasporto.

In conclusione, possiamo affermare che per la Commissione europea non ci sono state le condizioni per poter applicare un blocco generalizzato alla libera circolazione delle merci giustificata da motivi di sanità pubblica, poiché occorre tener conto dei controlli preventivi istituiti dalle autorità e dalle misure igieniche, o di ordine pubblico, producendo effetti dirompenti sulla produzione industriale e conseguenze incisive sul rifornimento alimentare⁹⁰.

È stato quindi necessario che i mezzi di trasporto merci continuassero la loro attività.

In questo particolare contesto è opportuno fare riferimento al commento dell'Uetr, l'Associazione delle PMI dell'autotrasporto europeo, sul pacchetto proposto dalla Commissione.

⁹⁰ Greco, Campitiello, Polito, Il Covid-19: circolazione delle persone e delle merci a livello nazionale, nel contesto dell'Unione europea e rispetto ai Paesi terzi, 19 Marzo 2020, www.eversheds-sutherland.com.

L'Uetr ha benevolmente accolto il pacchetto contenente tutti gli aiuti proposti dalla Commissione per le compagnie di trasporto su strada che si proponevano, come obiettivo primario, di aiutare la prosecuzione delle loro attività. Le disposizioni finora analizzate trattano di misure concrete che affrontano una serie di problemi pratici incontrati dagli autotrasportatori a causa della pandemia; non solo, le misure economiche si impegnano a dare sollievo alle numerose PMI, fortemente colpite dalla crisi a causa della riduzione delle merci da consegnare e delle questioni operative. Tuttavia, altre problematiche dovranno essere ulteriormente affrontate, come la piena disponibilità di servizi sanitari per i conducenti nelle stazioni e nelle aree di sosta lungo le autostrade europee. L'Uetr si augura, infine, che tutti i provvedimenti disposti dal Consiglio e dal Parlamento Ue e specificamente mirati alle compagnie di trasporto su strada che, nonostante siano molto in difficoltà, stanno facendo del loro meglio per far sì che le merci si spostino a vantaggio dei cittadini europei, siano adottati nel minor tempo possibile.

3. Il caso italiano

Date le numerose difficoltà, l'imprenditoria italiana, caratterizzata per la maggior parte da piccole e medie imprese, le cosiddette PMI, ha assistito ad un netto peggioramento dato, per l'appunto, dall'impatto negativo del virus.

Come messo in evidenza dalla seconda indagine svolta da Confindustria, avviata il 4 aprile 2020, il 36,5% delle imprese ha dovuto chiudere la propria attività mentre il 33,8% l'ha chiusa parzialmente⁹¹. Rispetto all'anno precedente, si è quindi verificato un calo del 32% circa sia sul fatturato che sul numero delle ore lavorative.

Inoltre, nell'indagine, è emerso che gli imprenditori italiani si siano sentiti disarmati, ed in un primo momento anche abbandonati, e, che ancora oggi, stiano aspettando un ritorno alla normalità; seppure nei successivi studi sia emerso un

⁹¹ Dati Confindustria, Indagine sugli effetti del Covid-19 per le imprese italiane, 17 aprile 2020, www.Confindustria.it.

miglioramento, occorrerà aspettare ancora del tempo affinché la situazione possa ritornare a livelli di abituale crescita.

Una ulteriore analisi che mette in luce la situazione d'emergenza economica è stata svolta da Cerved, che ha sviluppato dei modelli statistici di previsione dei bilanci applicati all'incirca su 700 mila società di capitale e sull'expertise di analisti, considerando sia settori 'soft', nei quali non si potranno verificare periodi di lockdown, sia settori denominati 'hard', con una recessione dovuta ad ulteriori chiusure e caratterizzata da una ripresa maggiormente lenta⁹². Ne è emerso che, se settori farmaceutici e chimici registreranno un aumento del 6,1%, il commercio on-line del 35% e supermercati e discount del 9,7%, i servizi finanziari, la ristorazione e il settore dei trasporti vedranno il fatturato crollare del 7-8%. Sempre con riferimento ai dati aggiornati di Registro imprese pubblicati ad aprile e riguardanti il primo trimestre del 2020, si è registrato un calo di ben 30mila imprese in meno, con un aumento di 9mila rispetto al 2019.

In ambito di commercio internazionale dell'Italia, si è stimata una contrazione sia per le esportazioni che per le importazioni che ammontano ad una percentuale compresa tra il 5% ed il 10%. Nonostante l'aumento relativo agli ordini online e quello della richiesta di consegna a domicilio da parte dei consumatori finali, non si è riuscito a colmare il gap derivante dal blocco di tutte le spedizioni industriali.

L'Italia, membro dell'Unione europea, ha usufruito dei sostegni economici europei. Amedeo Genedani, presidente Confartigianato Trasporti e VicePresidente Uetr, ha positivamente commentato l'adozione degli stessi: "Le misure definite vanno incontro alle richieste che abbiamo avanzato in queste settimane a livello europeo, facendo un incessante lavoro di squadra con i nostri omologhi europei, con il coordinamento dell'Associazione europea Uetr. Oltre la Commissione Ue, che si è impegnata subito a redigere le proposte, ringraziamo gli eurodeputati italiani che si sono spesi per far valere le ragioni degli operatori nazionali nel quadro di regole e previsioni comuni adottate a livello comunitario. Adesso l'auspicio è che la Ministra dei trasporti De Micheli si adoperi a nome dell'Italia

⁹² Forbes, Due scenari per le aziende italiane dopo il Covid: quali settori reagiranno meglio e quali peggio, www.forbes.it.

affinché tutto quanto previsto venga approvato il più velocemente possibile in seno al Consiglio Ue dove agiscono gli Stati membri⁹³”.

Non solo, nella prima metà di marzo, il governo italiano ha approvato il Decreto, costituito da ben 127 articoli, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", ribattezzato Decreto Cura Italia. Si è deciso di stanziare 350 miliardi di euro, raccolti con nuovo debito, per cercare di fronteggiare le criticità nel Paese scaturite con l'inizio della pandemia.

All'interno del Decreto Cura Italia, sono molteplici gli aiuti per le attività svolte dalle Pmi in tema di trasporti che, come ha sottolineato il vicepresidente di Confraporto - Confocommercio Paolo Uggè, si è ritrovato in una forte crisi di liquidità. Per mitigare il tasso di mortalità delle imprese, come evidenziano i dati delle analisi effettuate da Confcommercio, sia per non ridurre quello di natalità⁹⁴, tra i più importanti sussidi occorre menzionare un fondo per supportare aziende e liberi professionisti ed il potenziamento del Fondo di garanzia per le Pmi.

Nel Decreto è stata prevista la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, in riferimento ai mesi di marzo ed aprile e senza vincoli di fatturato. Le aziende impegnate nell'attività di trasporto merci possono beneficiare della sospensione dell'obbligo di versamenti di Iva, con specifico riferimento, in questo caso, al solo mese di marzo, oltre che di ritenute fiscali e contributi previdenziali, sino al 31 maggio.

Per le imprese, il Decreto prevede anche la possibilità che lo Stato faccia da garante, sino all'80%, sui prestiti bancari richiesti da quelle aziende che hanno avuto una riduzione del fatturato. Successivamente, il 6 aprile, con un ulteriore decreto – "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali – il Decreto liquidità, sono state previste garanzie (tra il 70% e il 90% dell'importo finanziato

⁹³Confartigianato, Coronavirus - Trasporti, Commissione Ue vara pacchetto di misure a sostegno, 29 aprile 2020, www.confartigianato.it.

⁹⁴ Lockdown e autotrasporto: Confcommercio, natalità delle imprese è scesa del 30%, 1 giugno 2020, www.trasporti-italia.it.

e a determinate condizioni), sempre da parte dello Stato e con una percentuale variabile tra il 70% e il 90%, per 200 miliardi di euro a favore di banche che effettuino finanziamenti alle imprese di ogni dimensione. Ulteriori 200 miliardi vengono liberati per il potenziamento dell'export.

In totale, quindi, ha affermato il ministro dell'Economia Roberto Gualtieri vengono mobilitati 750 miliardi di euro.

Una vera e propria “potenza di fuoco”, così come definita dal Premier Conte, deciso a procedere con i “potenziamenti del fondo centrale di garanzia per le Pmi, a cui si è rivelato necessario aggiungere il finanziamento dello Stato attraverso Sace, che resta nel perimetro di Cassa depositi e prestiti, per le piccole e medie e grandi aziende⁹⁵”.

Anche il titolare del Mise, Stefano Patuanelli, come riportato nell'articolo de La Stampa, ha espresso grande fiducia verso i numerosi fondi messi a disposizione sia a livello europeo che a livello nazionale, credendo fortemente che questi possano aiutare il nostro Paese, un sistema costituito per la maggior parte da tante piccole imprese artigiane ed autonome.

Paola De Micheli, ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dopo aver raggiunto l'obiettivo a riguardo della sospensione di tutte le imposte per le imprese del trasporto e, di stessa importanza, le poderose risorse per le imprese nel secondo Decreto sul credito, ha mostrato interesse verso la proroga dei diritti differiti doganali, riaprire i magazzini merci delle imprese produttrici, tutelare il servizio di consegna dei corrieri, alleggerire gli oneri per i terminalisti portuali, rafforzare il cargo ferroviario, sbloccare i troppi nodi amministrativi che ancora gravano sull'autotrasporto, come anche sostenuto dal Direttore generale di Confetra, Ivano Russo.

Anche l'istituto Conftrasporto, attraverso un discorso del suo presidente, ha fatto sapere che “per il trasporto su gomma è stata annunciata una norma sui tempi di pagamento che entrerà nel decreto di aprile, così come saranno anticipati i rimborsi sui pedaggi autostradali. Per i versamenti dei contributi e Iva saranno applicate le procedure come previsto per le tutte altre imprese mentre per gli interventi bancari per la liquidità alle imprese esiste l'impegno che nelle

⁹⁵ Coronavirus, Conte: “Liquidità alle imprese italiane per 400 miliardi”, 6 aprile 2020, La Stampa, www.lastampa.it.

eventualità di mancata concessione da parte delle banche, su segnalazione delle associazioni, vi sarà un intervento del Ministero⁹⁶”.

Riguardo al lavoro e strettamente collegate alla figura del dipendente, le misure si concentrano principalmente su ammortizzatori sociali come, ad esempio, lo stanziamento di 4 miliardi di euro per la cassa integrazione in deroga e la riduzione dell'orario di lavoro. Inoltre, è stata riconosciuta, per specifiche tipologie di lavoratori, come quelli che possiedono partita Iva, i lavoratori autonomi e quelli stagionali, un'indennità di 600 euro per il mese di marzo. È stato istituito il 'Fondo per il reddito di ultima istanza' con lo scopo di assicurare misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti e autonomi che, a causa del Covid-19, hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività lavorativa. Inoltre, è stata sospesa, per i mesi di aprile e maggio, l'avvio delle procedure di impugnazione dei licenziamenti. Così facendo, in questo lasso di tempo, il datore di lavoro, a prescindere dal numero dei dipendenti assunti, non può licenziare un impiegato per giustificato motivo oggettivo, tra cui rientra il licenziamento per motivi economici.

Tuttavia, si sono verificati dei ritardi a causa di un sovraccarico nel sistema informatico dell'Inps; il Premier Conte ha comunque assicurato una evasione dei crediti entro il 15 aprile e così è stato.

Come dichiara Fiap, la Federazione Italiana Autotrasportatori Professionali attiva nel campo dei trasporti e della logistica da oltre settant'anni, è stato introdotto un bando, con particolari criteri e modalità di accesso, per riconoscere alle imprese le spese sostenute per la sanificazione dei veicoli, dei luoghi di lavoro, l'acquisto di dispositivi e di strumenti di protezione individuale per prevenire la diffusione. Il sistema di richiesta riguardante il rimborso spese sarà attivo a partire dal 28 settembre e sarà garantito da un fondo stanziato dal Comitato Centrale del valore di 3 milioni di euro; il contributo previsto dal bando è pari al 70% delle spese affrontate dall'impresa, con il doppio limite del tetto massimo di 5.000 euro per azienda e di 200 euro per ogni dipendente⁹⁷.

⁹⁶ Ivano Russo, La parola alle associazioni di categoria, 8 aprile 2020.

⁹⁷ Fiap, Bando l'“Autotrasporto Sicura”, 11 settembre 2020, www.fiapautotrasporti.it

Sempre la stessa Federazione, il 23 aprile, ha proposto la sospensione, fino al termine dello stato di emergenza, se non per un periodo maggiore, del pagamento dei pedaggi autostradali per il trasporto delle merci.

Questa ipotesi è stata formulata sempre per ricercare soluzioni che possano permettere alle imprese di autotrasporto di affrontare il contesto faticoso ed impegnativo creatosi a seguito dell'emergenza Covid-19.

Conclusione

Alla luce del percorso di analisi e di approfondimento sul tema del settore dei trasporti, con specifico riferimento a quello stradale, disciplinato dall'Unione Europea appare evidente come la normativa comunitaria alla base, nonché quella relativa alla libera circolazione delle merci, sia fondamentale per un corretto funzionamento dell'industria.

Attraverso l'elaborato si è dimostrata la significativa rilevanza del Mercato unico dei trasporti all'interno del contesto europeo. La disciplina comunitaria contenuta nel Tfu affiancata alla politica europea dei trasporti si è rivelata determinante per la crescita del settore.

I dati analizzati hanno evidenziato l'incidenza che l'industria dei trasporti ha da sempre sull'economia europea e come il settore sia fortemente in grado di adattarsi ai cambiamenti che si sono susseguiti nel tempo.

Infatti, nonostante la molteplicità delle fonti normative da rispettare e dei continui aggiornamenti, che si sono resi necessari per essere al passo con i tempi, l'autotrasporto ha dimostrato la propria capacità di allineamento al contesto attuale affrontando grandi prove come quella della sostenibilità ambientale o della pandemia a seguito della diffusione del coronavirus.

In ultima analisi, possiamo affermare che il processo di evoluzione e progresso in questo ambito non è concluso ma, certamente, ci si aspetta che l'industria dell'autotrasporto sarà sempre pronta ad abbracciare innovazioni ed accogliere stimolanti sfide.

Bibliografia e sitografia

- A. Giordano e M.G. Imbesi, Rivista di diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, l'Unione europea imprime un'accelerazione in tema di efficienza energetica, vol. IX, 2011.
- Alberto Belladonna e Alessandro Gili, Logistica e coronavirus: doccia gelata per il trasporto merci, Istituto per gli studi di politica internazionale, 24 aprile 2020, www.ispionline.it.
- Aldo Scaramuccia, Eurovignette la nuova direttiva comunitaria 2001/76/UE, Le Strade dell'Informazione, 17 ottobre 2011.
- Anfia, Dossier Trasporto merci su strada, aprile 2020.
- Bollettino di Legislazione Tecnica, Rivista in tema di opere e lavori privati e pubblici – Ingegneria civile ed ambientale, edilizia e costruzioni-urbanistica e territorio, 28 novembre 2019.
- C. Montebello, Brevi considerazioni sulla rete transeuropea dei trasporti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, vol.II, 2004.
- Carlo Socco, Chiara Montaldo, Luca Staricco, Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile, F. Angeli edizione, 2015.
- Chiara Pelizzoni, La liberalizzazione del mercato dell'autotrasporto merci, F. Angeli edizione, Milano, 2004.
- Coronavirus: la Commissione presenta indicazioni pratiche per garantire il flusso regolare delle merci attraverso l'UE mediante corsie preferenziali, www.ec.europa.eu.
- Dati Confindustria, Indagine sugli effetti del Covid-19 per le imprese italiane, 17 aprile 2020, , www.Confindustria.it.
- Diego Polo-Friz e Cristiano Codagnone, Paura e pessimismo: gli effetti del coronavirus sull'economia, Econopoly – Il sole 24ore, 30 giugno 2020.
- Documentazione per le Commissioni – Attività dell'Unione Europea, Il Green Deal europeo, il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile e il Fondo per la transizione giusta, Dossier n° 31, 24 aprile 2020.
- Enciclopedia Treccani, definizione di merce.
- Enciclopedia Treccani, definizione di trasporto.

- Enciclopedia Treccani, Direttiva UE sul ravvicinamento delle legislazioni.
- Eurocomunicazione, Il sostegno europeo per un settore dei trasporti a emissioni zero, 2 ottobre 2016, www.eurocomunicazione.com.
- European Semester thematic factsheet: transport, European Commission, www.ec.europa.eu.
- Fiap, Bando l'“Autotrasporto Sicura”, 11 settembre 2020, www.fiapautotrasporti.it
- Forbes, Due scenari per le aziende italiane dopo il Covid: quali settori reagiranno meglio e quali peggio, www.forbes.it.
- Francesco Brugaletta, nozione di merce, Il diritto comunitario, 2004, www.diritto.it.
- G. Tesauro, Diritto comunitario, 2008.
- Gianluca De Stefano, Il coronavirus è stato soltanto la spillo che ha bucato la grande bolla speculativa, Econopoly – Il sole 24ore, 26 marzo 2020.
- Giuseppe Rocco, Manuale di commercio estero – aggiornato all'ampliamento dell'Unione Europea, 2004.
- Great Lockdown, perché questa è una crisi diversa dalle altre, Il sole 24ore, giugno 2020.
- Greco, Campitiello, Polito, Il Covid-19: circolazione delle persone e delle merci a livello nazionale, nel contesto dell'Unione europea e rispetto ai Paesi terzi, 19 marzo 2020, , www.eversheds-sutherland.com.
- In-depth analysis requested by the IMCO Committee, Contribution to Growth: Free Movements of Goods Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses, marzo 2019.
- Intervista a Paolo Baroni, Anna Masera, 14 Settembre 2020, La Stampa, www.lastampa.it.
- Ivano Russo, La parola alle associazioni di categoria, 8 aprile 2020.
- L. Ammannati e A. Canepa, La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?, Torino, 2005.
- La libera circolazione delle merci, www.eur-lex.europa.eu.
- La Stampa, Coronavirus, Conte: “Liquidità alle imprese italiane per 400 miliardi”, 6 aprile 2020, www.lastampa.it.

- Laura Ammannati, Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile, intermodalità e digitalizzazione nel quadro della politica comune dei trasporti, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, febbraio 2018.
- Le politiche dell'Unione Europea, collegare i cittadini e le imprese dell'Europa, 2014, www.europa.eu.
- Libro bianco, www.eur-lex.europa.eu.
- M. Bessone e L. Marini, Il diritto privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano - Trattato di diritto privato, Torino, 2008.
- Open Evidence, Study on the effects of COVID 19 and lockdown in Italy, Spain, and United Kingdom, aprile 2020.
- Orientamenti politici generali, sito ufficiale del Parlamento europeo.
- R. Adam, Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A e l'armonizzazione delle legislazioni.
- R. Danielis, I trasporti in Italia: mercati e politiche, 2012.
- R. Santaniello, Il mercato unico europeo, Bologna, 1998.
- Redazione di Orizzonti politici, Trasporti e merci: le sfide dell'Ue post-Covid, agosto 2020, www.orizzontipolitici.it.
- S.Nicolin, Il mutuo riconoscimento tra mercati interni e sussidiarietà, Padova, 2005.
- Trasporti internazionali Ue: Covid-19, proposte misure temporanee per certificati, licenze e autorizzazioni, maggio 2020, www.trasporti-italia.com.
- www.confartigianato.it, Coronavirus - Trasporti, Commissione Ue vara pacchetto di misure a sostegno, 29 aprile 2020.
- www.trasporti-italia.it, Lockdown e autotrasporto: Confcommercio, natalità delle imprese è scesa del 30%, 1 giugno 2020.

Riferimenti legislativi

- Art. 28 TFUE.
- Art. 29 TFUE.
- Art. 33 TFUE.
- Articolo 1, comma 1, TFUE.
- Articolo 4, paragrafo 2, lettera g), e titolo VI.
- Artt. 34-35 TFUE.
- Causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964.
- Causa 8/74, sentenza dell'11 febbraio 1974.
- Causa C-2/90, sentenza 9 luglio 1992.
- Cause C-1/90 e C-176/90, sentenza del 25 luglio 1991.
- Cause riunite 2/62 e 3/62 e Causa 232/78.
- COM (2001) 370.
- COM (2008) 433, aggiornamento decreto 16 marzo 2020.
- COM (2011)112, Comunicazione della Commissione.
- COM (85) del 10 giugno 1985.
- COM (98) 466.
- Consiglio del 15 aprile 1958.
- Direttiva 1999/37/CE.
- Direttiva 2000/30/CE.
- Direttiva 2002/15/CE.
- Direttiva 70/50/CEE, del 22 dicembre 1969.
- Direttiva 91/439/CEE, 96/47/CE e 2006/126/CE.
- Direttiva 92/6/CEE, riservata agli autoveicoli con peso superiore alle 3,5 tonnellate.
- Direttiva 97/27/CE e Direttiva 96/53/CE.
- Direttiva sui costi delle infrastrutture di trasporto.
- Libro bianco 2011, punto 24.
- Punto 11, Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE.
- Punto 5, causa 8/74.
- Punto 7, causa 2/73.

- Punto 9, causa 8/74.
- Regolamento (UE) 154 del 2020.
- Regolamento (UE) n. 165/2014.
- Regolamento 2020/698.
- Regolamento 561/2006 CE.
- Regolamento 881 del 26 marzo 1992.
- Regolamento UE 2020/1054.
- Regolamento UE 2020/1055.
- Regolamento UE 2020/1056.
- Regolamento UE 2020/1057.
- Regolamento UE 515 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 e che abroga il regolamento CE 764/2008.
- Sentenza del 10 dicembre 1968.