

Loyola de Palacio*

Libro bianco. La politica dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte

Vorrei ringraziare gli organizzatori per l'opportunità che mi è stata data di parlare del *Libro bianco* sei mesi dopo la sua pubblicazione. Il *Libro bianco* è stato adottato dal collegio dei commissari europei all'indomani degli attentati negli Stati Uniti e malgrado ciò, ha ricevuto in generale una positiva accoglienza da parte della stampa, dei professionisti interessati o delle autorità nazionali o regionali. Numerosi organismi rappresentativi di tutti i modi e di tutti i settori legati al trasporto, dai progettisti d'infrastrutture ai rappresentanti del settore petrolifero, hanno inviato osservazioni per iscritto. Io stessa ho partecipato a diverse conferenze sugli aspetti generali o su alcuni aspetti particolari del *Libro bianco*, e così hanno fatto e stanno facendo numerosi miei collaboratori.

La diagnosi del *Libro bianco*

Posso dire che la gran maggioranza delle reazioni pervenute riconosce la giustezza della diagnosi. Contrariamente all'ottimismo degli esperti di qualche anno fa, tutti sono ora disposti ad ammettere il crescente peso della congestione: in alcuni punti della rete europea i camion non passano più oppure transitano con difficoltà.

La congestione, come sapete, colpisce sia la rete transeuropea stradale su 7500 km, ossia il 10 per cento del totale, che la rete ferroviaria su 16.000 km, ossia il 20 per cento della rete. Anche la rete aerea, con circa il 30 per cento dei voli che accusano un ritardo superiore a 15 minuti, è afflitta da gravi problemi di congestione.

A livello di mobilità delle merci, si constata un degrado continuo delle quote di mercato della ferrovia rispetto al trasporto su strada. La ferrovia è scesa dal 21 per cento nel 1970 all'8 per cento nel 2000 mentre la strada dal 30 per cento nel 1970 è salita al 45 per cento nel 2000. Sono però convinta che il declino del trasporto ferroviario non sia una fatalità. In un'economia moderna come quella degli Stati Uniti, la ferrovia è il leader di mercato e trasporta il 40 per cento delle merci.

Anche a livello di trasporto passeggeri, la gente preferisce sempre di più l'aereo al treno che perde quote di mercato e dal 10 per cento nel 1970 è sceso al 6 per cento nel 2000.

Quali sono i motivi di quest'evoluzione?

- La popolarità dell'automobile, simbolo di libertà individuale, e un funzionamento economico secondo i principi di *just in time* e di considerazioni logistiche che comportano un maggior numero di spedizioni su strada.

- Parallelamente, la costruzione di grandi infrastrutture non è rimasta al passo: appena il 20 per cento dei progetti di reti transeuropee è stato realizzato dopo 5 anni, in mancanza di finanziamenti. Per molti versi l'allargamento dell'Unione Europea rafforzerà queste evoluzioni. Queste tendenze ipotecano sempre di più il futuro del sistema di trasporto e rischiano di mettere a repentaglio anche la realizzazione degli obiettivi ambientali stabiliti nel quadro del Protocollo di Kyoto: bisogna quindi attuare un insieme coerente di misure per ovviare a questa situazione. Ma riorientare le attuali tendenze dei sistemi di trasporto presuppone anche un insieme di scelte coerenti in altre politiche: penso in particolare alla fiscalità o all'energia.

Alcuni hanno sollevato la questione di sapere se l'Europa sia a un livello adeguato per far fronte a questa situazione. Indipendentemente dal fatto che la questione è stata già regolata dal Trattato di Roma, dove i trasporti figurano come politica comune, la risposta è decisamente: sì.

Non vedo infatti come, nel quadro del mercato interno, sarebbe possibile risolvere a livello nazionale questioni come l'interoperabilità, la creazione e il finanziamento di grandi reti, la gestione del traffico aereo o l'ammodernamento delle ferrovie.

Se l'Europa è il giusto livello, dove ci situiamo? Che cosa proponiamo? Anziché commentarvi le 60 misure del *Libro bianco* una per una, vorrei sviluppare i tre punti seguenti:

- innanzitutto le proposte del *Libro bianco* che sono già o saranno avanzate ed esaminate entro quest'anno;
- successivamente vorrei soffermarmi sullo sviluppo della rete transeuropea;
- e, per concludere, vorrei parlare della difficoltà principale, il problema del finanziamento delle infrastrutture.

1. Proposte all'esame del Consiglio e del Parlamento nel 2002

1.1 Le proposte già adottate

La Commissione ha già presentato le prime misure annunciate dal *Libro bianco*:

- Un secondo pacchetto ferroviario, fondamentale per la sopravvivenza di questo modo di trasporto. Le misure comprendono cinque proposte per estendere l'apertura dei mercati merci al cabotaggio, continuare sulla via dell'interoperabilità e porre le fondamenta di una politica di sicurezza. L'obiettivo è creare uno spazio ferroviario europeo integrato. Questo pacchetto cui vanno associati un radicale ammodernamento della gestione delle imprese ferroviarie e una costante attenzione alla qualità dei servizi offerti, rappresenta l'ultima possibilità per le ferrovie di rafforzare la loro competitività sul mercato merci rispetto ad altri modi di trasporto e quindi di rendere redditizie le infrastrutture. Senza queste riforme, non servirà a nulla investire nell'infrastruttura ferroviaria e non si potrà più fare affidamento sulla ferrovia per decongestionare le strade.

- La revisione degli orientamenti delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T), un punto su cui ritornerò. Si tratta di realizzare quanto è stato deciso nel 1996 concentrando nei prossimi anni i finanziamenti su un numero ristretto di priorità tra cui i grandi progetti prioritari di Essen, nella lotta contro la congestione.

- Un grande programma intermodale, "Marco Polo". Con questo programma, dotato di 115 milioni di euro per il periodo 2003-2007, la Commissione è decisa a rendere l'espressione alla moda "intermodalità" un'effettiva soluzione di ricambio alle formule di trasporto "tutto strada". "Marco Polo" permetterà di cofinanziare azioni che comportino trasferimenti modali e migliori pratiche in tutti i settori del trasporto (marittimo, per vie navigabili, ferroviario).

- Un pacchetto di misure per la creazione del Cielo unico europeo, ambizioso, semplice, per decongestionare lo spazio aereo ed eliminare le compartimentazioni interne, con una gestione a livello europeo e il coordinamento indispensabile con i militari.

1.2 Le altre proposte previste quest'anno

La Commissione ha in cantiere altre proposte da finalizzare quest'anno:

- Un pacchetto di misure sulla sicurezza, in particolare una direttiva sulla sicurezza delle gallerie, e proposte sulla sicurezza del trasporto marittimo dei passeggeri.

- Una proposta di comunicazione in materia di metodologia per la tarifficazione delle infrastrutture, che sarà pubblicata, spero, entro aprile e sarà oggetto di dibattito fino all'estate.

Come vedete, nel giro di pochi mesi sarà proposto un insieme coerente di misure sulle quali ci attendiamo una decisione rapida da parte del PE e del Consiglio.

2. Decongestionare la rete

Vorrei soffermarmi sul primo pacchetto di misure annunciato dal *Libro bianco* che riguarda la rete transeuropea. In questo campo bisogna essere realisti.

“L’urgenza non è fare quello che si crede di poter fare, bensì quello che è necessario fare” diceva Jean Monnet. Appena il 20 per cento dei progetti previsti dalla Comunità nel 1996 per il 2010 sono stati oggi realizzati. Ci vorranno più di 20 anni per realizzare la rete transeuropea concepita all’inizio degli anni novanta. Bisogna essere più selettivi e concentrarsi. Al momento dell’euro e dell’allargamento, bisogna concentrarsi sui grandi corridoi europei. In quest’ottica la Commissione ha proposto al Parlamento e al Consiglio di riesaminare gli orientamenti comunitari sullo sviluppo della rete transeuropea, ponendo l’accento su quattro priorità:

1 - Innanzitutto lo sviluppo del trasporto merci ferroviario. L’apertura di questo mercato tornerà a vantaggio degli operatori soltanto se vi saranno investimenti per aumentare la capacità dei grandi corridoi e realizzare gli anelli mancanti. A tale proposito, progetti del Corridoio Est-Ovest sudeuropeo come la tratta Lione-Torino Lione-Torino o del Corridoio Nord-Sud come quello del Brennero, e l’attraversamento ferroviario dei Pirenei sono una priorità assoluta per la Commissione.

2 - La seconda priorità concerne lo sviluppo del trasporto marittimo. A breve, l’attraversamento dei Pirenei e la saturazione del litorale del Mediterraneo non lasciano altre alternative allo sviluppo di effettive autostrade del mare tra l’Italia, la Francia e la Spagna. Per questo occorreranno, però, infrastrutture per collegare i porti e svilupparne l’*hinterland*, come quella che mi è stata presentata avantieri dalla delegazione delle Camere di Commercio presieduta dall’ingegner Sangalli, il collegamento tra Milano e il porto di Genova. Mi auguro che il governo italiano decida di dare priorità anche a questo progetto.

3 - La terza priorità riguarda la realizzazione di una rete di trasporto rapido di viaggiatori: bisogna continuare in complementarità con il trasporto aereo, i programmi di ferrovia ad alta velocità come le tratte Milano-Bologna o Verona-Napoli che la Commissione ha proposto di aggiungere all’Elenco di Essen del 1994.

4 - La quarta priorità è lo spiegamento di sistemi intelligenti di trasporto, in particolare sulla rete stradale. Ovviamente bisogna completare i progetti stradali già programmati per migliorare l’accessibilità delle regioni meno sviluppate, ma in futuro bisognerà investire meno nel cemento e più nell’intelligenza. Le innovazioni tecnologiche nel settore dell’informazione e della gestione del traffico sono molto promettenti per ottimizzare le capacità infrastrutturali, il riempimento dei camion e rafforzare la sicurezza.

Un sistema “faro” al riguardo, è il programma europeo di navigazione via satellite “GALILEO”. Questo progetto rappresenta una posta in gioco considerevole per garantire l’autonomia strategica dell’Europa e farne progredire l’eccellenza tecnologica in questo settore. Le applicazioni nel settore dei trasporti o altrove, sono infinite e i mercati considerevoli.

La revisione degli orientamenti già in discussione al Parlamento e al Consiglio rappresenta soltanto una prima tappa. La seconda tappa sarà proposta nel 2004. Si tratterà di integrare pienamente le priorità dei futuri Stati Membri e le autostrade del mare nonché di continuare la concentrazione sui grandi corridoi. Innanzitutto bisognerà individuare questi grandi corridoi e poi precisare i progetti prioritari per ciascuno di essi. Spero vivamente che i lavori lanciati da questa conferenza sul Corridoio Est-Ovest sudeuropeo contribuiscano a tale compito.

3. Il rompicapo del finanziamento

Occorrono mezzi per realizzare questa politica. La Comunità fornisce circa 2,5 miliardi di Euro all’anno a favore della rete transeuropea attraverso il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale o il bilancio per la rete transeuropea. A questi finanziamenti si può aggiungere il Fondo ISPA riservato ai paesi candidati. Questi importi non corrispondono però affatto alle esigenze: circa 400 miliardi di euro

per la rete transeuropea cui bisogna aggiungere 100 miliardi di Euro per le infrastrutture dei paesi candidati. Per risolvere questo rompicapo, bisogna agire su quattro fronti:

1 - Migliorare l'efficacia dei finanziamenti rialzando il tasso di intervento della Comunità per i progetti critici. La Commissione ha pertanto proposto di finanziare fino a concorrenza del 20 per cento dei loro costi i progetti transfrontalieri difficili in quanto redditizi soltanto a lungo termine, come ad esempio, i progetti ferroviari di superamento di barriere naturali o i collegamenti verso i paesi candidati.

2 - Le cooperazioni (*partnership*) pubblico-privato (PPP) devono essere incoraggiate. A tale proposito, il programma di navigazione via satellite GALILEO è l'unico esempio di PPP di portata europea dove il settore privato può contare su una prospettiva di redditività con un rapporto costi-benefici molto elevato, stimato a 4,6. Il successo del programma dimostrerà che il settore privato ha il suo posto nel cofinanziamento di grandi progetti di trasporto. Oggi giorno, la sua presenza è limitata al settore aereo e a quello autostradale.

3 - Secondo alcuni, infine, non esisterebbero in realtà problemi di finanziamento bensì soltanto un problema di tarifficazione. In ogni caso, come ha messo in evidenza in maniera eccellente il rapporto del PE presentato dall'onorevole Costa, Sindaco di questa città magica, bisogna ricercare un migliore equilibrio tra gli importi pagati dai contribuenti e quelli pagati dagli utenti.

In altri termini, bisogna rivedere la tarifficazione delle infrastrutture? È normale che un camion inquinante con sospensioni di cattiva qualità che rovinano la carreggiata paghi lo stesso prezzo di un camion nuovo e conforme alle norme antinquinamento più moderne? La consistenza di un'Europa del pedaggio e di un'Europa dell'Eurovignetta è logica?

Bisogna armonizzare i sistemi di tariffazione e introdurre strutture tariffarie più intelligenti che tengano conto dei costi di infrastruttura, compresi i costi per la società causati da incidenti, congestione e inquinamento, i cosiddetti costi esterni. Per questo motivo la Commissione proporrà una riflessione sulle metodologie di tarifficazione. Una volta ammortizzata la costruzione di un'autostrada, perché non utilizzare i pedaggi per finanziare la costruzione di nuovi progetti? (Potremmo per esempio ispirarci all'esempio svizzero, e introdurre diritti sugli automezzi pesanti per finanziare la costruzione delle infrastrutture. In questo caso il pedaggio sarebbe applicato su tutta una zona determinata per finanziare una futura infrastruttura).

4 - Per concludere, non si può ignorare il problema del finanziamento delle reti nei paesi candidati. Bisognerebbe forse riprendere in considerazione l'idea di grandi prestiti europei garantiti dal bilancio comunitario.

Conclusioni

La politica comune dei trasporti illustra l'ambizione dell'integrazione europea. L'entusiasmo e l'abilità degli ingegneri che sviluppano le reti non devono nascondere il compito urgente di riassorbire le strozzature, garantire lo sviluppo sostenibile e preparare la sfida storica che è l'allargamento.

In ogni caso, non è accettabile e non può essere accettata dall'Europa dell'euro una situazione nella quale le merci di un Paese come l'Italia possano rischiare di trovarsi isolate dal resto del Mercato unico europeo per problemi relativi alla percorribilità dei valichi o di alcune vie di collegamento.

Dobbiamo, insieme, risolvere quei problemi e creare le condizioni e le alternative per impedire che simili situazioni si ripresentino in futuro.

La creazione di un effettivo spazio ferroviario europeo e lo sviluppo delle tecnologie rappresentano opportunità formidabili che bisogna cogliere. Per decongestionare la strada bisogna intervenire su altri piani, ma per questo le nostre politiche di finanziamento e di tarifficazione devono tenersi al passo. E ognuno, Europa, Stati membri e privati, debbono assumere le proprie responsabilità.

* Loyola de Palacio è vice-presidente della Commissione Europea