

Interventi
Aprile 2010



**AGENZIA
DELLE
DOGANE**



Marco De Andreis

La politica europea dei trasporti e le Dogane

Ufficio Centrale Antifrode - Ufficio Studi economico-fiscali

La politica europea dei trasporti e le Dogane

di Marco De Andreis

La politica europea dei trasporti è in generale volta a facilitare gli scambi commerciali nel mercato interno, e tra il mercato interno e i paesi confinanti e circosvicini dell'Unione europea. È dunque una politica di sostegno a due delle competenze chiave dell'Unione: mercato interno e commercio con l'estero.

A loro volta, le **reti transeuropee dei trasporti** (TEN-T), mirando al superamento delle barriere fisiche lungo linee nazionali agli scambi tra Stati membri, rappresentano il fulcro della politica europea dei trasporti.

Gli orientamenti sulle TEN-T sono stati adottati nel 1996 e modificati nel 2004. Tra il 1996 e il 2009 hanno fornito il quadro di riferimento per investimenti in infrastrutture pari a 400 miliardi di euro, un terzo dei quali di origine comunitaria.

L'idea dietro i TEN-T è molto semplice, anche se non sempre di non facile attuazione: fare in modo che la pianificazione e gli investimenti nel settore da parte degli Stati membri avvengano in un quadro comune e concordato che lasci emergere alla fine una vera e propria rete europea comune.

Gli orientamenti dei TEN-T prevedono due livelli di pianificazione: la rete globale; i progetti prioritari.

La **rete globale** comprende 95.700 km di strade, 106.000 km di ferrovie (compresi 32.000 km di linee ad alta velocità), 13.000 km di vie navigabili interne, 411 aeroporti e 404 porti marittimi. Di questi, all'inizio del 2009, 20.000 km di strade, 20.000 km di ferrovie ad alta velocità e 600 km di vie navigabili interne dovevano ancora essere costruiti o profondamente rammodernati, per un costo stimato di 500 miliardi di euro.

I **progetti prioritari** sono elencati qui di seguito.

- 1 Asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo
- 2 Asse ferroviario Parigi-Bruxelles/Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra
- 3 Asse ferroviario ad alta velocità Europa sud-occidentale
- 4 Asse ferroviario ad alta velocità orientale
- 5 Linea ferroviaria Betuwe COMPLETATO
- 6 Asse ferroviario Lione-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Lubiana-Budapest-confine ucraino
- 7 Asse autostradale Igoumenitsa/Patra-Atene-Sofia-Budapest
- 8 Asse multimodale Portogallo/Spagna-resto d'Europa
- 9 Asse ferroviario Cork-Dublino-Belfast-Stranraer: COMPLETATO 2001
- 10 Aeroporto Malpensa: COMPLETATO 2001
- 11 Ponte sull'Øresund: COMPLETATO 2000
- 12 Asse ferroviario/stradale del triangolo nordico
- 13 Asse stradale Regno Unito/Irlanda/Benelux
- 14 Linea principale della costa occidentale

- 15 Galileo
- 16 Asse ferroviario merci Sines/Algeciras-Madrid-Parigi
- 17 Asse ferroviario Parigi-Strasburgo-Stoccarda-Vienna-Bratislava
- 18 Via navigabile interna Reno/Mosa-Meno-Danubio
- 19 Interoperabilità dell'alta velocità nella penisola iberica
- 20 Asse ferroviario della cintura di Fehmarn
- 21 Autostrade del mare
- 22 Asse ferroviario Atene-Sofia-Budapest-Vienna-Praga-Norimberga/Dresda
- 23 Asse ferroviario Danzica-Varsavia-Brno/Bratislava-Vienna
- 24 Asse ferroviario Lione/Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Anversa
- 25 Asse autostradale Danzica-Brno/Bratislava-Vienna
- 26 Asse ferroviario/stradale Irlanda/Regno Unito/Europa continentale
- 27 Asse "Ferrovie Baltica": Varsavia-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki
- 28 "Eurocaprail" sull'asse ferroviario Bruxelles-Lussemburgo-Strasburgo
- 29 Asse ferroviario del corridoio intermodale Ionio/Adriatico
- 30 Via navigabile Senna-Schelda

Di questi, 18 sono progetti ferroviari, 3 sono progetti misti strade-ferrovie, 2 sono vie navigabili interne e uno, tra i più importanti, riguarda le **autostrade del mare** (21). Tre sono stati completati: l'aeroporto di Malpensa, il ponte sull'Øresund tra Svezia e Danimarca e la linea ferroviaria Betuwe tra il porto di Rotterdam e il confine tedesco.

I progetti prioritari dei TEN-T non vanno confusi con i dieci **corridoi di trasporto pan-europei**, che invece vennero definiti in una serie di conferenze pan-europee a partire dal marzo del 1994 - anche se vi sono evidenti sovrapposizioni come tra il progetto prioritario 6 (Railway axis Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-Ukrainian border) e il corridoio 5 (Venezia-Trieste-Lubiana-Maribor- Budapest-Uzhhorod-LVIV-Kiev).

Sia i progetti prioritari dei TEN-T che i corridoi sono stati concepiti prima del grande allargamento dell'Unione europea (2004-2007) e corrono principalmente su un asse est-ovest. L'attuale configurazione geografica dell'Unione, e i suoi prevedibili ulteriori allargamenti, hanno trasformato insomma un problema transfrontaliero in un problema largamente (di mercato) interno.

La politica dei trasporti dell'Unione ha invece la sua dimensione Nord-Sud nell'**Unione per il Mediterraneo** (UpM). Creata al vertice di Parigi dei Capi di Stato e di Governo Euro-Mediterranei del 13 luglio 2008, essa rappresenta lo sviluppo logico e il potenziamento del Processo di Barcellona, a sua volta lanciato nel 1995.

Dell'UpM fanno parte tutti e 27 i paesi dell'UE insieme all'Algeria, l'Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, i Territori Palestinesi Occupati, la Siria, la Tunisia, la Turchia, l'Albania, la Croazia, la Bosnia-Herzegovina, il Montenegro, Monaco e la Mauritania. La Lega Araba e la Libia hanno lo status di osservatori.

Tra i sei progetti prioritari dell'Unione per il Mediterraneo ci sono le "Autostrade terrestri e marittime": l'idea è quella di integrare il sistema dei trasporti euro-mediterranei con la rete transeuropea. In questo quadro una priorità specifica rivestono i progetti per la "safety and security" marittima. Per il volet trasporti dell'UpM la Commissione europea ha stanziato 18 milioni di euro. Fondi addizionali dovrebbero essere disponibili attraverso la Banca Europea d'Investimenti.

È in questo quadro UpM che il governo italiano e la Commissione europea hanno sponsorizzato la conferenza “Uno spazio di mobilità mediterraneo”, svoltasi a Trieste il 3-5 febbraio scorso.

Vista la continuità dell’UpM con il processo di Barcellona, il Piano di Azione dei Trasporti Regionali per la Regione Mediterranea 2007-2013 – in corso – predata l’UpM stessa ed è stato approvato nell’Ottobre del 2007.

Le autostrade del mare sono il progetto prioritario più importante all’interno dei TEN-T e hanno un ruolo fondamentale nel volet trasporti dell’UpM, perché rispondono meglio di altri progetti a uno degli obiettivi centrali della politica dei trasporti dell’Unione: decongestionare strade e autostrade spostando per quanto possibile passeggeri e merci sul ferro e sul mare. In parallelo ai TEN-T, l’Unione ha creato nel 2003 un progetto specifico con questa finalità, chiamato Marco Polo – recentemente prolungato fino al 2013 con una dotazione di 450 milioni di euro su sette anni.

D’altronde circa l’80% del commercio mondiale e il 40% di quello intra-europeo si muovono sui mari. Passano per i porti europei circa 400 milioni di passeggeri l’anno. Entro il 2018 la capacità totale del trasporto marittimo dovrebbe più o meno raddoppiare rispetto a dieci anni prima.

In generale, le economie di scala spingono in direzione di una riduzione del numero dei porti, attraverso l’aumento della capacità di carico di navi ed equipaggiamenti ausiliari. La pressione sulle infrastrutture portuali e retro-portuali è di conseguenza enorme.

La crisi economico-finanziaria ha rallentato ma non invertito questa tendenza. Nel 2009, undici porti trattavano circa il 70% di tutta la merce trasportata attorno al mondo. I tre porti europei nord-atlantici – Rotterdam, Amburgo e Anversa – assorbono il 75% del commercio estero europeo.

Nell’ottobre del 2007, la Commissione europea ha lanciato un pacchetto di iniziative concernenti i porti e la logistica attraverso alcune comunicazioni: “Una politica marittima integrata per l’Unione europea”; “l’Agenda dell’UE per il trasporto merci”; “Una politica europea dei porti”; “Piano di azione per il trasporto merci”.

Con una comunicazione del 21 gennaio 2009, la Commissione ha inoltre fissato gli “Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018”. Si tratta di sostenere i trasporti marittimi dell’UE nei mercati globalizzati attraverso il potenziamento delle risorse umane, delle competenze e del know-how marittimo e con l’obiettivo di fare dell’Europa un leader mondiale nella ricerca e nell’innovazione nel settore marittimo.

Da segnalare infine il libro verde (documento di impostazione del dibattito) della Commissione europea sul riesame della politica TEN-T, in cui l’esecutivo comunitario ha posto sul tavolo alcune domande, od opzioni di revisione. Oltre a una rete globale occorre puntare anche a una “rete prioritaria” multimodale che raggruppi i vari progetti prioritari? Come combinare meglio le decisioni di investimento individuali degli Stati membri con i progetti di interesse comune? Come possono i sistemi di trasporto intelligenti, nell’ambito della TEN-T, migliorare il funzionamento del sistema di trasporto?

Dopo la consultazione innescata dal libro verde seguirà un libro bianco con cui la Commissione fisserà opzioni concrete di revisione della politica TEN-T cui si arriverà comunque con la nuova Commissione europea in carica.

Nel campo della logistica dei trasporti le Dogane stanno alle infrastrutture materiali come il software sta all'hardware. Un buon software deve essere in grado di girare su più tipi di hardware, sfruttando al meglio tutte le potenzialità di quest'ultimo. Così le migliori procedure doganali devono essere suscettibili di essere applicate su una pluralità di piattaforme logistiche / porti d'ingresso, sfruttando al meglio le loro potenzialità e garantendo allo stesso tempo il punto di pareggio tra fluidità dei traffici da un lato, e sicurezza, salute e interessi economici dei cittadini dall'altro.

Il tempo è ovunque denaro, ma in particolare lo è nella catena logistica. Hardware e software qui concorrono essenzialmente allo sveltimento e alla fluidità dei traffici. Le merci tendono ad indirizzarsi dove questa fluidità è massima.

La misura principale del ritorno d'investimento – così nelle infrastrutture logistiche come nelle procedure doganali - è perciò la velocità di movimentazione delle merci a parità di volume (e tutela dei cittadini).

Sbagliare il software vuol dire compromettere gli investimenti fatti nell'hardware. E nella logistica dei trasporti, investire nell'hardware significa sempre somme molto ingenti di denaro.

Francesco Giavazzi, in un suo editoriale sul Corriere della Sera, illustrò una volta un problema molto simile quando sostenne che gli investimenti fatti, nell'ordine delle decine di miliardi di euro, sulla linea ferroviaria ad alta velocità Roma-Milano, il cui scopo era far guadagnare ai passeggeri decine di minuti sul tempo di percorrenza, potevano essere vanificati da decine di minuti di fila d'attesa per il taxi a entrambi i capi del collegamento.

Come ricordato sopra, tra il 1996 e il 2009 la rete transeuropea dei trasporti ha assorbito 400 miliardi di euro di investimenti, un terzo dei quali da fonte comunitaria, il resto dai singoli Stati membri. Tuttavia, la Commissione europea notava, in una Comunicazione del 31.01.2007 ("Estensione dei principali assi di trasporto transeuropei ai paesi confinanti – Orientamenti per i trasporti in Europa e nelle regioni confinanti") che è stato "dato grande rilievo alle infrastrutture e insufficiente attenzione alla soppressione delle strozzature non connesse alle infrastrutture, che sono spesso la causa principale dei ritardi, in particolare ai valichi di frontiera".

Le dogane seguono con grande attenzione l'evoluzione delle infrastrutture logistiche che mettono in collegamento il territorio italiano con gli altri paesi dell'Unione europea e col resto del mondo: porti, aeroporti, interporti, ferrovie e strade. Tuttavia, la decisione di dove e come investire in specifiche infrastrutture logistiche spetta ad altri: soggetti pubblici e privati o PPP, public private partnerships. L'Unione doganale non può che essere hardware-neutral.

Si concentra piuttosto nel miglioramento e nella continua evoluzione del suo software, il Codice doganale che è appunto un regolamento comunitario. L'Unione europea, e in particolare le Dogane italiane, possano ormai contare su un corpo di regole, procedure e best practices unico al mondo, che viene diffuso attraverso i programmi di gemellaggio. L'Italia ha realizzato diversi programmi in questo senso nel bacino del Mediterraneo – nei Balcani, così come nel Maghreb e nel Mashrek.