

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione
“Coesione e trasporti”»**

(1999/C 258/09)

La Commissione europea, in data 14 gennaio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Tosh in data 2 giugno 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 365ª sessione plenaria (seduta del 7 luglio 1999), con 104 voti favorevoli e 2 voti contrari, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il presente parere è composto di cinque capitoli; l'introduzione è seguita dal secondo capitolo che traccia un quadro sintetico della comunicazione della Commissione.

1.2. Nel terzo e quarto capitolo il Comitato ha proceduto ad un esame oggettivo di documenti e tabelle e formula osservazioni e raccomandazioni di ordine generale. Nel quinto capitolo si traggono infine le conclusioni globali.

1.3. Dato il carattere un po' vago dei messaggi formulati nella Comunicazione e dati l'importanza e l'accrescimento del bilancio UE in materia di trasporti nel prossimo quinquennio, il Comitato ha tentato di segnalare l'esame oggettivo e i requisiti e le disposizioni in materia di controllo a suo avviso essenziali per dare l'impulso all'evoluzione dell'iniziativa «Coesione e trasporti».

1.4. Si è tenuto conto delle correlazioni tra i vari meccanismi di finanziamento, i fondi strutturali, il Fondo di coesione e la Banca europea per gli investimenti (BEI), nel contesto della politica comune dei trasporti e della politica dello sviluppo territoriale in costante evoluzione, contesto in cui occorre prendere atto dell'importanza del quadro dell'ampliamento. Nel parere si formulano delle raccomandazioni su come la Commissione può integrare in maniera più efficace i vari strumenti finanziari a sostegno delle misure di trasporto a favore degli obiettivi generali dell'UE. L'importanza relativa della spesa dei fondi strutturali per i trasporti è dieci volte circa quella del Fondo di coesione.

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. La Comunicazione in esame esprime l'aspirazione dell'Unione europea a (a) favorire la convergenza economica e (b) a promuovere l'integrazione sociale, nonché l'importanza che le infrastrutture di trasporto rivestono in tale impegno a

favore dello sviluppo sostenibile in generale. Essa si prefigge di (i) ridurre la perifericità, (ii) sostenere le regioni più deboli e (iii) favorire i gruppi svantaggiati della popolazione.

2.2. La Comunicazione sottolinea l'importanza di far convergere gli obiettivi (i) dei programmi e delle iniziative dei fondi strutturali (FESR, Interreg), (ii) dei programmi previsti dal Fondo di coesione e (iii) del sostegno offerto dalla BEI.

2.3. La politica comune dei trasporti (PCT) si prefigge di rafforzare/sostenere l'esigenza della popolazione e dell'economia di promuovere le proprie prospettive e la competitività.

2.4. La Comunicazione esprime la convinzione che politiche regionali coordinate e adeguatamente progettate costituiscano il mezzo più adatto per conseguire:

- sviluppo economico (crescita, competitività, occupazione);
- sviluppo equilibrato nell'UE;
- condizioni che contribuiscano al futuro ampliamento;
- maggiore mobilità per i cittadini, sia per quelli svantaggiati economicamente che per quelli che hanno difficoltà di deambulazione;

senza compromettere gli obiettivi ambientali.

2.5. Il documento della Commissione sottolinea le disparità laddove i trasporti possono contribuire a:

- ridurre la tendenza alla concentrazione della popolazione che a sua volta contribuisce alla congestione e al deterioramento ambientale;
- migliorare l'accesso alle zone periferiche e la disponibilità di servizi per promuovere la prosperità grazie alla competitività;
- considerare il costo del trasporto una variabile di investimento.

2.6. In base al documento, dei miglioramenti nell'ambito dei trasporti possono creare:

- migliore accesso ai mezzi di produzione e agli sbocchi sui mercati e;

- se adeguatamente strutturati, ne possono derivare crescita economica durevole e sostenibile ed occupazione.

In tale ambito occorre tuttavia riconoscere:

- gli impulsi alternativi e concorrenti verso la crescita, tra cui, ad esempio, le telecomunicazioni;
- che la creazione di occupazione riveste la medesima importanza dell'accesso alle regioni periferiche svantaggiate (RPS).

2.7. Gli investimenti saranno sempre più mirati alla popolazione ed a soddisfare bisogni di carattere sociale, colmando le principali disparità nell'ambito dei trasporti e delle infrastrutture, pur prendendo atto che gli Stati membri più prosperi presentano aree in cui le prestazioni in materia di trasporti sono insufficienti o aggravano le disparità. Si mette esplicitamente in rilievo il futuro ruolo dei trasporti pubblici nella realizzazione di questi obiettivi.

2.8. I programmi di aiuti UE di carattere generale intesi a colmare le disparità agiscono di concerto per promuovere lo sviluppo e gli aiuti previsti dal Fondo di coesione costituiscono un elemento cruciale.

2.9. La spesa comunitaria è incentrata particolarmente sul trasporto su strada:

- i 2/3 degli investimenti FESR nel settore dei trasporti nel periodo 1994-1999;
- i 2/3 degli investimenti del Fondo di coesione nel settore dei trasporti tra il 1993 ed il 1999;
- i prestiti della BEI sono mirati ad obiettivi regionali (di cui il trasporto è una componente).

Va notato che un quarto dei prestiti della BEI destinati a progetti in materia di sviluppo regionale riguarda azioni cofinanziate dai fondi strutturali.

2.10. Nella Comunicazione si ammette che i progetti di sviluppo nazionale hanno provocato molteplici lacune e ostacoli comportando un'utilizzazione squilibrata del territorio europeo nonché la necessità di uno Schema di sviluppo dello spazio europeo tramite una gestione globale. Una cooperazione finanziaria pubblica e privata e una partnership sociale dovrebbero garantire una visione coerente e comune dello sviluppo del territorio europeo.

2.11. Il documento della Commissione esprime la convinzione che la liberalizzazione favorirà la coesione regionale:

- fornendo a tutti i cittadini dell'UE la disponibilità di servizi di trasporto economicamente accettabili;
- fornendo un quadro regolamentare per controllare i risultati e garantire una scelta sostenibile tra i modi di trasporto;

- evitando politiche di trasporto basate esclusivamente sul mercato e attribuendovi invece un valore sociale ed economico generale;

- creando procedure di aggiudicazione per gli operatori al fine di tutelare la qualità del servizio, ricorrendo in maniera selettiva al cabotaggio per i collegamenti più periferici.

2.12. Nel caso delle infrastrutture, la Commissione propone la formazione dei prezzi esclusivamente per rispecchiare/recuperare i costi marginali, tramite prelievi. La proposta risulta quindi in:

- un miglioramento dell'efficienza grazie ad una selezione ottimale e ad una riduzione dei costi di trasporto;
- un eventuale impatto negativo dei costi periferici;
- modifiche della produzione periferica al fine di eliminare gli apporti di scarso valore aggiunto.

2.13. La tendenza ad integrare i modi di trasporto, comprendendo tutti i porti ed i terminali, è considerata un elemento essenziale dell'indispensabile diversificazione dei collegamenti di rete.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Pur sostenendo i principi di coesione, il Comitato rileva scarse prove concrete del valore della spesa dei fondi strutturali e di coesione per raggiungere gli obiettivi di cui al punto 2.1 e nella loro realizzazione.

3.1.1. Secondo il Comitato, le tabelle allegate al parere contribuiscono poco a chiarire i principi su cui si basa la spesa prevista dal Fondo di coesione a favore dei trasporti o a fornire prove a favore delle tesi relative all'impatto dell'intervento dell'UE. Oltre ad essere superate, la Comunicazione non vi fa alcun riferimento per sostenere le proprie proposte. Mancano inoltre elementi comprovanti l'interazione tra la spesa del Fondo di coesione, i fondi strutturali ed il finanziamento BEI nella realizzazione degli obiettivi dichiarati.

3.2. Pur prendendo atto della difficoltà di stabilire la causa e l'effetto, l'assenza di studi di casi o di verifiche operative vanifica qualsiasi giudizio in merito alla politica ed alla spesa. Si è temuto che il fatto di delegare la gestione dei fondi al fine di rispettare il principio di sussidiarietà potesse comportare l'adozione di priorità non ottimali, provocando, ad esempio, concentrazione e crescita nelle conurbazioni solo qualora nell'ambito dei trasporti si perseguissero obiettivi dettati dal mercato. Inoltre l'accento posto su obiettivi legati al mercato crea difficoltà per garantire che il trasporto pubblico sia di qualità adeguata, per conseguire a livello locale l'inclusione sociale e gli obiettivi di equità dell'UE o per promuovere una mobilità sostenibile e ridurre la dipendenza dall'automobile.

3.3. Non si è esaminato il coordinamento della spesa di coesione nel settore dei trasporti nei casi in cui gli aspetti interregionali erano determinanti, né si è tenuto conto dei legami esterni con paesi non membri. La Comunicazione ha altresì trascurato le vie di transito che attraversano i paesi non interessati dalla coesione nonostante la loro evidente importanza strategica.

3.4. Lo stile saggistico della Comunicazione, con le ripetute rivendicazioni del valore aggiunto apportato dalla coesione, oltre a smorzare l'impatto del documento ed a renderlo sgradevole, ne riduce la credibilità.

3.5. L'elevata quota di spesa destinata dal Fondo di coesione alle infrastrutture stradali desta preoccupazione alla luce delle politiche sulla coesione sociale e della sostenibilità. Per l'individuo l'obiettivo è di effettuare investimenti nel settore della coesione socialmente giustificabili al fine di creare sviluppo sostenibile e mobilità, controbilanciando contemporaneamente l'impatto ambientale. Il finanziamento delle esigenze future in materia di trasporto pubblico richiede un'attenzione maggiore, in particolare data la non validità finanziaria di molte iniziative di trasporto pubblico.

3.6. Per il futuro il Comitato ritiene che l'UE debba aumentare i suoi sforzi nel settore dei servizi di trasporto pubblico in quanto:

- il trasporto pubblico svolge un ruolo supplementare per attenuare l'emarginazione sociale; e
- servizi di trasporto pubblico di qualità riducono gli effetti nocivi sul nostro ambiente.

4. Raccomandazioni generali

4.1. Il Comitato è consapevole del fatto che, mentre gli Stati membri fissano le proprie priorità, i principi dei fondi strutturali e di coesione stanno alla base della sussidiarietà e che i programmi dovrebbero essere di competenza dell'Unione europea se essa intende perseguire gli obiettivi di coesione. Occorre elaborare programmi specifici e creare strumenti finanziari innovativi per richiamare i fondi privati e partenariati fra l'UE, Stati membri ed operatori. Occorre studiare la possibilità di finanziare i trasporti attraverso la tariffazione dei costi sociali marginali ed una tale politica andrebbe adottata come principio⁽¹⁾. Tuttavia le aree periferiche dell'UE ed altre aree svantaggiate possono chiedere dispense speciali da tali misure quando non esistano o non siano finanziariamente praticabili opzioni di trasporto sostenibili.

4.2. Gli investimenti nel settore dei trasporti vanno stabiliti in maniera strategica. Bisognerebbe definire dei vincoli comuni

per governare la sussidiarietà. Una correlazione tra i progetti ammissibili e gli sbocchi perseguiti agevolerebbe la fissazione delle priorità. Raccomandazioni specifiche in materia di interoperabilità (a livello intereuropeo e locale) favoriranno la creazione di vantaggi a condizioni concorrenziali omogenee.

4.3. Si dovrebbero incrementare gli investimenti a favore dei trasporti su rotaia, dei trasporti marittimi, delle idrovie e del cabotaggio laddove sono previsti collegamenti intermodali, preferibilmente, ma in linea di massima e necessariamente, a fianco di investimenti nei trasporti stradali, ove opportuno.

4.4. Secondo il Comitato bisognerebbe tenere maggiormente conto dei collegamenti intermodali che dovrebbero ricevere un crescente supporto nei programmi di coesione.

4.5. Il Comitato ritiene che la definizione della spesa prevista dal Fondo di coesione nel settore dei trasporti dipenda esclusivamente dalla consacrazione nel processo decisionale dell'influenza delle parti sociali.

4.6. È giunto il momento di esaminare a fondo la portata della spesa nel settore dei trasporti a favore della coesione, a seguito dell'ampliamento. Sarà sempre più essenziale che le economie regionali, in cui la globalizzazione viene chiaramente riconosciuta, gestiscano attivamente un'efficace assegnazione delle risorse e la vigilanza sulla spesa.

4.7. Occorre procedere ad una chiara valutazione dell'impatto della formazione dei prezzi delle infrastrutture sui quartieri periferici, al fine di mettere in luce l'impatto sulla produzione laddove si registra un'evidente perdita netta che possa pregiudicare le misure a favore della coesione.

4.8. Il Comitato ritiene altresì che le regioni periferiche particolarmente isolate a causa del mare, come ad esempio talune regioni della Grecia e dell'Irlanda, della distanza, quale la penisola iberica, oppure di servizi di trasporto scadenti con paesi adiacenti non membri dell'Unione, andrebbero ammesse agli aiuti perché risentono, e continueranno a risentire, di costi di trasporto svantaggiati sul mercato. Il PNL non dovrebbe costituire l'unico criterio determinante. Come indicatore aggiuntivo si potrebbe includere, ad esempio, l'accessibilità. I finanziamenti devono essere estesi oltre i paesi definiti come paesi della coesione.

4.9. Il Comitato è dell'avviso che la consultazione delle parti sociali nelle regioni ammesse al Fondo di coesione potrebbe influire in maniera costruttiva sui programmi attivando gli aspetti funzionali della spesa in maniera da ottimizzare i principi di cui al punto 2.1.

4.10. La Commissione dovrebbe esaminare il finanziamento a lungo termine dei trasporti in quanto elemento della coesione e definirne il nesso con uno sviluppo economico equilibrato, con il miglioramento della situazione dei cittadini svantaggiati tramite l'offerta di servizi, nonché con la promozione dell'ampliamento. Benché la Commissione prenda atto delle difficoltà inerenti alla situazione, è poco probabile che

(1) GUC 56 del 24.2.1997, pag. 31; GUC 138 del 18.5.1999, pag. 7.

queste diminuiscano in un'Unione ampliata e si consiglia l'adozione di analisi di tipo comparativo della qualità. Per definizione ciò richiede un maggiore accento sul trasporto pubblico sia per quanto riguarda le politiche specifiche e sia per l'assegnazione delle risorse.

4.11. Il Comitato rileva gli obiettivi comuni presenti nel parere in esame e nel parere sul tema «Schema di sviluppo dello spazio europeo»⁽¹⁾ adottato nel settembre 1998, dal momento che entrambi fanno esplicitamente riferimento alla «svolta significativa in tutte le politiche che hanno un impatto sul territorio». In quest'ultimo parere il Comitato sottolinea il fatto che il miglioramento della qualità della vita dei cittadini dovrebbe essere riconosciuto esplicitamente come obiettivo fondamentale di qualsiasi azione su scala territoriale. Sottolinea altresì che le «zone montane» presentano caratteristiche periferiche. Ciò concorda con il punto di vista a favore del coordinamento degli approcci transnazionali e transfrontalieri e del collegamento tra loro di tutte le politiche in materia di rigenerazione socioeconomica. Il Comitato constata i pericoli connessi a un'eccessiva concentrazione dell'attività al centro a scapito della periferia e ritiene che attraverso dei collegamenti interperiferici si potrebbero in parte controbilanciare le forze centripete.

4.12. Il Comitato ribadisce quanto sostenuto nel parere del settembre 1998 in merito alla proposta della Commissione sull'assegnazione di finanziamenti comunitari nell'ambito delle reti transeuropee⁽²⁾ che consentirà alla Commissione di finanziare al 100 % studi di natura strategica. Tali studi dovrebbero contribuire a supportare ed a migliorare la legittimazione della spesa in materia di coesione. Si prende atto della proposta di portare a 4 992 milioni di ECU il bilancio delle TEN per il periodo 2000-2006, con un aumento del 277 % rispetto al periodo 1995-1999. Considerate la riduzione dei tempi e le proporzioni, è improbabile che l'impatto della coesione sullo sviluppo dei trasporti sia effettivamente misurabile.

4.13. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe prendere atto dell'esigenza di collegamenti aerei e dello sviluppo delle linee ferroviarie, nonostante gli elevati costi iniziali degli investimenti nelle regioni periferiche, in particolare per stabilire collegamenti con i paesi interessati dall'ampliamento.

4.14. Secondo il Comitato, con l'avvicinarsi dell'ampliamento, non bisogna ripetere gli errori commessi in passato da taluni progetti in materia di coesione e trasporti. Occorre invece sviluppare a livello centrale e trasferire alle regioni per adozione ed applicazione una visione strategica che colleghi in maniera coordinata e, laddove opportuno, transfrontaliera, elementi quali la pianificazione territoriale, la protezione ambientale, la creazione di occupazione e lo sviluppo rurale. Si prende atto dell'importanza del programma ISPA.

4.15. Il Comitato ritiene che in futuro una comunicazione sul tema dovrebbe articolarsi in modo tale da comprendere:

- una definizione di coesione fondata sullo sviluppo territoriale e su adeguati obiettivi di coesione;
- l'identificazione di obiettivi e di parametri di valutazione specifici;
- una revisione delle attuali strategie relative alle TEN, al Fondo di coesione e alle iniziative in materia di trasporto previste dal FESR;
- una previsione a livello regionale dell'impatto delle TEN, del Fondo di coesione e dei fondi strutturali, nonché dei finanziamenti BEI e FEI;
- l'adozione di priorità in base al suddetto impatto sull'accessibilità relativa, sulla competitività, sul PIL attuale e potenziale e sul deficit infrastrutturale.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato è dell'avviso che bisognerebbe chiarire lo scopo della Comunicazione nonché indicare chiaramente gli obiettivi. Reputa che la compatibilità di fondo dei seguenti obiettivi dell'UE dovrebbe costituire il messaggio sostanziale del documento:

- il miglioramento delle prospettive di sviluppo economico, della competitività e della situazione occupazionale nelle regioni periferiche
- l'incentivazione di uno sviluppo equilibrato nei 15 Stati membri e la creazione di condizioni favorevoli all'integrazione di nuovi Stati membri
- la promozione di una mobilità sostenibile con particolare accento e priorità al miglioramento del trasporto pubblico
- la disponibilità di servizi di trasporto economicamente accettabili a coloro che fanno assegnamento sui trasporti pubblici nonché a coloro che hanno difficoltà di deambulazione;
- l'adozione delle migliori pratiche per gestire l'impatto ambientale della costruzione di infrastrutture di trasporto e i servizi di trasporto adottati e promossi nel quadro dei programmi finanziati dalla coesione. È ampiamente risaputo che il trasporto su strada costituisce una delle cause primarie dell'inquinamento.

5.2. È indispensabile che le forme di programmazione, valutazione, stima e controllo nonché l'adozione di indicatori e di tecniche di misurazione si fondino su programmi RST e su altri programmi di ricerca.

5.3. È inoltre essenziale elaborare principi da applicare alle regioni periferiche affinché prevalga una formazione dei prezzi equa ed efficace e non si verifichino discriminazioni dovute

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 85.

⁽²⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 120.

alla mancanza di alternative o dall'assenza di sufficiente domanda di prestazione di servizi economicamente solidi.

5.4. Oltre ai problemi che sorgeranno alle frontiere, l'ampliamento comporterà ulteriori difficoltà sia per gli Stati

membri attuali che per quelli nuovi. Sposterà il centro di gravità dell'Unione europea verso Est, creando così ulteriori problemi per le attuali regioni periferiche ed influenzando sulle nuove regioni periferiche. Occorre prendere pienamente atto di tali fenomeni.

Bruxelles, 7 luglio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
