

Parere del Comitato delle regioni sul libro verde «TEN-T: riesame della politica»

(2010/C 79/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- invita gli Stati membri ad annullare, nell'ambito della revisione di medio periodo delle prospettive finanziarie 2009-2010, la drastica riduzione di bilancio prevista per le TEN-T,
- ritiene opportuno limitare la rete transeuropea dei trasporti agli assi di trasporto che contribuiscono in misura significativa al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Unione europea, in particolare quello della coesione territoriale, in una prospettiva di lungo termine (le «reti principali») e nel quadro di una struttura a doppio livello, con una rete TEN-T generale e una rete principale di trasporto; osserva che il mantenimento della rete globale costituisce per le regioni periferiche prive di progetti prioritari l'unica opportunità di beneficiare dei servizi delle infrastrutture di trasporto finanziati dall'Unione europea, e garantisce quindi l'accessibilità a tutte le regioni,
- valuta che la rete TEN-T, in particolare, dovrebbe comprendere le infrastrutture di circonvallazione dei grandi centri urbani atte a limitare la coesistenza del traffico a lunga distanza e di quello periurbano giornaliero, cercando al tempo stesso alternative attraverso aree non congestionate,
- per la realizzazione di progetti di grandi dimensioni, considera necessaria la contrattualizzazione dei contributi europei nel quadro di piani generali di finanziamento; allo stato attuale ciò non è possibile poiché le modalità di assegnazione delle sovvenzioni europee sono limitate a un periodo di bilancio di sette anni (ossia inferiore alla durata di realizzazione dei progetti maggiori),
- propone che, sulla base della nuova rete TEN-T, si stipulino tra l'Unione europea e ogni singolo Stato membro dei «contratti programmatici» che definiscano gli impegni reciproci in materia di finanziamento e tempi di realizzazione; questi contratti programmatici dovrebbero riguardare non solo le infrastrutture che fanno parte delle TEN-T, ma anche le infrastrutture secondarie che gli Stati (o le regioni) si impegnerebbero a realizzare per assicurare il buon funzionamento delle reti principali.

Relatore: Jean-Michel Daclin, vicesindaco di Lione, FR/PSE

Testo di riferimento

Libro verde TEN-T: riesame della politica verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti

COM(2009) 44 def.

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Fondamenti della futura politica per la TEN-T

1. apprezza una revisione approfondita della politica per le reti transeuropee di trasporto (TEN-T), resa necessaria dai ritardi considerevoli riscontrati nella realizzazione della rete definita nel 1996 e dai vincoli che gravano sul bilancio comunitario per i trasporti, e osserva che la crisi finanziaria rende ancora più urgente la necessità di ottimizzare gli investimenti da compiere nel quadro delle TEN-T;

2. sottolinea che nell'attuale contesto di crisi economica, lo sviluppo della TEN-T e l'integrazione dei trasporti nell'Unione e nei paesi vicini rappresentano una posta in gioco considerevole per assicurare la sostenibilità a lungo termine del mercato interno e la coesione territoriale, economica e sociale nell'Unione; invita gli Stati membri ad annullare, nell'ambito della revisione di medio periodo delle prospettive finanziarie 2009-2010, la drastica riduzione di bilancio prevista per le TEN-T;

3. osserva che il presente documento costituisce un'importante integrazione di precedenti pareri, tra cui in particolare quelli sul tema *Rendere i trasporti più ecologici e Mobilità urbana*;

4. richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che la realizzazione di infrastrutture di trasporto non può essere sganciata dagli altri due aspetti della politica dei trasporti: la tariffazione e la regolazione del traffico (ad esempio attraverso la direttiva *Euro-bollo*), da un lato, e il miglioramento dell'efficienza, della qualità e della sicurezza dei trasporti (ad esempio attraverso lo sviluppo dell'interoperabilità ferroviaria), dall'altro. Raccomanda quindi alla Commissione di sviluppare tutti questi tre aspetti in maniera coerente e simultanea;

5. auspica che sia attribuita una maggiore importanza agli obiettivi di sviluppo sostenibile e di protezione dell'ambiente e che quindi la politica per la TEN-T favorisca i sistemi di trasporto meno inquinanti (trasporti ferroviari, marittimi e fluviali);

6. propone che si tenga conto in maniera specifica dell'esistenza di zone sensibili sotto il profilo ambientale, come le zone costiere e montane, per le quali dovrebbero essere adottate misure particolari per favorire il trasferimento del traffico merci dalla gomma alla rotaia o alle autostrade del mare;

7. si rammarica che il Libro verde non dia adeguato rilievo all'importanza dei trasporti nella gestione del territorio in Europa e, in piena aderenza al principio della coesione territoriale, rammenta che uno degli obiettivi centrali delle TEN-T è contribuire a

migliorare l'equilibrio tra le singole regioni, consentendo la libera circolazione delle persone e dei beni, in particolare fra le regioni decentrate o meno sviluppate e i grandi centri economici europei per dare a tali regioni gli impulsi economici necessari e, per quanto concerne le regioni ultraperiferiche, tenendo conto in particolare del loro diritto all'accessibilità.

Pianificazione della rete

8. ritiene opportuno limitare la rete transeuropea dei trasporti agli assi di trasporto che contribuiscono in misura significativa al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Unione europea, in particolare quello della coesione territoriale, in una prospettiva di lungo termine (le «reti principali») e nel quadro di una struttura a doppio livello, con una rete TEN-T generale e una rete principale di trasporto;

9. ritiene che, qualora venga creata una rete globale TEN-T tenendo conto di metodi concordati e principi generali, si debba mettere a punto un sistema flessibile a livello comunitario, affinché le diverse parti e componenti della rete (nuovi porti, aeroporti, collegamenti ferroviari, ecc.) possano essere inserite in modo rapido ed efficace nella rete TEN-T;

10. ritiene inevitabile una distinzione delle reti per il trasporto merci da quelle per il trasporto passeggeri, differenti tra loro per scopi e caratteristiche, e auspica che, laddove ciò sia giustificato, siano definite più chiaramente le priorità tra le due tipologie di rete (nelle decisioni oggi si tende a privilegiare il trasporto passeggeri); valuta che gli esigui mezzi finanziari a disposizione rendano necessario fissare delle priorità nello sviluppo dell'intera rete transeuropea di trasporto, destinando in modo specifico le risorse all'eliminazione delle strozzature presenti nella rete;

11. è del parere che questa distinzione non pregiudichi affatto uno stretto coordinamento in fase di definizione e realizzazione delle due diverse reti e che non impedisca eventualmente di riunire, in via temporanea o definitiva, il trasporto merci e il trasporto passeggeri nella medesima infrastruttura; a condizione che si risponda in modo efficace alle esigenze sia del servizio merci che del servizio passeggeri;

12. raccomanda che le «reti principali» transeuropee per le merci e per i passeggeri comprendano anche i «progetti prioritari» attuali che potrebbero essere estesi ad altri progetti e tutte le infrastrutture necessarie ad assicurare la continuità della circolazione (comprese le infrastrutture di ampiezza limitata che permettono un miglioramento rapido dell'efficacia, della qualità e della sicurezza della circolazione); ciò consentirà di creare corridoi che rispondano ai desideri dei cittadini;

13. valuta che la nuova rete TEN-T dovrebbe includere anche i nodi di traffico situati sulle reti principali, molto importanti per la coesione e l'economia delle regioni della Comunità. A livello dei nodi di traffico ha luogo una elevata creazione di valore, anche e soprattutto in quanto sono concepiti secondo un approccio multimodale. I nodi di traffico sono spesso la causa principale di congestione e di altre inefficienze; in particolare, la rete TEN-T dovrebbe comprendere le infrastrutture di circonvallazione dei grandi centri urbani che permettono di limitare la coesistenza del traffico a lunga distanza e di quello periurbano giornaliero, cercando al tempo stesso alternative attraverso aree non congestionate;

14. ritiene importante che la rete TEN-T sia definita in una logica di intermodalità e sia quindi estesa ai grandi nodi di corrispondenza e di logistica (stazioni, aeroporti, porti, terminali intermodali) nonché alle infrastrutture secondarie che servono tali nodi e ne permettono il collegamento alle reti principali; in questo senso, sarebbe opportuno tenere conto della vocazione marittima di determinati corridoi terrestri in quanto asse di base per la rete prioritaria per quanto concerne il trasporto ferroviario di merci collegato al trasporto marittimo attraverso la connessione della ferrovia con i principali nodi di trasporto intermodale (porti e piattaforme logistiche);

15. giudica importante anche che i porti d'Europa che hanno un'importanza strategica a livello europeo, in particolare quelli collegati a piattaforme multimodali europee, da cui passa la maggior parte degli scambi commerciali con i paesi extra UE e che possono svolgere un ruolo più ampio negli scambi intracomunitari, siano collegati in maniera efficace all'entroterra e alla rete TEN-T ferroviaria e fluviale e raccomanda di sviluppare le autostrade del mare, che costituiscono un'alternativa flessibile, rispettosa dell'ambiente e che facilita l'integrazione delle zone isolate e periferiche, dando la priorità alla ferrovia e alla navigazione interna per i trasporti tra i porti marittimi europei e l'entroterra;

16. insiste sulla necessità di uno stretto coinvolgimento delle città e degli enti regionali e locali nella definizione della rete TEN-T e delle sue priorità, soprattutto al fine di assicurare la coerenza con la pianificazione regionale e locale e in particolare nella determinazione dei nodi di trasporto e delle infrastrutture secondarie, poiché lo sviluppo delle città e delle regioni dipende in larga misura dalle infrastrutture di trasporto, e quindi le stesse città e regioni devono sostenerne anche determinati costi e subirne l'impatto sotto diversi profili;

17. osserva che, a differenza di una pianificazione basata su una rete principale, la dimensione dell'attuale «rete globale» pregiudica lo sviluppo effettivo della TEN-T; in questi termini, è favorevole a limitare la rete globale alla stretta applicazione delle disposizioni legislative sull'interoperabilità, la sicurezza e il fondo di coesione; osserva che il mantenimento della rete globale costituisce per le regioni periferiche prive di progetti prioritari l'unica opportunità di beneficiare dei servizi delle infrastrutture di trasporto finanziati dall'Unione europea, e garantisce quindi l'accessibilità a tutte le regioni; la rete globale potrebbe essere sottoposta a una valutazione secondo criteri chiaramente definiti inerenti al valore aggiunto europeo;

18. è favorevole a una politica ambiziosa per lo sviluppo di sistemi «intelligenti», intermodali e interoperabili di esercizio e di informazione per gli utenti, che possono contribuire notevolmente all'efficienza del trasporto passeggeri e del trasporto merci; e raccomanda in particolare l'istituzione di una biglietteria integrata nell'ambito dei trasporti ferroviari internazionali di viaggiatori;

19. raccomanda di proseguire l'impegno di standardizzazione delle norme tecniche (sull'esempio delle norme già adottate nel settore ferroviario) e dei sistemi di esercizio al fine di creare un quadro coerente per le diverse infrastrutture nazionali e permettere l'interoperabilità tra i sistemi di trasporto locali e i relativi standard, ma senza imporre alcuno standard particolare agli enti regionali e locali competenti in materia di trasporti;

20. chiede che sia chiarito e precisato il concetto di «pilastro teorico» esposto nel Libro verde, poiché il carattere alquanto vago della definizione attuale non consente di formulare un parere in merito.

Livello di attuazione della politica per la TEN-T

21. ritiene necessario concentrare le sovvenzioni europee su un numero più ridotto di interventi, in primo luogo sui grandi progetti transnazionali, spesso penalizzati dalle decisioni degli Stati membri in favore di progetti strettamente nazionali, e sugli interventi atti a permettere un miglioramento rapido dell'efficienza, della sostenibilità ambientale, della qualità e della sicurezza degli scambi, ricordando che qualsiasi decisione in materia dovrebbe essere sostenuta da una valutazione rigorosa del relativo «valore aggiunto europeo». In tale contesto i cofinanziamenti e le altre misure di accompagnamento devono essere del tutto neutrali in termini di concorrenza. Le procedure di autorizzazione dovrebbero prevedere la presentazione di prove in questo senso;

22. è favorevole all'adozione a livello europeo di metodi di valutazione socioeconomica che consentano la comparazione dei progetti su una base unitaria e l'analisi del loro «valore aggiunto europeo»;

23. richiama tuttavia l'attenzione della Commissione sui rischi di un'assegnazione dei finanziamenti europei in base a quest'unico criterio, dal momento che i metodi di valutazione socioeconomica hanno un carattere convenzionale e non possono quindi tenere conto della totalità dei fattori che intervengono nelle decisioni, in particolare in materia di gestione del territorio, di coesione territoriale e di accessibilità;

24. sottolinea la necessità che negli orientamenti in materia di TEN-T siano comprese disposizioni atte a garantire che ciascun Stato membro definisca una struttura in virtù della quale gli organi regionali e locali legalmente responsabili della pianificazione dei trasporti e della gestione delle reti siano pienamente coinvolti nel processo di definizione e attuazione di detti orientamenti, dato che ciò costituisce il modo migliore di assicurare lo sviluppo armonioso delle reti locali, regionali, nazionali e della rete TEN-T;

25. per la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie, marittime e fluviali, che sono le modalità di trasporto più rispettose dell'ambiente, ritiene fondamentale che sia creato un quadro tariffario e normativo a esse favorevole e auspica pertanto che in questo campo sia condotta una politica ambiziosa anche attraverso un'internalizzazione dei costi esterni o attraverso un sostegno europeo agli operatori del settore merci che utilizzano modi di trasporto sostenibili come quello ferroviario o quello marittimo (come nel caso del programma Ecobonus);

26. considera essenziale che la realizzazione della rete TEN-T sia accompagnata da misure volte al miglioramento dell'efficienza e della qualità dei trasporti, in particolare per rimuovere gli ostacoli tecnici e normativi ai valichi di frontiera; queste misure, di per sé poco costose, possono produrre effetti molto positivi;

27. constata che l'opposizione delle popolazioni o degli enti territoriali a taluni progetti di infrastrutture, dovuta in particolare ai disagi arrecati dai cantieri, può comportare ritardi o notevoli costi aggiuntivi;

28. propone quindi di estendere i finanziamenti europei alle attività che gli Stati e gli enti locali realizzerebbero, previa concertazione pubblica, per preparare i territori all'accoglienza dei grandi cantieri (per esempio in termini di formazione della manodopera locale, di alloggio dei lavoratori, di adattamento del tessuto economico locale ai bisogni dei cantieri, ecc.), in modo da permettere che tali cantieri siano anche fonte di ricadute positive sul territorio;

29. propone inoltre che i finanziamenti europei siano estesi a determinati investimenti di accompagnamento volti a consentire un migliore rispetto dei vincoli ambientali;

30. per la realizzazione di progetti di grandi dimensioni, considera necessaria la contrattualizzazione dei contributi europei nel quadro di piani generali di finanziamento; allo stato attuale ciò non è possibile poiché le modalità di assegnazione delle sovvenzioni europee sono limitate a un periodo di bilancio di sette anni (ossia inferiore alla durata di realizzazione dei progetti maggiori);

31. propone che, sulla base della nuova rete TEN-T, si stipulino tra l'Unione europea e ogni singolo Stato membro dei «contratti programmatici» che definiscano gli impegni reciproci in materia di finanziamento e tempi di realizzazione; questi contratti programmatici dovrebbero riguardare non solo le infrastrutture che fanno parte delle TEN-T, ma anche le infrastrutture secondarie che

gli Stati (o le regioni) si impegnerebbero a realizzare per assicurare il buon funzionamento delle reti principali;

32. rileva che gli strumenti finanziari istituiti dall'Unione europea (ad esempio la garanzia dei prestiti e il capitale di rischio) sono adeguati per i progetti nei quali il settore privato si assume rischi commerciali, in particolare le opere stradali in cui l'apporto finanziario dal settore privato può essere ingente (si tratta in genere di progetti realizzabili in concessione);

33. constata, invece, che questi strumenti finanziari non sono adeguati nel caso dei progetti ferroviari, portuari e intermodali per il trasporto merci che, salvo eccezioni, non consentono di scaricare il rischio commerciale sul settore privato e beneficiano quindi solo in misura marginale di un apporto finanziario proveniente da tale settore;

34. valuta che l'introduzione di euroobbligazioni potrebbe aiutare a realizzare più rapidamente i progetti prioritari, purché essa permetta di aumentare la quota di finanziamento comunitario;

35. ritiene che, nonostante la loro complessità contrattuale, i partenariati pubblico-privati possano contribuire alla realizzazione di taluni grandi progetti, da un lato consentendo una ripartizione delle sovvenzioni pubbliche e dall'altro beneficiando dell'esperienza operativa del settore privato, ma che non modifichino in misura significativa gli equilibri economici a medio termine;

36. giudica che un chiarimento delle regole comunitarie in materia di partenariato pubblico-privati possa favorire lo sviluppo di questo tipo di partenariato;

37. è favorevole al fatto che il ruolo dei coordinatori europei, oggi responsabili dei soli progetti prioritari, sia esteso alle «reti principali» della nuova TEN-T;

38. propone che i coordinatori siano coinvolti anche nella definizione e attuazione delle misure volte a migliorare l'efficienza, la qualità e la sicurezza dei trasporti, come già avviene per alcuni progetti prioritari;

39. ritiene che esista un altro tipo di coordinamento possibile, che si potrebbe denominare coordinamento per macrozone. Consisterebbe nel dividere l'UE in zone con caratteristiche e vincoli simili, che faciliterebbero la cooperazione tra gli Stati vicini. Si agevolerebbe inoltre il coordinamento nel caso di corridoi molto estesi, per i quali le regioni di origine e destinazione non hanno molto in comune.

Bruxelles, 7 ottobre 2009

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Luc VAN DEN BRANDE