



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 4.5.2010
COM(2010) 212 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

**CONSULTAZIONE SULLA FUTURA POLITICA IN MATERIA DI RETE
TRANSEUROPEA DI TRASPORTO**

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

CONSULTAZIONE SULLA FUTURA POLITICA IN MATERIA DI RETE TRANSEUROPEA DI TRASPORTO

1. INTRODUZIONE

Il riesame della politica in materia di rete transeuropea di trasporto (TEN-T) deve essere visto nel contesto della strategia “Europa 2020”¹ che richiede alla Commissione di “[...] presentare proposte volte a modernizzare e a “decarbonizzare” il settore dei trasporti contribuendo pertanto ad aumentare la competitività”. Quest’obiettivo può essere realizzato mediante un pacchetto di misure quali la rapida realizzazione di infrastrutture grid di mobilità elettrica, la gestione intelligente del traffico, una migliore logistica, l’ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂ per i veicoli stradali, l’aviazione e il settore marittimo, compreso il varo di un’importante iniziativa europea per le automobili pulite e ad alta efficienza energetica² che contribuirà a promuovere le nuove tecnologie, tra cui le auto elettriche e ibride, combinando ricerca, definizione di standard comuni e sviluppo del necessario supporto infrastrutturale.

Il riesame della politica in materia di TEN-T è inoltre collegato alla preparazione del Libro bianco sulla futura politica dei trasporti, che definirà la politica comune dei trasporti (PCT) e gli aspetti generali della futura politica in materia di TEN-T.

È necessario modernizzare la politica in materia di TEN-T per consentire all’Unione europea di incanalare meglio le proprie risorse verso l’attuazione di progetti strategici con un alto valore aggiunto europeo al fine di eliminare le strozzature critiche, in particolare le sezioni transfrontaliere e i nodi intermodali (città, porti, piattaforme logistiche). La politica in materia di TEN-T dovrebbe favorire la nascita di un sistema di trasporti europeo integrato che permetta di affrontare meglio i problemi in campo ambientale e quelli legati ai cambiamenti climatici. Un siffatto sistema integrato potrà inoltre fornire soluzioni intermodali maggiormente funzionali alle esigenze di mobilità dei cittadini e delle imprese e sostenere la competitività industriale della UE.

Con il Libro verde sullo sviluppo futuro della rete transeuropea di trasporto (nel prosieguo TEN-T)³, pubblicato nel febbraio 2009, la Commissione ha avviato una revisione della politica in materia, la cui principale innovazione proposta è il concetto di un approccio di pianificazione basato su una struttura a doppio livello, nella quale il livello superiore è rappresentato dalla “rete centrale”. La grande maggioranza delle parti interessate, come pure delle istituzioni UE e degli organi consultivi, si è espressa in favore di questo approccio, preferendolo alle altre due opzioni di pianificazione proposte dalla Commissione, sulla scorta di una serie di argomentazioni tecniche, economiche, sociali o politiche.

¹ COM(2010) 2020.

² COM(2010) 186

³ COM(2009) 44.

La metodologia di pianificazione delle TEN-T largamente privilegiata potrebbe essere caratterizzata come segue: a una fitta rete ferroviaria, stradale, portuale, aeroportuale e di vie navigabili interne, la cosiddetta “rete globale”, come livello fondamentale delle TEN-T costituito in gran parte dalle corrispondenti reti nazionali, che verrà mantenuta, si sovrapporrà la “rete centrale”, espressione genuina di una pianificazione di prospettiva europea mirata a realizzare un miglioramento sistematico nell’uso delle risorse del sistema dei trasporti e una significativa riduzione complessiva delle emissioni di gas serra provocate da tale settore. La “rete centrale” dovrebbe includere assi e nodi di vitale importanza per i flussi di trasporto nel mercato interno e tra la UE, i paesi vicini e altre parti del mondo, e sostenere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione europea, fornendo, per tutti i modi di trasporto e attraverso gli stessi, la base infrastrutturale necessaria per conseguire gli obiettivi della politica comune dei trasporti necessari per realizzare le strategie di “Europa 2020” e della decarbonizzazione. La “rete centrale” non va intesa come rete che si limita a coprire l’ambito geografico dell’Unione bensì come una parte della TEN-T su cui andranno concentrati i diversi strumenti, di tipo finanziario e no, per garantirne un efficace completamento.

Per analizzare in modo più approfondito una serie di aspetti di particolare rilevanza per lo sviluppo futuro della TEN-T, la Commissione ha costituito sei gruppi di esperti che hanno cominciato a operare tra il novembre 2009 e l’aprile 2010. La Commissione ritiene che sia giunto ora il momento di fare un ulteriore passo avanti nel riesame della politica in materia di TEN-T, avviando una seconda consultazione pubblica mirata ad affinare le opzioni politiche disponibili, quali emerse dai contributi apportati nel 2009 dalle istituzioni EU e da una nutrita serie di parti interessate che sono stati oggetto di ulteriore elaborazione da parte dei citati gruppi di esperti. Tale consultazione costituisce l’obiettivo del presente documento.

2. IL SEGUITO DEL LIBRO VERDE

Gli oltre 300 organismi che hanno partecipato alla consultazione pubblica, come pure le altre istituzioni della UE e gli organi consultivi che hanno pubblicato le rispettive posizioni, hanno espresso il proprio appoggio all’intenzione della Commissione di procedere a un’ampia revisione della politica e condividono la visione della Commissione sul quadro politico generale del riesame come pure le valutazioni e le proposte per la futura progettazione della TEN-T; i loro contributi hanno arricchito le riflessioni sull’attuazione della TEN-T.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo “TEN-T Policy Review – Background Papers” (Riesame della politica in materia di TEN-T – Documenti preparatori)⁴ sintetizza i risultati della consultazione sul Libro verde, pubblicato nel febbraio 2009, e ne illustra le principali conclusioni.

Sono stati costituiti gruppi di esperti con la partecipazione di professionisti dei diversi settori interessati il cui compito principale era aiutare la Commissione a elaborare la metodologia per la pianificazione della futura TEN-T in vista dell’imminente revisione degli orientamenti per la TEN-T, rendere più efficaci gli strumenti finanziari e di altro tipo per l’attuazione della rete

⁴ La relazione è disponibile al seguente indirizzo internet:
http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/doc/2009_09_22_summary_report.pdf

ed esaminare gli aspetti giuridici inerenti sia alla progettazione che all'attuazione. Ciascun gruppo ha elaborato una relazione finale e formulato raccomandazioni per la Commissione⁵.

Quattro dei sei gruppi hanno lavorato su aspetti relativi alla pianificazione della TEN-T: 1) l'elaborazione di una metodologia inerente alla parte geografica della rete; 2) l'integrazione delle politiche dei trasporti e della TEN-T; 3) i sistemi di trasporto intelligenti e le nuove tecnologie come parte integrante della futura TEN-T; 4) il collegamento della TEN-T con paesi terzi. I principali risultati sono presentati al punto 3 del presente documento di lavoro della Commissione. In questo quadro l'operato del gruppo n. 1 risponde in particolare all'invito del Consiglio⁶ a mettere a punto – come base per l'elaborazione di una proposta di revisione degli orientamenti per la TEN-T – una metodologia che tenga conto di criteri quali gli effetti sui flussi transnazionali di traffico, la coesione territoriale e lo sviluppo economico, la pianificazione territoriale, i cambiamenti climatici e ambientali e i collegamenti con i paesi vicini.

Il gruppo di esperti n. 5 si è occupato di finanziamenti e strumenti finanziari e alcune delle riflessioni sviluppate al suo interno sono state riprese al punto 4 del presente documento di lavoro della Commissione. La questione del finanziamento della TEN-T – a livello pubblico e privato, nazionale e dell'Unione – è ampia e complessa e, pertanto, verrà affrontata più nel dettaglio in una fase successiva. Il gruppo di esperti n. 6 ha affrontato le questioni legali e gli strumenti non finanziari per l'attuazione della TEN-T. Le conclusioni relative agli strumenti sono riportate al punto 4 e le raccomandazioni di tipo giuridico al punto 5.

3. LA METODOLOGIA DI PIANIFICAZIONE DELLA TEN-T

Poiché l'opzione proposta, che prevede un approccio di pianificazione basato su due livelli con una "rete centrale" come livello superiore, sembra presentare i maggiori vantaggi, la Commissione vorrebbe avviare una consultazione sugli elementi principali di una metodologia relativa a tale opzione⁷, con l'obiettivo di coinvolgere le istituzioni della UE, gli Stati membri e altre parti interessate e facilitare così l'elaborazione delle future proposte in materia di TEN-T, inclusa la mappatura della rete. Nel prosieguo viene analizzata in forma sintetica la metodologia per i due livelli – rete globale e rete centrale. Il testo integrale della relazione finale del gruppo di esperti n. 1 – e la relativa metodologia di pianificazione – è disponibile sul sito internet dedicato al riesame della politica in materia di TEN-T⁸.

Pianificazione della rete globale

⁵ La relazione è disponibile al seguente indirizzo internet:

http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/tent_policy_review_en.htm

⁶ Libro verde - TEN-T: riesame della politica - Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti – Conclusioni del Consiglio del 15 giugno 2009, punto 6).

⁷ Le conclusioni dei gruppi di esperti come pure le analisi della Commissione attualmente in corso hanno confermato ulteriormente i benefici di questa opzione anche per quanto riguarda l'impatto sulle emissioni future di gas serra prodotte dal settore dei trasporti. La Commissione tuttavia, prima dell'adozione di una sua proposta di revisione degli orientamenti per la TEN-T, effettuerà una valutazione dell'impatto delle tre proposte inizialmente presentate.

⁸ http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/tent_policy_review_en.htm

Come in passato, la futura rete globale dovrebbe garantire l'accessibilità della rete centrale e l'accesso alla stessa e contribuire alla coesione interna dell'Unione e a un'attuazione efficace del mercato interno, rispondendo a una serie di esigenze differenti:

- fungere da riferimento per la pianificazione territoriale;
- fornire un riferimento geografico per altre politiche;
- fungere da riferimento per le disposizioni delle pertinenti politiche e normative della UE in campo ambientale;
- costituire un obiettivo delle disposizioni tecnico-giuridiche sull'interoperabilità e la sicurezza;
- favorire l'adeguamento delle norme tecniche per conseguire un'efficace integrazione modale con l'obiettivo di realizzare la co-modalità da porta a porta.

La rete globale dovrebbe collegare tutte le regioni della UE in modo adeguato, essere multimodale e fornire le basi infrastrutturali per i servizi co-modalità passeggeri e merci. Poiché la rete globale costituirà il livello di base della TEN-T, essa dovrà coprire tutti gli elementi della futura rete centrale. La futura rete globale dovrà adottare la rete globale attuale come punto di partenza e:

- aggiornare la rete globale attuale per tenere conto dei progressi registrati nella sua attuazione e adeguarla, se necessario, per tenere conto dei cambiamenti intervenuti nella pianificazione nazionale;
- aggiungervi (selezionati e ben definiti) collegamenti e nodi mancanti, soprattutto negli Stati membri che hanno aderito alla UE nel 2004, laddove ciò sia necessario per garantire una pianificazione di rete omogenea e l'interconnessione delle reti nazionali, contribuendo in modo significativo al conseguimento degli obiettivi della TEN-T;
- eliminare i punti morti e i collegamenti isolati nell'attuale rete globale, qualora non siano giustificati da particolarità geografiche.

Prerequisito per qualsiasi elemento della rete globale è la conformità con la pertinente legislazione dell'Unione nel settore dei trasporti e in altri settori, tra cui le specifiche sulla interoperabilità ferroviaria, la sicurezza nelle gallerie, ecc.

Sulla base dei criteri e delle condizioni sopraelencati gli elementi per la pianificazione della rete globale saranno discussi con gli Stati membri il cui territorio è interessato dalla rete. In tale sede saranno discusse a livello bilaterale e multilaterale le opzioni di pianificazione.

Pianificazione della rete centrale

La rete centrale sarà costituita da nodi e collegamenti di altissima importanza strategica ed economica all'interno della UE. Essa coprirà tutti i modi di trasporto, inclusi i sistemi di trasporto intelligenti, e fornirà in modo sufficientemente flessibile ulteriori elementi infrastrutturali essenziali per il conseguimento dei diversi obiettivi strategici nel settore dei trasporti e in altri settori. E, non da ultimo, costituirà un importante collegamento tra est e ovest, tra nuovi e vecchi Stati membri.

La futura TEN-T dovrebbe essere collegata – in modo maggiormente strategico – con le infrastrutture fondamentali di paesi terzi. A tal fine sarà necessario intervenire a tre livelli:

- integrando le reti dei paesi candidati nella TEN-T, sulla base dei risultati dei negoziati bilaterali e preparando il terreno per la nuova metodologia di pianificazione;
- realizzando il collegamento tra la TEN-T e le reti di paesi terzi, in particolare quelli della politica europea di vicinato con i quali la UE è impegnata in un dialogo costante in materia di infrastrutture che prevede anche l'individuazione di progetti prioritari lungo gli assi principali e la creazione di una rete quale la futura rete transmediterranea;
- coordinando in modo adeguato uno sviluppo delle infrastrutture che non si limiti alle semplici connessioni alle frontiere comuni degli Stati.

Pianificare una rete centrale non significa avviare un nuovo programma infrastrutturale di immensa portata. Si tratta invece di garantire la continuità dei progetti in corso, perseguendo con la dovuta attenzione l'eliminazione delle strozzature, basandosi principalmente sull'infrastruttura esistente, per fare sì che la rete centrale diventi la base di un sistema di trasporti efficiente, meno dipendente dal carbonio e sicuro.

Nel definire la configurazione della rete sulla base di un approccio geografico si dovrà tenere conto di una serie di criteri, quali l'integrazione territoriale e gli effetti sulla coesione, le esigenze del mercato interno, i flussi commerciali esterni e mondiali, il traffico passeggeri e merci e le esigenze dei clienti, l'interconnettività e la multimodalità della rete e gli aspetti inerenti all'ambiente e ai cambiamenti climatici.

Ne consegue che i principi generali per definire la TEN-T a tutti i livelli strategici, compreso quello della rete globale, comprendono:

- la multimodalità, compresi i collegamenti intermodali e le strutture per il trasporto modale e/o combinato;
- l'interconnettività e l'ottimizzazione della rete;
- l'interoperabilità e una maggiore efficienza di tutti i modi di trasporto;
- la sostenibilità, grazie alla riduzione delle emissioni di gas serra ("decarbonizzazione") per minimizzare l'impatto sui cambiamenti climatici e l'inquinamento e al rispetto della pertinente legislazione UE in materia di ambiente, della convenzione di Espoo e, in particolare, delle seguenti direttive: valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione d'impatto ambientale (VIA), habitat e uccelli, acque e alluvioni;
- l'attenzione alla tutela della biodiversità, e in particolare della rete Natura 2000, in relazione alle infrastrutture di trasporto;
- la qualità del servizio per gli utenti dei servizi merci e passeggeri;
- la sicurezza dell'infrastruttura di trasporto;
- l'applicazione di tecnologie avanzate e sistemi di trasporto intelligenti (STI), e

- la riduzione al minimo dei costi operativi, di investimento e di manutenzione, conseguendo tuttavia in modo equilibrato i pertinenti obiettivi e criteri strategici illustrati di seguito.

Le dimensioni e la dotazione degli elementi della rete saranno determinate dalla domanda di traffico passeggeri e merci e dalle esigenze degli clienti, dalla necessità di eliminare le strozzature che ostacolano i flussi di traffico di lunga distanza e internazionali (incluse le strozzature ambientali), dall'obiettivo di ridurre i tempi di spostamento e migliorare l'affidabilità, dal contributo agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e alla soluzione di problemi di tipo ambientale, quali l'eliminazione o la riduzione dell'inquinamento atmosferico, idrico e acustico e dalla prevenzione, riduzione o compensazione di tutti gli impatti significativi sull'ambiente, in particolare sugli obiettivi di conservazione e sull'integrità dei siti di Natura 2000.

La pianificazione della rete centrale comporta una sequenza di quattro fasi principali:

- (1) l'individuazione dei nodi principali che configurano l'ossatura generale della rete;
- (2) il collegamento dei nodi principali e la selezione dei nodi intermedi da inserire nella rete;
- (3) la definizione dei parametri tecnici da applicare sulla base delle esigenze funzionali e di capacità;
- (4) l'inclusione di infrastrutture "pesanti" o "leggere" complementari o ausiliari per rispettare i requisiti di operatori e utenti, in linea con gli obiettivi strategici specifici, e migliorare l'efficienza e la sostenibilità.

Di seguito sono indicati i nodi principali che determineranno la configurazione di base della rete:

- i nodi più grandi o importanti quali le capitali degli Stati membri, altre città o agglomerati di importanza sovregionale in campo amministrativo, economico, sociale, culturale e dei trasporti;
- porti gateway (di ingresso), porti e aeroporti che costituiscono hub intercontinentali e che collegano la UE con il resto del mondo e i più importanti porti delle acque interne e terminali merci.

Città, aeroporti, terminali merci, ecc. di dimensioni o di importanza minori costituiranno i nodi intermedi che, una volta integrati nella rete, ne definiranno in dettaglio le rotte. I nodi urbani svolgono una complessa serie di funzioni nel sistema di trasporto interconnettendo:

- i collegamenti della rete, compresi quelli della rete globale;
- i pertinenti modi di trasporto (transfer intermodali);
- il trasporto di lunga distanza e/o internazionale, il trasporto regionale e locale.

I collegamenti congiungono i nodi principali, in genere i nodi principali "confinanti", aggiungendoli in modo cumulativo a catene o corridoi poligonali, tenendo conto dei (potenziali) flussi di traffico di lunga distanza o internazionali.

Per migliorare l'efficienza globale della rete, i collegamenti dovrebbero svilupparsi il più possibile su percorsi diretti. È necessario, tuttavia, trovare un equilibrio tra questo aspetto e la fattibilità per fare in modo che i collegamenti soddisfino le esigenze di traffico, siano economicamente redditizi e tengano conto degli aspetti ambientali. Nella pratica saranno necessarie alcune “deviazioni”:

- per includere i nodi intermedi quando i benefici che ne derivano siano superiori agli svantaggi;
- per appoggiarsi, nella misura del possibile, all'infrastruttura esistente o in corso di realizzazione;
- per consentire l'aggregazione dei flussi di traffico e migliorare l'efficienza e la sostenibilità (se il traffico sui pertinenti assi lo giustifica e se non si creano strozzature a causa della sovrapposizione con altri assi);
- per consentire, se del caso, la separazione dei flussi di traffico merci e passeggeri, e
- per aggirare ostacoli naturali inevitabili, aree urbane e zone vulnerabili e particolarmente sensibili sul piano ambientale.

Qualora l'efficacia di un asse dal punto di vista del traffico e/o la coesione siano negativamente condizionate dalle deviazioni esistenti si possono individuare i collegamenti mancanti.

I parametri tecnici dipendono dalle funzioni previste, dai volumi di traffico e da aspetti operativi quali il livello richiesto del servizio e l'obiettivo di creare condizioni omogenee lungo un asse.

Per garantire la massima continuità, gli attuali progetti prioritari, che rappresentano sforzi comuni e riflettono un'esperienza di lungo termine, costituiranno una parte fondamentale della rete centrale con gli eventuali adeguamenti necessari.

La pianificazione della rete in base alla presente metodologia sarà affiancata da un processo di ottimizzazione e valutazione dell'impatto. Per evitare la monetizzazione di effetti non monetizzabili quali la coesione, per riequilibrare obiettivi tra loro conflittuali si prevede, seguendo le raccomandazioni del gruppo di esperti n. 1, di effettuare analisi basate su una pluralità di criteri, la cui ponderazione resta da definire.

Misure innovative in materia di infrastrutture

La rete centrale dovrebbe dare priorità alle misure relative all'infrastruttura di trasporto, emanazione degli obiettivi strategici della UE legati, ad esempio, alle politiche nei settori dei trasporti, dell'energia, del clima, dell'ambiente o dell'innovazione nell'ambito della strategia “Europa 2020”.

Per quanto possibile le misure in parola dovrebbero essere identificate – sulla base di una serie di criteri e norme specifici – all'inizio del processo di pianificazione della TEN-T rivista per garantirne una sufficiente adeguatezza con gli obiettivi strategici concordati. Una sufficiente flessibilità sarà necessaria per lasciare spazio nel corso del tempo all'elaborazione

di nuovi criteri che tengano conto degli sviluppi strategici. I nuovi orientamenti sulla TEN-T potrebbero definire il processo o la procedura per individuare detti criteri o norme e adeguarli all'evoluzione delle esigenze (ad esempio mediante la delega di poteri o disposizioni attuative). I criteri in parola dovrebbero essere basati su obiettivi di efficienza e qualità per tutti i modi di trasporto e la loro integrazione intermodale.

I sistemi di trasporto intelligenti, l'innovazione e le nuove tecnologie rappresentano una parte importante della rete centrale. I sistemi intelligenti di trasporto dovrebbero rendere ancora più efficiente l'uso dell'infrastruttura e sono la chiave per una autentica integrazione della rete. Essi possono inoltre contribuire all'efficienza ambientale e energetica, alla sicurezza come pure alla mobilità di merci e passeggeri, oltre che favorire l'interconnessione tra corridoi TEN-T e reti urbane di trasporto.

Nell'ambito della futura TEN-T si ritiene che saranno necessarie infrastrutture e apparecchiature a supporto dei seguenti servizi STI: servizi di informazione sulla viabilità e sul traffico; misure relative alla gestione del traffico e all'efficienza; applicazioni necessarie per l'interconnessione dei nodi e il collegamento con i sistemi di trasporto pubblico e con i servizi di trasporto merci e servizi correlati. In questo contesto devono essere rispettati gli obiettivi dell'Unione in materia di tutela della vita privata e sicurezza dei dati. A tal fine i requisiti in materia di tutela della vita privata e sicurezza dovrebbero essere inseriti in norme, migliori pratiche, specifiche tecniche e sistemi.

Non da ultimo la TEN-T, in linea con gli obiettivi della strategia per il 2020, dovrebbe tenere conto dell'innovazione tecnologica e delle conoscenze per poter integrare le nuove generazioni di veicoli e favorire i miglioramenti infrastrutturali in particolare per quanto riguarda la fornitura di energia per i trasporti. Il settore del trasporto su strada può utilizzare alternative ai carburanti liquidi ma necessita di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici. Nel settore del trasporto marittimo il gas naturale liquefatto (GNL) presenta notevoli vantaggi rispetto al gasolio marino ma per un suo utilizzo generalizzato sono necessarie strutture di rifornimento. L'uso di combustibili alternativi puliti dovrebbe essere promosso come parte integrante della futura TEN-T. Le soluzioni tecnologiche esistono già ma sono necessari interventi significativi per renderne l'uso più efficiente ed economicamente più conveniente.

I principi e i criteri per la progettazione della rete centrale, quali delineati in precedenza, sono adeguati e praticabili? Quali sono i loro punti di forza e di debolezza e quali altri elementi potrebbero essere presi in considerazione?

In che misura i provvedimenti complementari in materia di infrastrutture contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di un sistema dei trasporti orientato al futuro? Esistono modi per potenziarne il contributo?

Quale ruolo specifico potrebbe svolgere in generale la pianificazione della TEN-T per incrementare il contributo del settore dei trasporti agli obiettivi strategici di "Europa 2020"?

4. L'ATTUAZIONE DELLA TEN-T

Per garantire la massima efficienza della politica in materia di TEN-T, deve essere garantita la coerenza tra la portata della pianificazione della rete e i mezzi e gli strumenti per la sua attuazione esistenti a livello sia nazionale che dell'Unione.

4.1. Valutazione, fissazione delle priorità e strumenti non finanziari

Una volta definita l'architettura TEN-T a seguito del processo di pianificazione, è necessario procedere a una valutazione dei progetti infrastrutturali e a una definizione delle priorità (sulla scorta degli obiettivi elaborati al punto 3) per garantire un maggiore impatto ed effetto leva dei finanziamenti per la TEN-T. Pertanto, se da un lato continuerà la selezione di progetti mediante inviti a presentare proposte per risolvere il problema dei collegamenti mancanti e delle strozzature nella TEN-T, la pianificazione della rete dovrà individuare, dall'altro, progetti TEN-T di elevato valore aggiunto europeo per la rete centrale TEN-T. A tal fine l'intera rete centrale dovrà essere sottoposta a valutazione sulla base di dati coerenti e affidabili e di metodologie concordate.

Per consentire l'attuazione dei progetti con il più elevato valore aggiunto europeo sarà di fondamentale importanza definire le modalità di individuazione degli stessi e realizzarli in modo coordinato.

La Commissione potrebbe prendere in considerazione la possibilità di estendere il mandato dei coordinatori europei al di là dei grandi progetti transfrontalieri per includervi anche i "pacchetti" di infrastrutture minori e le misure operative all'interno dei singoli corridoi.

Per migliorare l'efficacia di pianificazione, finanziamento e attuazione dei progetti TEN-T, gli orientamenti futuri potrebbero contenere disposizioni per invitare gli Stati membri interessati a concludere gli accordi necessari.

4.2. Finanziamento

Nell'ambito delle attuali prospettive finanziarie (2007-2013) i progetti TEN-T sono finanziati precipuamente tramite i bilanci degli Stati membri (196 miliardi di euro) con il sostegno di strumenti della UE: il programma TEN-T ha una dotazione di 8 miliardi di euro, mentre il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione mettono a disposizione 43 miliardi di euro, ovvero circa l'11% dell'intero bilancio della politica di coesione. Anche la BEI fornisce un sostegno notevole (65 miliardi di euro) mediante prestiti e una varietà di strumenti finanziari attinenti alla politica dei trasporti. Infine, nel corso degli ultimi anni si è registrato un aumento dei partenariati pubblico-privato (PPP) in tutta la UE, che tuttavia permangono un'eccezione nel caso dei progetti ferroviari di lunga distanza.

A seguito di una relazione della Corte dei conti del 2005 sono stati fatti notevoli passi in avanti nel controllo dell'applicazione degli orientamenti per la TEN-T del 2004. Le decisioni pluriennali hanno reso possibile una partecipazione più di lungo termine della UE (con le relative garanzie), determinando inoltre un sostanziale aumento dei finanziamenti UE per le sezioni transfrontaliere e quelle penalizzate da strozzature (oltre il 60% del programma pluriennale 2007-2013). Inoltre la creazione dell'agenzia esecutiva per la TEN-T e la designazione dei coordinatori europei hanno permesso di migliorare considerevolmente l'attuazione dei progetti TEN-T.

Uno degli aspetti centrali della revisione degli orientamenti TEN-T e del quadro finanziario pluriennale successivo al 2013 riguarda le modalità per utilizzare al meglio i finanziamenti UE nel perseguire gli obiettivi fissati negli orientamenti. Nella sua proposta per la strategia "Europa 2020" la Commissione ha annunciato di voler operare per "mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE (sviluppo rurale, fondi strutturali, programma quadro di R&S, RTE, BEI, ecc.) nell'ambito di una strategia di finanziamento coerente, che metta insieme i fondi

pubblici e privati dell'UE e nazionali". Di fatto un aumento degli investimenti nell'infrastruttura pubblica può sostenere potenzialmente la ripresa economica in quanto ha un positivo effetto moltiplicatore nel breve termine e può migliorare la competitività di un paese nel lungo termine. Gli investimenti nelle infrastrutture, inoltre, creano posti di lavoro, aiutando così a limitare l'impatto negativo della recessione sull'occupazione, anche se possono determinare un deterioramento delle finanze pubbliche. La Commissione ritiene pertanto che gli accordi finanziari a livello dell'UE debbano essere incorporati in una chiara strategia di finanziamento dell'Unione europea che permetterà di coordinare meglio le fonti disponibili di finanziamento e aumentarne il valore aggiunto nell'attuazione degli obiettivi dell'UE. L'obiettivo di una tale strategia di finanziamento sarebbe quello di aumentare l'effetto leva dei finanziamenti della UE, esercitando un'influenza decisiva sulla scelta dei progetti e concentrando ulteriormente le risorse UE disponibili. Altro elemento chiave di tale strategia di finanziamento sarà la coerenza delle priorità di finanziamento a livello UE e nazionale in piena conformità con gli orientamenti.

Per conseguire questi obiettivi senza pregiudicare la prossima revisione del bilancio UE, sarebbe opportuno valutare la definizione di un quadro di finanziamento integrato a livello europeo per coordinare gli strumenti europei nel settore dei trasporti, quali il programma TEN-T e i finanziamenti relativi a tale programma dei Fondi di coesione e strutturale. Il quadro di finanziamento non dovrebbe necessariamente limitarsi ai soli investimenti nell'infrastruttura di supporto ma potrebbe contribuire a integrare altre componenti della politica dei trasporti (Marco Polo, SESAR, applicazioni tecnologiche, corridoi verdi, collegamenti con i paesi vicini, ricerca e sviluppo nel campo dei trasporti) per favorire la creazione di sistemi integrati di trasporto.

Il quadro europeo di finanziamento dovrebbe inoltre fornire un orientamento per gli investimenti nazionali sulla base delle priorità della UE stabilite dal quadro di programmazione per la TEN-T e potrebbe comprendere in questo modo altre fonti di finanziamento quali le entrate prodotte dalle attività di trasporto.

Un quadro europeo di finanziamento di questo tipo richiederebbe l'elaborazione di criteri equi, trasparenti ed efficienti per identificare i progetti da finanziare sulla base del loro valore aggiunto europeo.

Il contributo del quadro europeo di finanziamento dovrebbe essere adeguatamente coordinato con i progetti finanziati dalla BEI nel campo dei trasporti per garantire il massimo effetto leva dei finanziamenti europei come pure per beneficiare delle competenze della BEI e delle sinergie tra le due istituzioni. Si potrebbe inoltre fare ricorso alle competenze della BEI in una prima fase per l'analisi e la valutazione dei progetti in cooperazione con la Commissione e l'agenzia esecutiva per la TEN-T. Ciò potrebbe fornire gli stimoli necessari per mobilitare meglio le fonti private di finanziamento grazie a un uso più agevole dei partenariati pubblico-privato.

In che modo è possibile coordinare e/o combinare meglio le differenti fonti della spesa UE per accelerare la realizzazione dei progetti e degli obiettivi strategici nel campo della TEN-T?

Come può una strategia europea di finanziamento coordinare e/o combinare le differenti fonti di finanziamento UE e nazionali e pubbliche e private?

La creazione di un quadro europeo di finanziamento potrebbe costituire una risposta adeguata alle lacune di attuazione dei progetti e degli obiettivi strategici nel campo della TEN-T?

5. IL QUADRO GIURIDICO E ISTITUZIONALE DEL RIESAME DELLA POLITICA IN MATERIA DI TEN-T

Sulla base delle raccomandazioni del gruppo di esperti che ha esaminato gli aspetti legali la Commissione, in vista della revisione degli orientamenti per la TEN-T, approfondirà la metodologia di seguito illustrata:

- la combinazione degli orientamenti per la TEN-T e il “regolamento finanziario” TEN, la cui base giuridica è l’articolo 171 del TFUE, per rafforzare il legame tra le priorità strategiche della TEN-T e le risorse finanziarie e per semplificare il quadro normativo;
- un nuovo regolamento come atto legislativo comune per gli orientamenti e l’erogazione degli aiuti finanziari della UE;
- la possibile integrazione della base giuridica di cui all’articolo 172 del TFUE con gli articoli 91 e 100 del TFUE che disciplinano la politica comune dei trasporti, che sarà precisata in funzione del contenuto definitivo della bozza di proposta per gli orientamenti TEN-T;
- una definizione precisa nel nuovo regolamento di obiettivi, contenuto, campo di applicazione e durata dei poteri delegati alla Commissione ai sensi dell’articolo 290 del TFUE per integrare e modificare elementi non essenziali del regolamento e consentire così una risposta più agevole (in linea con l’obiettivo della “flessibilità”) agli sviluppi che dovessero intervenire nel corso del tempo;
- una definizione più chiara delle responsabilità degli Stati membri che svolgono un ruolo vitale nell’attuazione dei progetti TEN-T nelle differenti fasi dei progetti stessi (pianificazione, finanziamento, attuazione, riesame).

In che modo la politica in materia di TEN-T può beneficiare dei nuovi strumenti e disposizioni giuridici sopradelineati?

Osservazioni

La Commissione invita gli interessati a formulare osservazioni e suggerimenti sulle idee e gli interrogativi espressi nel presente documento e nei due documenti ad esso correlati: il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo “TEN-T Policy Review – Background Papers” (Riesame della politica in materia di TEN-T – Documenti preparatori) e le relazioni dei gruppi di esperti sulla politica in materia di TEN-T disponibile sul sito dedicato all’indirizzo:

http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/tent_policy_review_en.htm

Osservazioni devono essere trasmesse al seguente indirizzo e-mail: MOVE-TEN-T-Policy-Revision@ec.europa.eu entro il 15 settembre 2010.

I contributi pervenuti saranno pubblicati su Internet salvo opposizione dell’autore, motivata dal fatto che la pubblicazione dei dati personali lederebbe i suoi legittimi interessi. In tal caso il contributo potrebbe essere pubblicato in forma anonima. Si incoraggiano le organizzazioni professionali che desiderano partecipare alla presente consultazione a iscriversi, ove non lo avessero già fatto, al registro dei rappresentanti d’interessi presso la Commissione (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Il registro è stato creato nell’ambito dell’iniziativa

europea per la trasparenza per fornire alla Commissione e all'opinione pubblica informazioni sugli obiettivi, i finanziamenti e le strutture dei rappresentanti d'interessi.

La Commissione, i ministri UE dei trasporti, i parlamentari europei e le parti interessate discuteranno degli aspetti sollevati nel presente riesame della politica in materia di TEN-T nel corso delle giornate TEN-T 2010 che saranno organizzate a Saragozza l'8 e 9 giugno 2010 dalla Commissione europea e dalla presidenza spagnola. Programma, interventi e relazioni sono disponibili sul sito:

http://ec.europa.eu/transport/publications.doc/2009_future_of_transport_en.pdf.