



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.3.2007
COM(2007) 135 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Le reti transeuropee: verso un approccio integrato

{SEC(2007) 374}

Sommario

1.	Introduzione	3
2.	Le reti transeuropee: la situazione alla fine del 2006.....	4
2.1.	Le reti transeuropee dei trasporti.....	4
2.2.	Le reti transeuropee dell'energia	6
2.3.	Le reti transeuropee di telecomunicazione.....	7
3.	Gli aspetti discussi dal Gruppo di indirizzo	8
3.1.	Le sinergie tra le reti transeuropee	8
3.2.	Rispetto dell'ambiente e reti transeuropee	9
3.3.	Utilizzare le nuove tecnologie nelle reti transeuropee di trasporto.....	10
3.4.	Finanziamento delle reti transeuropee	12
3.4.1.	Combinazione tra i vari fondi	12
3.4.2.	Il finanziamento dei grandi progetti prioritari.....	13
3.4.3.	I partenariati pubblico-privati	13
4.	Conclusioni	16

1. INTRODUZIONE

Sviluppo, connessione, migliore integrazione e coordinamento delle infrastrutture europee dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazione sono tutti obiettivi ambiziosi che figurano sia nel trattato¹ sia nelle linee direttrici per la crescita e l'occupazione².

Le reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazione rappresentano, per le nostre economie, quello che la circolazione del sangue rappresenta per l'organismo umano. Se queste reti non funzionano, la competitività dell'economia europea ne risente immancabilmente. Il loro sviluppo è assolutamente essenziale per il programma di lavoro che questa Commissione si è data per la crescita e l'occupazione.

Un ulteriore contributo delle reti transeuropee (RTE) alla competitività dell'UE è rappresentato dai grandi programmi di importanza strategica per l'indipendenza dell'UE come GALILEO, ERTMS e SESAR. Le RTE facilitano inoltre la diffusione e l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione attraverso le reti di telecomunicazione, come pure la sicurezza degli approvvigionamenti attraverso le reti dell'energia. Va inoltre ricordato che l'uso sostenibile delle risorse è un aspetto essenziale della politica delle TEN, dato che i progetti comunitari riconoscono uno status privilegiato a quei modi che risultano più rispettosi dell'ambiente.

A richiesta del suo presidente, la Commissione europea ha istituito, il 20 luglio 2005, un Gruppo di indirizzo (Steering group/Groupe de pilotage) formato dai membri del collegio più particolarmente interessati alla problematica delle reti transeuropee.

Sono membri del gruppo, che è presieduto dal commissario responsabile dei trasporti, i commissari responsabili della società dell'informazione, dell'ambiente, degli affari economici e monetari, della politica regionale, della programmazione finanziaria e del bilancio, del mercato interno e dell'energia.

Il gruppo è stato incaricato di definire un approccio comune idoneo a meglio coordinare i vari interventi comunitari, in modo da fornire un sostegno sostanziale alla realizzazione delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazione.

Scopo della presente comunicazione è fare il punto della situazione per ciascuna delle tre reti: trasporti, energia e telecomunicazione. Vengono affrontati anche alcuni problemi specifici oggetto di dibattito durante le riunioni del Gruppo.

¹ Articoli 154, 155 e 156 del trattato.

² Linee direttrici per la crescita e l'occupazione (2005-2008) nn. 9, 10, 11 e 16.

2. LE RETI TRANSEUROPEE: LA SITUAZIONE ALLA FINE DEL 2006

Lo sviluppo delle reti transeuropee è fondamentale per la creazione del mercato interno e il rafforzamento della coesione economica e sociale. A tal fine, l'azione della Comunità è tesa a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità, nonché l'accesso ad esse³.

2.1. Le reti transeuropee dei trasporti

Infrastrutture di trasporto moderne, capaci di trasportare più facilmente e più rapidamente merci e persone da uno Stato membro all'altro sono un potente fattore di competitività dell'UE.

Il Consiglio europeo di Essen aveva individuato quattordici progetti prioritari, che sono stati inseriti nella Prima decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari della RTE-T nel 1996⁴. Nel 2004 questo elenco è stato arricchito da ulteriori progetti per tener conto dell'adesione all'UE di dieci e quindi di dodici nuovi Stati membri. Oggi la RTE-T comprende trenta progetti prioritari che dovrebbero essere realizzati entro il 2020. La Commissione ha inoltre recentemente ribadito la necessità di estendere queste reti transeuropee in direzione dei paesi vicini⁵.

L'attuazione di questi grandi progetti ha subito ritardi rispetto al calendario iniziale. Va però segnalato che alcuni progetti importanti sono già stati portati a termine o lo saranno entro il 2007: si tratta del collegamento fisso dell'Øresund (Svezia-Danimarca, terminato nel 2000), dell'aeroporto di Malpensa (Italia, terminato nel 2001), della linea ferroviaria della Betuwe (che collega Rotterdam alla frontiera tedesca, terminata nel 2007) e della linea PBKAL (il TGV Parigi-Bruxelles/Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra, che sarà terminata nel 2007).

Di questi trenta progetti prioritari, diciotto sono progetti ferroviari e due sono progetti di navigazione interna e marittima. Una priorità particolare è stata accordata ai modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente.

Per realizzare le reti transeuropee di trasporto è necessario un cospicuo sforzo finanziario: per la costruzione dei soli progetti prioritari sono necessari investimenti per 280 miliardi di euro, sui 600 miliardi che saranno assorbiti dall'intera rete transeuropea. Per rispettare la scadenza del 2020 si dovranno investire 160 miliardi di euro per il finanziamento dei soli progetti prioritari nel periodo di programmazione finanziaria 2007-2013. Due mappe, riportate nell'allegato I della presente comunicazione, illustrano lo stato di avanzamento dei trenta progetti prioritari al giorno d'oggi e alla fine del periodo del finanziamento pluriennale (2013). Queste carte mostrano chiaramente che la rete è ancora incompleta e che dovranno essere fatti grossi sforzi entro il 2013 per rispettare gli impegni sottoscritti.

³ Articolo 154 del trattato.

⁴ Decisione 1692/96/CE, GU L 228 del 9.9.1996.

⁵ COM(2007) 32 del 31.1.2007.

Durante la programmazione finanziaria 2000-2006 l'Unione europea ha contribuito alla realizzazione della RTE-T mediante i tre seguenti strumenti finanziari:

- Una dotazione di bilancio di 4,2 miliardi di euro assegnata allo sviluppo della rete transeuropea di trasporto per il periodo 2000-2006. Le sovvenzioni, erogate in forza del regolamento finanziario RTE-T attuale⁶ hanno permesso di cofinanziare questi progetti nella misura massima del 10% per le sezioni nazionali e nella misura massima del 20% per le sezioni transfrontaliere.
- Il Fondo di coesione ha contribuito alle reti di trasporto erogando 16 miliardi di euro. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha a sua volta investito nei trasporti 34 miliardi di euro, una parte dei quali (investimenti in infrastrutture ferroviarie, stradali, autostradali, portuarie) è andata a beneficio della RTE-T.
- I prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) per complessivi 37,9 miliardi di euro⁷.

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2007-2013 sono stati stanziati 8,013 miliardi di euro allo sviluppo della RTE-T. Il 12 dicembre 2006 è stato raggiunto, in sede di Consiglio, un accordo politico sulla proposta di regolamento⁸ che organizza un contributo finanziario alle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia nel periodo 2007-2013. La proposta prevede aliquote di cofinanziamento comunitario del 50% per gli studi e aliquote massime comprese tra il 10 e il 30% del costo dei progetti.

Durante il periodo 2007-2013, il FESR e il Fondo di coesione continueranno ad essere le principali fonti di finanziamento comunitario per i progetti della rete transeuropea dei trasporti.

Le risorse messe a disposizione dalla politica di coesione dovranno essere utilizzate integralmente, poiché numerosi progetti prioritari si trovano in territori che beneficiano solo in piccola misura di questa politica. Come è avvenuto nel periodo 2000-2006, varie decine di miliardi di euro saranno disponibili per cofinanziare progetti nel settore dei trasporti tramite i vari strumenti finanziari della politica regionale europea, di cui 35 miliardi di euro circa provenienti dal Fondo di coesione, da investire principalmente nei progetti prioritari. Le aliquote di intervento incentivanti (fino all'85%) di questi fondi faciliteranno la copertura finanziaria di questi progetti e, per questo tramite, la realizzazione delle opere di ingegneria civile secondo il calendario previsto negli orientamenti RTE-T. Gli Stati membri che potranno fruire del Fondo di coesione, nonché le regioni ammissibili all'obiettivo "Convergenza" del FESR sono invitati ad attingere a questi strumenti per realizzare i progetti prioritari situati sul loro territorio⁹.

In genere, il contributo comunitario alla realizzazione della RTE-T dovrà concentrarsi sulle sezioni transfrontaliere e sulle strozzature.

⁶ Regolamento (CE) n. 807/2004, del 21 aprile 2004, (GU L 143 del 30.4.2004).

⁷ UE 15 (2000-2004): 24 301 milioni di euro + UE-25 (2005-2006): 6 821 e 6 850 milioni di euro.

⁸ COM(2006) 245.

⁹ Decisione 884/2004/CE citata, articolo 19.2, lettere a) e c) - (GU L 201 del 7.6.2004).

La BEI continuerà dal canto suo a finanziare le infrastrutture di trasporto erogando prestiti e attivando uno strumento specifico di garanzia forte di 500 milioni di euro provenienti dai fondi propri della banca stessa e da 500 milioni di euro del bilancio della RTE-T (6,25% della dotazione totale).

2.2. Le reti transeuropee dell'energia

Recentemente la Comunità ha adottato alcuni orientamenti che aggiornano le reti transeuropee dell'energia¹⁰. Sono stati quindi dichiarati progetti di interesse europeo trentadue progetti relativi alle reti di energia elettrica e dieci relativi al gas. Si tratta di progetti da realizzare con urgenza in quanto essenziali per la creazione di una rete dell'energia su scala europea.

La capacità delle reti del gas deve essere adeguata per assicurare e diversificare l'importazione da paesi come la Norvegia e la Russia, dal bacino del Mar Nero, dal Mediterraneo e dal Medio Oriente.

Entro il 2013 l'UE dovrà investire almeno 30 miliardi di euro in infrastrutture (6 miliardi per la trasmissione di energia elettrica, 19 miliardi per i gasdotti e 5 miliardi per i terminali di GNL) se vuole rispettare integralmente le priorità individuate negli orientamenti RTE-E. per immettere nella rete una maggiore quantità di elettricità da fonti rinnovabili e per internalizzare i costi di bilanciamento dei generatori intermittenti si prevede una spesa dell'ordine di 700-800 milioni di euro all'anno. Tra il 2000 e il 2006 il bilancio RTE ha permesso di investire circa 140 milioni di euro nelle reti transeuropee di energia. Nella programmazione finanziaria 2007-2013 il regolamento RTE, in corso di adozione, ha previsto 155 milioni di euro. Si tratta di un importo molto limitato a fronte della posta in gioco e delle esigenze da soddisfare. Questa dotazione contribuirà in primo luogo a cofinanziare agli studi e saranno necessari finanziamenti complementari provenienti dalla politica di coesione e dalla Banca europea per gli investimenti.

Il Programma prioritario per le interconnessioni, adottato il 10 gennaio 2007, fa un bilancio dello stato di avanzamento dei progetti prioritari ed analizza – al di là dei problemi puramente finanziari – la natura degli ostacoli da superare per portare a compimento i progetti. Il programma individua una strategia basata su quattro concrete iniziative: il censimento delle infrastrutture più importanti che devono sormontare serie difficoltà, la nomina di coordinatori europei, la programmazione coordinata a livello regionale e l'armonizzazione delle procedure di autorizzazione.

Il Consiglio europeo del 9 marzo 2007 ha espresso il suo sostegno a questa impostazione, sottolineando in particolare l'importanza di uno sviluppo delle interconnessioni tra reti. Il Consiglio ha appoggiato la proposta della Commissione di nominare dei coordinatori europei e l'ha invitata a presentare proposte specificamente intese a migliorare i procedimenti amministrativi per l'adozione delle decisioni.

¹⁰ Decisione n. 1364/2006/CE, (GU L 262 del 22.9.2006).

2.3. Le reti transeuropee di telecomunicazione

L'apertura progressiva dei servizi di telecomunicazione alla concorrenza, iniziata nel 1988, con effetti rilevanti sul piano economico. La maggiore concorrenza ha stimolato gli investimenti, le innovazioni e ha consentito l'emergere di nuovi servizi e, in pari tempo, ha diminuito i prezzi per i consumatori.

Da quando questi servizi sono stati liberalizzati, il dispiegamento delle reti di telecomunicazione in Europa è stato principalmente frutto di investimenti commerciali. Nonostante il rallentamento del 1999-2001, il volume degli investimenti è stato considerevole: ad esempio, nel 2005, la sola spesa in capitale ha raggiunto i 45 miliardi di euro, di cui 25 sono andati alle infrastrutture fisse, con un incremento del 5% rispetto all'anno precedente, dopo tre anni di crescita continua.

Attualmente gli investimenti si concentrano soprattutto sull'ammodernamento delle reti esistenti, per passare alla generazione successiva, nello spiegamento della terza generazione di telefonia mobile e ad altre infrastrutture *wireless*, nonché sull'impianto della banda larga nelle zone rurali dell'Unione. Gli investimenti possono anche consistere nella posa di cavi di fibre ottiche, nel qual caso le opere di ingegneria e il cablaggio all'interno degli edifici rappresenta il 70% della spesa totale. La costruzione di linee ferroviarie, strade e linee elettriche può ovviamente facilitare l'installazione di queste reti nelle aree meno equipaggiate o meno servite.

Nella comunicazione "Colmare il divario nella banda larga"¹¹, la Commissione ha messo in luce le molte disparità che tuttora sussistono tra le aree urbane e le aree rurali in tutta l'UE e ha invitato gli Stati membri ad avviare concrete iniziative e fissare obiettivi concreti in modo da colmare questo divario entro il 2010. Là dove il mercato non riesce a colmare il divario è opportuno incoraggiare l'intervento pubblico, sempre nel pieno rispetto della normativa sulle telecomunicazioni e sugli aiuti di Stato. L'avvio del prossimo periodo di programmazione delle politiche di coesione e sviluppo rurale rappresenta un'occasione privilegiata per investire nella banda larga nelle zone regionali e rurali.

È necessario disporre di una cartografia delle infrastrutture esistenti per permettere alle autorità competenti di meglio valutare le loro esigenze in termini di infrastrutture e utilizzare al meglio le opere di ingegneria civile in corso di realizzazione. È opportuno che le autorità responsabili dei grandi progetti di trasporto e di energia in corso tengano conto delle peculiari esigenze delle infrastrutture di telecomunicazione e, sulla base dell'infrastruttura esistente, rivedano le previsioni di bilancio e la pianificazione dei lavori. Occorre inoltre un più intenso coordinamento fra le varie fonti di finanziamento (Fondi strutturali, Fondo di sviluppo rurale, fondi RTE, finanziamenti nazionali) in modo da garantire coerenza ai programmi e completare la copertura territoriale a banda larga.

¹¹ Comunicazione della Commissione COM(2006) 129 , del 20.3.2006.

3. GLI ASPETTI DISCUSSI DAL GRUPPO DI INDIRIZZO

Il Gruppo di indirizzo dei commissari competente per le reti transeuropee si è riunito sei volte dalla sua costituzione (7 dicembre 2005). Il Gruppo ha affrontato questioni come le sinergie tra le reti transeuropee, le modalità e la ripartizione dei finanziamenti tra i vari strumenti finanziari comunitari. Sono stati affrontati temi più generali (RTE e ambiente, sviluppo di nuovi strumenti finanziari comunitari).

3.1. Le sinergie tra le reti transeuropee

L'interrogativo è questo: l'Unione europea ha interesse a promuovere la costruzione di infrastrutture combinate, specialmente nei nuovi Stati membri, dove le infrastrutture devono essere potenziate?

La combinazione strada-ferrovia ha dato risultati positivi¹²: minor uso dello spazio, opere a duplice uso, minore impatto visuale, minore frammentazione del paesaggio, misure per ridurre l'impatto ambientale delle infrastrutture comuni (protezioni antirumore, viadotti per consentire il passaggio della fauna). Le infrastrutture combinate offrono effettivamente la possibilità di ridurre le spese e l'impatto sull'ambiente.

È stata effettuata una ricerca per studiare la possibilità di dar vita ad altre e diverse combinazioni (ad esempio, far passare una linea ad alta tensione nelle gallerie ferroviarie, aggiungere un cavo per telecomunicazioni ad una linea ferroviaria)¹³. Un'analisi della fattibilità tecnica, dell'impatto sulle spese di progetto e sulla complessità delle procedure ha dato le seguenti conclusioni.

Fatta eccezione per la combinazione gasdotti-infrastrutture diverse (la cui fattibilità tecnica risulta difficile vista l'ampiezza del perimetro di sicurezza necessario) lo studio citato ha messo in luce gli effettivi vantaggi che risulterebbero da una combinazione di varie RTE. I maggiori benefici sembrano provenire dalle sinergie tra le reti di telecomunicazione e le reti di trasporto: ogni rete di trasporto potrebbe essere "ottimizzata" qualora venisse corredata della propria rete di comunicazione, da utilizzare per la gestione della rete stessa. Nella maggior parte dei casi le strade ferrate e le reti autostradali già dispongono di queste reti di comunicazione; mentre in altri casi la capacità in eccesso di queste reti viene utilizzata per altri scopi, ad esempio per la trasmissione di dati. Al contrario, sono ancora rari i casi in cui si cerca sistematicamente una sinergia tra una rete per la gestione dell'infrastruttura e una rete di telecomunicazioni fin dall'inizio dei lavori di infrastruttura.

¹² Alcuni Stati membri hanno istituito, per legge, l'obbligo di realizzare queste sinergie; è il caso della Germania dove la Legge federale per la tutela della natura prevede, all'articolo 2, l'obbligo di costruire infrastrutture comuni (Bundesnaturschutzgesetzes, par. 2, Bündelungsgebot).

¹³ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, agosto 2006.

Idee interessanti da esplorare per l'interconnessione delle reti elettriche sono le seguenti: posa di cavi ad alta tensione lungo le sponde di canali e di fiumi, interconnessioni a basso voltaggio (2 volte 25 kV) lungo le linee ferroviarie ad alta velocità, interconnessione più sistematica delle linee sotterranee ad alto voltaggio (300-700 kV) lungo i tracciati delle reti di trasporto. Ovviamente, questi suggerimenti non sostituiscono l'esigenza immediata di una interconnessione delle reti nazionali ad alta tensione, ma spingono piuttosto a una strutturazione più capillare delle reti elettriche nazionali su un orizzonte temporale più lungo, corrispondente alla durata di realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali.

Altre sinergie che possono essere ottenute a livello di procedure sono le seguenti: studi di impatto, programmazione, ricerca di nuove formule di finanziamento. Va comunque riconosciuto che non è facile programmare parallelamente due tipi di infrastrutture disciplinate da normative e procedure di bilancio diverse o che hanno cicli di vita diversi o diversi tempi di costruzione.

Conclusioni

Il Gruppo raccomanda di portare avanti i lavori sulle potenziali sinergie tra le diverse reti transeuropee. Sarà preparato un manuale sulle migliori pratiche in materia, in modo da informare i responsabili dei progetti sulle sinergie potenziali tra le varie infrastrutture.

Dovranno essere studiate con assoluta priorità le sinergie tra i progetti di energia biotermica e i tunnel di cui è prevista la costruzione in sede di reti transeuropee e trasporto.

Il Gruppo ritiene necessaria una cartografia delle infrastrutture di telecomunicazioni; inoltre, le necessità proprie della rete delle telecomunicazioni devono essere tenute presenti nei lavori di costruzione delle reti di energia e di trasporto.

3.2. Rispetto dell'ambiente e reti transeuropee

La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione invita gli Stati membri a realizzare le reti transeuropee secondo un approccio compatibile con lo sviluppo sostenibile.

I 30 progetti prioritari della rete transeuropea dei trasporti sono, nella loro grande maggioranza, progetti che favoriscono modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente e che assorbono meno energia, come la ferrovia e le idrovie. Il completamento della rete transeuropea di trasporto avrà sicuramente un impatto positivo sull'ambiente. Se le emissioni di CO₂ generate dai trasporti continueranno a crescere al tasso attuale, nel 2020 saranno superiori del 38% ai livelli attuali. Completando i 30 progetti prioritari si potrà ridurre questo incremento del 4% circa, il che equivale, in termini assoluti, a ridurre le emissioni di CO₂ di 6,3 milioni di tonnellate all'anno.

Grazie all'interconnessione dei sistemi nazionali di energia elettrica e all'allacciamento a fonti di energia rinnovabili sarà possibile ottimizzare l'utilizzo delle capacità in tutti gli Stati membri, attenuando quindi l'impatto sull'ambiente.

La legislazione comunitaria per la tutela dell'ambiente ha dettato regole precise che devono essere rispettate nella realizzazione dei grandi progetti. Gli orientamenti comunitari per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto vi fanno esplicito riferimento¹⁴. Infatti, ogni nuovo programma di infrastrutture deve essere sottoposto ad un'analisi strategica ambientale¹⁵ ed ogni nuovo progetto deve essere valutato caso per caso¹⁶. Questo duplice obbligo consente di ottimizzare la realizzazione di grandi progetti di infrastruttura secondo una prospettiva ecocompatibile. In pari tempo, queste analisi possono servire come base per studiare l'esistenza di possibili sinergie.

Al di fuori di queste valutazioni ambientali, ogni singolo progetto deve osservare la normativa comunitaria in materia di inquinamento acustico, protezione delle acque e tutela della flora e della fauna¹⁷. Qualora si accertino ripercussioni su tutti questi aspetti è necessaria ricercare soluzioni alternative che garantiscano nella misura massima possibile il rispetto della legislazione ambientale. Se nessuna delle alternative di un progetto dichiarato di pubblica utilità costituisce una soluzione ottimale e conforme alla normativa comunitaria, possono essere assunte misure compensatorie che consentano di realizzare il progetto ma, in pari tempo, compensino i suoi possibili aspetti negativi. L'allegato 2 chiarisce le condizioni nelle quali possono essere presi questi provvedimenti.

Conclusioni

Conciliare lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto con l'esigenza di rispettare gli obblighi della normativa ambientale dell'UE impone un più stretto coordinamento tra le varie direzioni generali della Commissione. A tal fine è stato preparato un documento di riferimento che è allegato alla presente comunicazione.

3.3. Utilizzare le nuove tecnologie nelle reti transeuropee di trasporto

L'esame intermedio del Libro bianco della Commissione del 2001 sulla politica dei trasporti¹⁸, recentemente approvato, riconosce il ruolo che le nuove tecnologie possono svolgere nell'assicurare una circolazione sicura e sostenibile delle persone e delle merci. Secondo il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo (2007-2013), le innovazioni tecnologiche nel settore dei trasporti contribuiscono direttamente a conseguire gli obiettivi prioritari che l'Europa si è fissata in materia di competitività, ambiente e politica sociale.

¹⁴ Decisione 884/2004/CE, citata, articolo 8.

¹⁵ Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (Valutazione ambientale strategica – SEA).

¹⁶ Direttiva 85/337/CEE modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Valutazione di impatto ambientale – VIA).

¹⁷ Direttiva «Uccelli» (79/409/CEE), direttiva «Habitat» (92/43/CEE) e direttiva quadro in materia di acque (2000/60/CE).

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Per un'Europa in movimento – Mobilità sostenibile per il nostro continente – Esame intermedio del Libro Bianco sui trasporti, pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea, COM(2006) 314.

Tra i settori prioritari più promettenti si possono citare i sistemi di trasporto intelligenti (STI) che incorporano nelle infrastrutture e nei veicoli adibiti al trasporto le più recenti tecnologie dell'informazione, comunicazione, navigazione e posizionamento mettendole al servizio degli utenti.

È opportuno considerare che gli investimenti in questi STI sono – dal punto di vista strategico – un fattore fondamentale per tutti i nuovi progetti nelle reti transeuropee dei trasporti, come pure nei progetti di modernizzazione di reti e collegamenti esistenti. Le STI offrono inoltre tutta una serie di vantaggi per la "comodalità" e la sostenibilità ambientale.

Tra gli esempi di applicazioni delle STI nel settore dei trasporti che hanno dato buoni risultati si possono citare i sistemi di controllo e gestione della circolazione stradale (progetti europei regionali del programma indicativo pluriennale TEMPO 2001-2006), i sistemi di controllo della navigazione fluviale (RIS – servizio d'informazione fluviale – e la rete SafeSeaNet) e il sistema di gestione del traffico ferroviario europeo ERTMS. Si è cominciato a lavorare sui c.d. sistemi cooperativi di comunicazione da veicolo a veicolo o da veicolo a infrastruttura e sui sistemi di posizionamento accurato (per es. l'iniziativa i2010 per l'"automobile intelligente"). Si tratta di sistemi che, sul lungo periodo, avranno cospicui effetti benefici sul piano della sicurezza e dell'ecocompatibilità dei trasporti. Va infine citato GALILEO, il progetto europeo di navigazione satellitare, che è destinato a migliorare enormemente i servizi di navigazione, posizionamento e misurazione del tempo per tutti i modi di trasporto, quando diventerà operativo nel 2010. Le STI comprendono anche servizi per gli utenti finali, come la fornitura di informazioni in tempo reale sulla circolazione stradale (RTTI), un servizio che consente di abbassare i tempi di percorrenza, migliorare la sicurezza e favorire la comodalità.

Nonostante i loro comprovati vantaggi, in Europa i sistemi e i servizi di trasporto intelligenti sono tuttora inesistenti o marginali in varie regioni. Nel periodo 2007-2013 l'Europa dovrà lavorare alacremente per diffonderli su larga scala. Dal canto loro, le autorità pubbliche dovranno avvalersi del ricorso alle nuove tecnologie per rispondere ai concreti obiettivi operativi creando un mercato sufficientemente ampio per i nuovi prodotti che incorporano STI.

Conclusion

Il Gruppo ritiene che, attraverso il ricorso alle nuove tecnologie, la rete transeuropea dei trasporti potrà giovare di strumenti efficaci, idonei ad accrescere la sicurezza, diminuire la congestione e attenuare l'incidenza dell'attività di trasporto sull'ambiente.

Il Gruppo raccomanda che gli investimenti nei sistemi di trasporto intelligenti (STI), che in genere rappresentano una piccola percentuale delle spese di infrastruttura, vengano integrati fin dall'inizio nella programmazione di tutti i nuovi progetti di RTE-T e vengano altresì considerati un fattore essenziale per tutti i progetti intesi a migliorare e modernizzare le infrastrutture.

3.4. Finanziamento delle reti transeuropee

È necessario coordinare le varie fonti di finanziamento e attivare nuovi meccanismi che migliorino i flussi di finanziamenti in generale e il cofinanziamento comunitario delle infrastrutture in particolare.

3.4.1. Combinazione tra i vari fondi

È stata costante preoccupazione della Commissione evitare il cumulo delle sovvenzioni, ossia che sullo stesso progetto si concentrino finanziamenti comunitari provenienti da più fonti diverse. La Corte dei conti ha sottolineato questo aspetto nelle sue relazioni sulla realizzazione delle reti transeuropee ad opera della Commissione.

Il Gruppo di indirizzo ha concluso che è necessario escludere ogni possibilità di cumulare sovvenzioni provenienti da più fondi comunitari. Per garantire la trasparenza del bilancio, e nell'interesse della sana gestione finanziaria, il regolamento finanziario e/o gli atti di base settoriali adottati o in corso d'adozione devono escludere il cumulo di strumenti finanziari comunitari diversi sulla stessa iniziativa.

Nell'ambito dei programmi operativi che beneficiano del contributo finanziario dei Fondi strutturali e di coesione, altri strumenti di finanziamento comunitari non possono sostituirsi al prescritto cofinanziamento nazionale.

Le spese sostenute per realizzare un progetto rientrante in un programma operativo che fruisce del contributo dei Fondi strutturali o di coesione non possono beneficiare di finanziamenti provenienti da altri strumenti comunitari. Conseguentemente, quando determinate spese (ad esempio per l'acquisto di attrezzature ERTMS o per l'elettificazione di una linea ferroviaria) non fruiscono del contributo finanziario dei Fondi strutturali o di coesione, possono allora attingere alle dotazioni del bilancio RTE. La costruzione di una linea ferroviaria può ricevere finanziamenti dal FESR o dal Fondo di coesione. Vi è anche la possibilità di frazionare i progetti in segmenti regionali, che possono beneficiare di un cofinanziamento da parte del FESR o del Fondo di coesione, oppure, in alternativa, dalle dotazioni RTE.

La Commissione, nel concedere gli aiuti alle RTE, verificherà quindi se i progetti abbiano o no beneficiato di aiuti dei Fondi strutturali o di coesione.

Dopo aver consultato la Corte dei conti, la Commissione pubblicherà inoltre alcune linee direttrici, destinate agli Stati membri, indicando le modalità con cui si potranno combinare i diversi strumenti di finanziamento.

Il divieto di duplice finanziamento ha lo scopo di indurre gli Stati membri a scegliere lo strumento finanziario al quale chiedere il contributo comunitario in funzione della percentuale di aiuto che lo strumento può offrire e del livello di priorità dei progetti. Pertanto, gli Stati membri che possono beneficiare degli interventi del Fondo di coesione e le regioni che sono ammesse all'obiettivo "convergenza" sono invitati a far ricorso, in via prioritaria, a questi due strumenti per cofinanziare i grandi progetti di infrastruttura.

Conclusion

Il Gruppo di indirizzo ha ribadito la necessità di seguire una linea di coerenza nel ricorso ai vari strumenti giuridici. Il principio che vieta il cumulo degli aiuti è ormai acquisito nella legislazione comunitaria e costituisce quindi una risposta diretta alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti.

3.4.2. Il finanziamento dei grandi progetti prioritari

I ritardi registrati nella realizzazione dei progetti prioritari di trasporto sono soprattutto ascrivibili alla difficoltà di conciliare le reali esigenze di finanziamento dei grandi progetti prioritari con le regole sulla concessione delle sovvenzioni comunitarie sul bilancio RTE.

Il nuovo regolamento RTE renderà più agevole il cofinanziamento dei grandi progetti transfrontalieri che presentano complessità di ordine tecnico e finanziario. Infatti, un cofinanziamento comunitario è prospettabile anche per i progetti la cui realizzazione si estende su vari quadri finanziari: la concessione del finanziamento può essere decisa durante un determinato quadro finanziario, mentre i pagamenti effettivi possono aver luogo durante i successivi quadri finanziari, in relazione all'avanzamento dei lavori.

Saranno prese in considerazione opzioni diverse qualora la soluzione accolta dal nuovo regolamento RTE, che permette finanziamenti pluriennali mediante *tranches* annuali, non risultasse sufficiente per soddisfare le necessità.

3.4.3. I partenariati pubblico-privati

I partenariati pubblico-privati (PPP) consentono alle autorità pubbliche di delegare ad un'impresa privata missioni di servizio pubblico. Il ricorso ai PPP presenta numerosi vantaggi: un migliore controllo sul lato dei costi (costruzione ed esercizio delle infrastrutture) ed una maggiore propensione a terminare i lavori nei tempi prescritti. Ma l'interesse maggiore dei PPP è che una parte del rischio viene trasferito sul settore privato: oltre al rischio inerente alla costruzione, il privato può farsi carico o del rischio inerente all'esercizio o del rischio della indisponibilità. Il trasferimento del rischio è importante ai fini del calcolo del debito o del deficit pubblico. All'inizio del 2004 è stata pubblicata una decisione di Eurostat sul calcolo degli "investimenti privati" nell'ambito di un PPP in rapporto al debito pubblico¹⁹. Quando il partner privato prende a proprio carico il rischio di costruzione e, insieme, il rischio dell'indisponibilità o dell'esercizio, gli investimenti privati non vanno computati ai fini della determinazione del debito pubblico.

¹⁹ Decisione ESTAT dell'11.2.2004.

Sono state consultate le sedi competenti in merito all'evoluzione della normativa comunitaria sugli appalti pubblici in modo da tener conto del rapido sviluppo dei PPP. Nel 2004 la Commissione aveva adottato un Libro verde sui PPP e, nel novembre 2005, ha annunciato una possibile iniziativa legislativa che potrebbe modificare le regole sulle concessioni per garantire una maggiore certezza normativa, pur conservando una sufficiente elasticità per le diversissime forme che possono assumere i PPP.

Attualmente la BEI – unitamente alla Commissione ed altri soggetti interessati – sta istituendo un «European PP Expertise Centre» (EPEC), un centro europeo per la consulenza ai partenariati pubblico/privati. L'idea è di fare dell'EPEC una fonte di informazioni su scala europea per il settore pubblico, che consenta di diffondere tra tutti gli interessati le migliori pratiche in fatto di PPP e sviluppare la capacità del settore pubblico di realizzare i progetti in partenariato.

3.4.3.1. PPP sulla base del rischio di domanda: lo strumento di garanzia.

Accogliendo una specifica richiesta del Consiglio europeo del dicembre 2003, la Commissione e la BEI hanno studiato quale utilità avrebbe un eventuale strumento europeo di garanzia. All'inizio del 2005, in due comunicazioni al Consiglio²⁰, la Commissione ha confermato che uno strumento del genere presenta un'effettiva utilità in quanto faciliterebbe e incoraggerebbe il finanziamento delle reti transeuropee di trasporto attraverso i partenariati pubblico/privati. Nel frattempo, il nuovo regolamento RTE per il periodo 2007-2013 recepisce l'idea di questo strumento. La garanzia sui prestiti fornirebbe un sostegno a quei tipi di PPP che si basano sul rischio della domanda (ad es. in caso di concessione) alleggerendo i rischi rappresentati da entrate insufficienti nei primi anni di esercizio di un determinato progetto. Lo strumento di garanzia verrebbe in particolare applicato in caso di contratti in concessione.

La BEI concede una garanzia ad un'istituzione finanziaria che a sua volta concede una linea di credito *stand by* al beneficiario durante il periodo di lancio del progetto assicurando la copertura degli interessi debitori sui crediti di primo rango. La Commissione e la BEI si ripartiscono il contributo finanziario agli accantonamenti per perdite e alla dotazione di capitale previsti per queste garanzie. La garanzia verrebbe attivata solo quando il flusso delle entrate non risulti sufficiente a coprire gli interessi debitori sui prestiti privilegiati (*senior loans*)²¹. In questo modo, la garanzia, pur non eliminando il rischio per i creditori privilegiati (o *senior*), offrirebbe però una migliore remunerazione (interessi) del credito *senior*, aumentando con ciò la propensione dei partner privati ad accendere mutui per il progetto.

²⁰ COM(2005) 75 "Relazione finale di fattibilità sullo strumento di garanzia di prestito dell'UE per i progetti della rete transeuropea dei trasporti"; COM(2005) 76 "Progettazione di uno strumento di garanzia sui prestiti UE a favore di progetti di RTE-Trasporti" [SEC(2005) 323].

²¹ I debiti detti "*senior*" sono debiti assistiti da specifiche garanzie, il cui rimborso avviene con precedenza rispetto ad altri debiti, i debiti subordinati. Si tratta in altri termini di un debito privilegiato.

Nell'ipotesi in cui venga richiamata la garanzia, la BEI otterrebbe un credito subordinato²² rispetto ai crediti *senior*, ma con precedenza sui crediti degli azionisti ordinari. Questo debito supplementare, correntemente noto come «mezzanino»²³, verrebbe rimborsato, maggiorato degli interessi, non appena lo consentano le entrate generate dal progetto e una volta che siano stati pagati gli interessi sui crediti *senior*. Il corrispettivo per la garanzia sarebbe commisurato in modo da tener conto del rischio incorso e dei suoi costi di gestione.

L'effetto moltiplicatore dello strumento è dell'ordine di 4-6 volte il contributo della Commissione, che è pari a 500 milioni di euro, a diretta garanzia delle linee di credito «*stand-by*» di 2-3 miliardi di euro. In combinazione col contributo della BEI, che è di pari ammontare (500 milioni di euro) il meccanismo consente di sostenere un debito *senior* di oltre 20 miliardi di euro. Questo contributo verrebbe erogato volta per volta, in relazione al numero e all'entità dei finanziamenti dei progetti che saranno coperti dallo strumento suddetto.

Le modalità dettagliate del ricorso al citato strumento saranno disciplinate dall'allegato al regolamento finanziario RTE-T, attualmente oggetto di discussione in sede di Parlamento europeo e di Consiglio. Il contratto di gestione tra la Commissione e la BEI è in corso di elaborazione e lo strumento potrà già essere attivato nel 2007.

3.4.3.2. I PPP sulla base del rischio di indisponibilità: introduzione di una forma di sostegno specifico.

Se l'investitore privato, oltre al rischio connesso alla costruzione, si assume il rischio dell'indisponibilità, egli prefinanzia e realizza la struttura e recupera il proprio capitale sul lungo periodo (ad es. 30 anni). I pagamenti sono tuttavia subordinati al livello di disponibilità dell'infrastruttura: in altri termini possono risultare ridotti se il servizio fornito non corrisponde al livello previsto.

I PPP basati sulla disponibilità possono essere attivati in due modi diversi:

- (1) in forma mista, cioè quando i pagamenti di disponibilità coprono solo una parte dell'investimento, mentre la parte restante viene finanziata secondo le modalità classiche delle sovvenzioni durante la fase di costruzione. Questo primo tipo di meccanismo non pone alcun problema rispetto al regolamento RTE, in quanto il contributo dell'UE può riguardare esclusivamente la parte costituita dalla sovvenzione diretta;
- (2) esclusivamente sotto forma di flussi di pagamento periodici sul periodo prefissato per il rimborso dell'infrastruttura all'investitore privato.

²² Un debito subordinato è quello il cui rimborso dipende dal rimborso di altri creditori. Ovviamente, a contropartita del rischio supplementare che si assumono, i creditori subordinati esigono un tasso di interesse più elevato degli altri creditori.

²³ Il debito "mezzanino" è il debito che si situa tra il debito di primo grado (*senior*) e il capitale. Il creditore "mezzanino" sarà rimborsato solo dopo che siano state rimborsate tutte le *tranches* del debito *senior*.

In vari paesi²⁴ è emerso l'interesse per questo secondo tipo di meccanismo finanziario. Va però osservato che tra la decisione di cofinanziamento (che precede l'inizio dei lavori) e l'inizio dei pagamenti di disponibilità (nella fase dell'esercizio) possono passare molti anni. Inoltre, in teoria questi pagamenti verrebbero corrisposti durante tutto il periodo in cui è in vigore il meccanismo di finanziamento (per es. 20 o 30 anni). La Commissione, che si è mostrata esitante dinanzi alle prospettive di decisione di finanziamento aperte su un numero eccessivo di anni, è stata costretta, fino ad oggi, a rifiutare il suo sostegno a questo tipo di meccanismo finanziario.

Per risolvere il problema, sempre nell'osservanza del regolamento finanziario generale, il regolamento RTE è stato modificato in modo da concentrare il sostegno comunitario nella fase iniziale dei pagamenti di disponibilità, garantendo in tal modo che lo Stato membro utilizzi in primo luogo il sostegno comunitario al momento di effettuare i pagamenti di disponibilità.

Conclusioni

Il nuovo strumento di garanzia qui descritto dovrebbe rivelarsi rapidamente uno dei nuovi strumenti disponibili per promuovere la realizzazione delle reti transeuropee.

I partenariati pubblico-privati sulla base della disponibilità entreranno a far parte integrante delle forme di sovvenzione che possono beneficiare di un contributo finanziario comunitario grazie al nuovo regolamento del RTE Trasporti e Energia. Il monitoraggio, da parte della Commissione, sul ricorso a questo nuovo strumento potrà estenderne i benefici, là dove occorra, ad altri strumenti finanziari della Comunità, ad esempio a quelli della politica di coesione.

4. CONCLUSIONI

La fruttuosa collaborazione raggiunta all'interno del Gruppo di indirizzo ha portato rapidamente a risultati concreti: definizione di opportuni strumenti giuridici, cooperazione tra servizi, trasparenza degli interventi comunitari.

La discussione in seno al Gruppo ha consentito una migliore concordanza tra le disposizioni contenute nei vari strumenti legislativi in preparazione per il nuovo periodo di programmazione finanziaria 2007-2013. Si tratta in particolare delle regole da seguire per la combinazione dei vari strumenti finanziari e dello sviluppo di nuovi strumenti finanziari innovativi. Regole chiare che vietano il cumulo di più finanziamenti comunitari creeranno maggiore trasparenza, accogliendo, sotto quest'aspetto, una precisa richiesta formulata dalla Corte dei conti. Il Gruppo di indirizzo ha anche dato nuovi impulsi alla preesistente cooperazione interservizi, allo scopo di garantire l'osservanza di questo principio.

Questa cooperazione dovrà proseguire in sede di istituzione dei nuovi strumenti finanziari (strumento di garanzia e partenariati pubblico-privati sulla disponibilità).

Il Gruppo di indirizzo ha presentato alcune proposte concrete che consentono di conciliare il rispetto dell'ambiente con la necessità di realizzare le infrastrutture.

²⁴ Gran Bretagna, Finlandia, Paesi Bassi, Ungheria, Repubblica ceca e Francia.

In pari tempo i lavori del Gruppo hanno consentito di individuare alcuni specifici settori di intervento. Il Gruppo esprime le seguenti raccomandazioni:

- portare avanti la ricerca di sinergie tra le reti transeuropee allo scopo di arrivare alla diffusione di un manuale di buone pratiche;
- sviluppare sinergie tra gli obiettivi della politica di coesione e le priorità nell'ambito delle reti transeuropee;
- valutare – se necessario – l'esigenza di soluzioni alternative che consentano di coprire i pagamenti di disponibilità distribuendoli su vari periodi della programmazione finanziaria e, in caso di necessità, presentare una proposta legislativa adeguata;
- seguire con attenzione lo sviluppo dei partenariati pubblico-privati e prendere tutte le misure necessarie per promuovere questo tipo di finanziamenti;
- realizzare i progetti prioritari RTE entro i termini previsti, garantendo al contempo l'osservanza del diritto ambientale attraverso i vari meccanismi istituiti dal diritto comunitario; la guida allegata costituirà un utile contributo in questo senso.