



Comitato economico e sociale europeo

TEN/541
Realizzazione dei
corridoi TEN-T

Bruxelles, 29 aprile 2014

PARERE

del Comitato economico e sociale europeo
in merito alla

**Comunicazione della Commissione - Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della
rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa**
COM(2013) 940 final

Relatore: **COULON**

Correlatore: **BACK**

La Commissione europea, in data 13 febbraio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione - Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa
COM(2013) 940 final.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 aprile 2014.

Alla sua 498a sessione plenaria, dei giorni 29 e 30 aprile 2014 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 209 voti favorevoli, 4 voti contrari e 4 astensioni.

*

* *

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il CESE accoglie con favore la comunicazione come un importante e utile contributo per la realizzazione dei corridoi della rete centrale e dei relativi progetti individuati in via preliminare, elencati nella parte I dell'allegato I al regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (il regolamento MCE – (UE) No 1316/2013), sulla base dei criteri fissati dal regolamento sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (gli "orientamenti" – regolamento (UE) No 1315/2013).
- 1.2 Il CESE apprezza il fatto che la comunicazione sia incentrata sul sistema di *governance* come motore principale di un'attuazione efficace; approva altresì il sostegno che essa fornisce allo sviluppo dei piani di lavoro per i corridoi della rete centrale: si tratta, infatti, di un passo avanti verso una pianificazione transfrontaliera coordinata dei corridoi al fine di ottenere una capacità coerente ed evitare le strozzature.
- 1.3 Il CESE sottolinea l'importanza di un'interazione armoniosa ed efficiente tra i coordinatori, la cui attività sarà il fattore chiave di un'attuazione efficace, i Forum dei corridoi con i loro gruppi di lavoro e, in particolare, i soggetti pubblici e privati a diversi livelli, compresa la società civile.

- 1.4 Il CESE riconosce che garantire un coordinamento chiaro e coerente sarà un compito estremamente impegnativo, tenendo presente la scala geografica dei corridoi della rete centrale e la necessità di coordinarsi con altre iniziative, ad esempio i corridoi ferroviari di trasporto merci istituiti dal regolamento (CE) n. 913/2010, l'iniziativa per il trasporto sulle vie navigabili interne Naiades II, le autostrade del mare e il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS), come pure la necessità di collaborare con soggetti privati e pubblici. Sembra tuttavia che vi siano a disposizione degli strumenti per risolvere questo problema, ad esempio il ricorso a gruppi di lavoro.
- 1.5 Tenendo presente, da un lato, il ruolo svolto dal CESE come collegamento tra le istituzioni dell'UE e la società civile e, dall'altro, l'iniziativa di avviare un dialogo partecipativo con la società civile in merito all'attuazione del Libro bianco sui trasporti del 2011¹, riteniamo che la partecipazione di un rappresentante del CESE ai lavori del Forum di ciascun corridoio apporterebbe un valore aggiunto.
- 1.6 A questo proposito il CESE sottolinea l'importanza di far sì che il sistema di *governance* risulti comprensibile e trasparente. Il CESE è convinto che saranno compiuti sforzi adeguati per garantire il raggiungimento di questo importante obiettivo, in modo da aumentare l'interesse dei cittadini e rafforzare il loro sostegno nei confronti dell'attuazione delle TEN-T.
- 1.7 Il CESE richiama l'attenzione sul ruolo che potrebbero svolgere degli studi di progetto approfonditi e imparziali, anche come elemento importante di un quadro per un dialogo trasparente. Si potrebbe anche prendere in considerazione la necessità di introdurre un meccanismo per la risoluzione dei conflitti.
- 1.8 Ciò nondimeno, il CESE ravvisa delle carenze essenziali nell'efficacia di un sistema di *governance* completamente dipendente, in ogni fase decisionale, dal consenso degli Stati membri e non sostenuto da un solido dispositivo di esecuzione giuridica nei casi in cui gli obiettivi stabiliti negli orientamenti o nel regolamento MCE non vengano attuati in modo adeguato.
- 1.9 Considerato il carattere non vincolante (*soft law*) del sistema di *governance*, basato sul consenso degli Stati membri e dei proprietari delle infrastrutture come condizione necessaria per le decisioni fondamentali relative allo sviluppo delle infrastrutture e alle nuove costruzioni, il cofinanziamento dell'UE assume particolare importanza. A giudizio del CESE, il cofinanziamento deve essere impiegato, in modo coerente, come uno strumento per giungere ad accordi di costruzione condivisi e realizzarli nei tempi previsti. A questo proposito si rimanda al punto 4.7 del presente parere.
- 1.10 Allo stesso modo, il CESE è preoccupato per l'esiguità delle risorse finanziarie disponibili a livello UE e per il ritmo lento e le prospettive poco chiare che sembrano caratterizzare lo

¹ [GU C 299 del 4.10.2012, pag. 170.](#)

sviluppo di meccanismi di finanziamento alternativi, quali i prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti e i partenariati pubblico-privati.

2. **Introduzione**

2.1 Nel dicembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato gli orientamenti e il regolamento MCE.

2.2 Gli orientamenti forniscono un quadro nuovo per la creazione di una rete infrastrutturale multimodale transfrontaliera volta a facilitare la mobilità efficiente e sostenibile delle persone e delle merci all'interno dell'UE, al fine di aumentare l'accessibilità e la competitività dell'Unione europea nella prospettiva temporale 2030-2050.

2.3 Il cofinanziamento UE dei progetti infrastrutturali di trasporto e delle relative priorità per l'intera durata del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 è stabilito dal regolamento MCE.

2.4 Insieme, gli orientamenti e il regolamento MCE rappresentano un elemento importante dell'attuazione degli obiettivi del Libro bianco sulla politica dei trasporti del 2011.

2.5 I principali obiettivi della comunicazione *Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa* (COM(2013) 940) (la "comunicazione") sono i seguenti:

- spiegare in che modo la Commissione intende sostenere la creazione e la struttura di gestione dei corridoi della rete centrale;
- fornire informazioni circa il bilancio, lo sviluppo di strumenti di finanziamento e le priorità di finanziamento;
- orientare i potenziali richiedenti/beneficiari per quanto riguarda la gestione dei progetti e le aspettative della Commissione.

2.6 Per accompagnare la comunicazione, la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro predisposto dai suoi servizi che illustra la metodologia per l'identificazione della rete centrale e della rete globale stabilita negli orientamenti (SWD (2013)542).

3. **Elementi principali della comunicazione**

3.1 La comunicazione illustra il ruolo e il funzionamento dei corridoi della rete centrale. Mette in evidenza la funzione dei coordinatori europei e quella del Forum dei corridoi, eventualmente coadiuvati da gruppi di lavoro, in quanto organo consultivo e di collegamento tra il coordinatore e gli Stati membri dell'UE, enti di ogni livello e altri soggetti interessati.

- 3.2 La comunicazione descrive il ruolo del coordinatore e del Forum nell'elaborazione del piano di lavoro per ciascun corridoio fino al dicembre 2014 e la funzione decisiva svolta dagli Stati membri interessati per l'intera durata del processo di attuazione, anche per quanto concerne la composizione del Forum e l'approvazione del piano di lavoro. Tale piano sarà riesaminato nel 2017, in concomitanza con la revisione del piano di lavoro che la Commissione stabilirà per l'attuazione del regolamento MCE, e poi nel 2023. Il piano di lavoro analizzerà la situazione attuale del corridoio, identificando esigenze come le strozzature e i problemi di interoperabilità, compresi gli ostacoli amministrativi e di altro tipo che si frappongono alla creazione di servizi di trasporto multimodali ottimali e sostenibili, e proponendo delle soluzioni anche in materia di finanziamento.
- 3.3 La comunicazione menziona in breve anche i due coordinatori orizzontali, per le autostrade del mare e per il sistema comune di gestione del traffico ferroviario ERTMS.
- 3.4 La comunicazione sottolinea altresì l'importanza della cooperazione tra i corridoi della rete centrale e i nove corridoi ferroviari di trasporto merci istituiti dal regolamento (CE) n. 913/2010, che dovrebbero essere rappresentati nel Forum dei corridoi della rete centrale. Vengono menzionati anche altri progetti, e la comunicazione esprime l'auspicio che i soggetti in essi coinvolti partecipino ai Forum dei corridoi e contribuiscano al piano di lavoro dei corridoi.
- 3.5 Il programma Marco Polo sarà portato avanti, ma verrà finanziato come progetto di servizi merci innovativi e sostenibili in relazione agli orientamenti e nel quadro del regolamento MCE.
- 3.6 Il resto della comunicazione espone le priorità di finanziamento nel quadro del regolamento MCE, che riguardano in particolare i progetti dei corridoi (progetti transfrontalieri, eliminazione delle strozzature e trasporti multimodali). Viene anche presentata una ripartizione delle priorità di finanziamento al di fuori dei corridoi, nella quale figura un piccolo importo destinato a progetti della rete globale.
- 3.7 La comunicazione passa in rassegna i principi della gestione delle sovvenzioni e le aspettative rispetto ai progetti, e indica che la Commissione mantiene la prerogativa di finanziare parzialmente un progetto se quest'ultimo contiene elementi non conformi alle priorità stabilite. In caso di ritardi o cattiva gestione dei progetti, i finanziamenti possono essere ridotti oppure ritirati e riassegnati. L'importo dell'assistenza finanziaria per lavori che rientrino nei massimali previsti dal regolamento MCE sarà ampiamente basato su un'analisi costi-benefici di ciascun progetto e sulla sua pertinenza rispetto al piano di lavoro del corridoio.
- 3.8 Sul totale di 26,3 miliardi di euro disponibili per le TEN-T nel periodo 2014-2020, 11,3 miliardi sono riservati agli Stati membri ammessi a beneficiare del Fondo di coesione. L'importo riservato ai paesi della coesione verrà interamente destinato ai progetti individuati

in via preliminare relativi alla rete centrale di tali paesi, elencati nell'allegato I al regolamento MCE. L'assegnazione di tali fondi rispecchierà i principi del Fondo di coesione per quanto riguarda la ripartizione per paese nel periodo 2014-2016. L'intensità di finanziamento sarà superiore ai massimali normali TEN-T, poiché saranno applicati i principi del Fondo di coesione. Altrimenti, i principi di *governance* e di gestione saranno gli stessi. Uno sforzo speciale verrà compiuto per sostenere le attività del programma nei paesi della coesione.

- 3.9 Infine, la comunicazione presenta una breve descrizione dei piani di sviluppo e delle risorse destinate ad aumentare l'utilizzo di strumenti finanziari. La conclusione è che l'importo destinato a questo progetto dipenderà in larga misura dall'assorbimento di tali strumenti da parte del mercato.

4. Osservazioni generali

- 4.1 Il CESE accoglie con favore la comunicazione come un aiuto prezioso per le parti interessate nello sviluppo della rete TEN-T. Anche se il suo valore aggiunto potrebbe rivelarsi maggiore per le parti interessate a un progetto individuato in via preliminare nell'allegato I al regolamento MCE e che si trovino in un corridoio di rete centrale o vi partecipino, essa riveste interesse anche per altri soggetti.
- 4.2 Su diversi punti la comunicazione va oltre il testo degli orientamenti e del regolamento MCE e offre alle parti interessate maggiori opportunità di svolgere un ruolo proattivo e di ottimizzare la pianificazione. Il CESE fa presente che numerose questioni affrontate dalla comunicazione erano già state sollevate nei suoi pareri sulla proposta di orientamenti² e sulla proposta di regolamento MCE³.
- 4.3 Il Comitato ritiene che la comunicazione abbia le qualità necessarie per essere uno strumento utile a sostegno dell'attuazione degli orientamenti TEN-T e per ispirare modelli di comportamento atti a migliorare la cooperazione transfrontaliera tra le parti interessate e a potenziare gli effetti sinergici tra i diversi programmi indicati nella comunicazione.
- 4.4 Ciò nonostante, il CESE vorrebbe formulare alcune osservazioni al fine di chiarire taluni punti, cosicché la comunicazione serva l'obiettivo in modo ancora più efficace.
- 4.5 La struttura di *governance*, con il coordinatore, il Forum dei corridoi e il piano di lavoro per ogni corridoio della rete centrale, è in grado di accelerare, come previsto, la realizzazione dei corridoi della rete centrale e l'esecuzione dei relativi progetti individuati in via preliminare. È quindi importante che tale struttura venga creata e inizi le proprie attività al più presto. Pertanto il CESE si compiace degli sforzi compiuti nella comunicazione per pianificare l'avvio del sistema di *governance* e l'elaborazione del piano di lavoro.

² [GU C 143 del 22.5.2012, pag. 130.](#)

³ [GU C 143 del 22.5.2012, pag. 134.](#)

- 4.6 Tuttavia, il CESE coglie l'occasione per esprimere il proprio rammarico per il fatto che il sistema di *governance* inizialmente proposto per i corridoi della rete centrale risulta in una certa misura indebolito rispetto alla proposta di orientamenti della Commissione (COM/2011/0650 final/2 - 2011/0294 (COD)). A giudizio del CESE, è vitale assicurare un adeguato controllo dell'attuazione.
- 4.7 Sulla base di tali circostanze, il CESE sottolinea la particolare importanza di una pianificazione prestabilita della costruzione, che sia coordinata e concordata tra la Commissione, gli Stati membri e i proprietari delle infrastrutture. Questo rappresenterà un fattore decisivo di successo per il miglioramento delle TEN-T. A giudizio del CESE, uno dei principali compiti dei coordinatori dovrebbe essere quello di assistere le procedure di coordinamento e far sì che diano luogo ad accordi vincolanti, nonché esercitare la propria influenza perché questi ultimi vengano rispettati. Il pagamento dei finanziamenti dell'UE potrebbe essere utilizzato per garantire sia la conclusione degli accordi che la loro realizzazione.
- 4.8 D'altro canto, il CESE accoglie con favore le disposizioni sull'impegno con i soggetti pubblici e privati, contenute nell'articolo 50 degli orientamenti, come base per una cultura del dialogo che trova espressione anche nella comunicazione⁴. Il CESE evidenzia l'importanza di avviare al più presto tale dialogo, anche con il grande pubblico, in modo da garantire trasparenza e costruire fiducia.
- 4.9 Per quanto riguarda l'azione del coordinatore, il CESE evidenzia l'importanza dei compiti che esso deve svolgere e le opportunità, inerenti a tale funzione, di risolvere i problemi e contribuire ai progressi del corridoio interessato. Ai coordinatori spetta anche una notevole responsabilità nel garantire che la creazione dei corridoi avvenga dappertutto in modo armonioso e diventi parte dello sviluppo di uno spazio europeo dei trasporti unificato, interoperabile sul piano tecnico, sostenibile e produttivo. Un prerequisito importante a tal fine è che il coordinatore possa disporre di adeguate risorse di segretariato.
- 4.10 Il CESE sottolinea che, sia per motivi di credibilità che al fine di assicurare il massimo di contributi utili, al Forum del corridoio dovrebbero partecipare i rappresentanti di tutti i gruppi interessati, compresi gli enti nazionali, regionali e locali, gli operatori del mercato, i lavoratori dei settori interessati, le parti sociali e gli utenti.
- 4.11 Il CESE sottolinea l'importanza della coerenza tra la pianificazione dei piani di lavoro del corridoio e il programma di lavoro pluriennale che la Commissione dovrà stabilire nel quadro del regolamento MCE. Il CESE presume, tuttavia, che questo non sarà un problema, considerate le priorità comuni stabilite nella comunicazione e l'elenco dei progetti individuati in via preliminare contenuto nell'allegato I al regolamento MCE. Poiché sembrerebbe che i

4

[GU C 299 del 4.10.2012, pag. 170.](#)

rispettivi piani saranno stilati in parallelo, il CESE sottolinea l'importanza delle istruzioni fornite al riguardo nella comunicazione, basate sulle disposizioni contenute negli orientamenti e nel regolamento MCE.

- 4.12 Il CESE si compiace dell'importanza giustamente attribuita dalla comunicazione al coordinamento delle attività dei corridoi con i corridoi ferroviari di trasporto merci (regolamento (UE) No 913/2010), il programma Naiades II per le vie navigabili interne (COM/2013/0623 final), l'iniziativa sui porti volta a migliorarne l'efficienza (COM/2013/0295 final) e i progetti di sviluppo sostenibile, al fine di evitare duplicazioni del lavoro e creare sinergie. Il CESE si rammarica inoltre che non sia previsto un sistema per questo coordinamento né delle disposizioni giuridiche, ad eccezione dell'obbligo, contenuto negli orientamenti, di instaurare una cooperazione tra il corridoio di rete centrale e i corridoi ferroviari merci, laddove è anche stabilito che i corridoi ferroviari pertinenti dovrebbero essere rappresentati nel Forum del corridoio. Il Comitato si chiede se non potrebbe essere utile garantire almeno la rappresentanza nel Forum del corridoio di altri progetti o programmi con progetti pertinenti al corridoio in questione. Un esempio al riguardo è costituito da "Swiftly Green", un tipo di progetto transfrontaliero di corridoio verde con una configurazione geografica che lo rende pertinente per il corridoio scandinavo-mediterraneo della rete centrale. Data l'importanza che la comunicazione attribuisce alle autostrade del mare, lo stesso potrebbe valere per i progetti di autostrade del mare in corso di realizzazione su un dato corridoio. In ogni caso, il CESE ritiene che i lavori già effettuati debbano essere presi in considerazione, e le infrastrutture esistenti utilizzate il più possibile.
- 4.13 Problemi analoghi a quelli che si creano tra diversi tipi di corridoi o progetti potrebbero verificarsi quando i corridoi della rete centrale si intersecano o si sovrappongono. Il CESE sottolinea che è importante trovare delle modalità per affrontare questo tipo di situazioni in modo trasparente ed efficiente sotto il profilo delle risorse.
- 4.14 Il CESE constata il dualismo esistente tra la struttura di *governance* dei corridoi e le decisioni finanziarie, che vengono adottate dalla Commissione in base a criteri specifici e indipendentemente dalla suddetta struttura. A tale proposito il CESE si compiace che la comunicazione riconosca la pertinenza dei piani di lavoro dei corridoi per quanto riguarda le decisioni finanziarie.
- 4.15 Pur prendendo atto dell'importanza, in termini sia pratici che formali, dei corridoi della rete centrale e della loro struttura di *governance*, nonché dell'enfasi posta su entrambi in termini di risorse amministrative e finanziamenti, il CESE ribadisce l'interrogativo già posto nel parere sulla proposta di orientamenti, ossia se i corridoi della rete centrale non debbano di fatto essere considerati un terzo strato, di livello più elevato, della rete TEN-T⁵.

5

[GU C 143 del 22.5.2012, pag. 130.](#)

4.16 Il CESE condivide le priorità enunciate nella comunicazione e prende atto dell'elevata priorità conferita ai collegamenti ferroviari e alle autostrade del mare, in particolare tra le isole o le penisole e la terraferma, e alle misure volte a ridurre l'impronta GES dei trasporti. A tale proposito richiama l'attenzione sui collegamenti marittimi che attraversano il Baltico, il Mare del Nord fino al Golfo di Biscaglia e connettono numerosi porti mediterranei: tutte queste tratte presentano la caratteristica di abbreviare le distanze di trasporto terrestre e/o di sviluppare trasporti combinati.

4.17 Il CESE è preoccupato dall'inadeguatezza delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE e dai punti interrogativi circa le possibilità di sviluppare meccanismi di finanziamento alternativi, tra cui i prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti e i partenariati pubblico-privati.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE osserva che la somma degli importi proposti per il cofinanziamento UE rispetto alle priorità stabilite nella comunicazione sembra superiore al totale disponibile per il finanziamento. Non vi è nulla a indicare che si è tenuto conto, e in quale misura, della possibilità di ricorrere a strumenti finanziari.

5.2 La comunicazione attribuisce grande importanza alle analisi costi/benefici come strumento per valutare un progetto. Per quanto concerne i progetti nei paesi della coesione, la comunicazione fa riferimento a un metodo specifico impiegato per calcolare i costi/benefici quando vengono utilizzati i finanziamenti per la coesione. Questo metodo non è menzionato per i paesi che non rientrano nell'obiettivo coesione, per i quali si fa invece riferimento a una metodologia riconosciuta. Il CESE si chiede se non possano essere proposti uno o più metodi consigliati, per esempio nel momento in cui vengono pubblicati gli inviti a presentare proposte. Questo potrebbe aumentare la trasparenza e creare condizioni di concorrenza eque. Ciò significherebbe fare un passo avanti rispetto alla pubblicazione dei principi di fondo per la valutazione dei costi/benefici e del valore aggiunto europeo di cui all'articolo 51 degli orientamenti.

5.3 A questo proposito il CESE ricorda la necessità di tenere conto degli aspetti sociali e ambientali, oltre che economici, al momento di esaminare i progetti, in linea con la strategia Europa 2020. In quest'ambito rientra la garanzia che le infrastrutture previste corrispondano ad esigenze reali e che verranno adeguatamente utilizzate.

5.4 L'opzione prevista dal regolamento MCE di aumentare il ricorso a strumenti finanziari innovativi per il finanziamento delle TEN-T viene trattata molto brevemente nella comunicazione. La principale questione che viene sollevata è la possibile accettazione da parte dei mercati, che finora sembra essere ancora aperta. Il CESE ne prende atto e rimanda alle osservazioni formulate nei summenzionati pareri riguardanti la proposta di orientamenti e

la proposta di regolamento MCE, nonché nel parere sull'iniziativa Prestiti obbligazionari⁶. A tale proposito il CESE richiama l'attenzione anche sull'accoglienza favorevole riservata dal mercato ai progetti lanciati nel periodo di sperimentazione dei prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti (*project bond*), nonché sull'imminente valutazione di tale fase pilota.

Bruxelles, 29 aprile 2014

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Henri MALOSSE

6

[GU C 143 del 22.5.2012, pag. 134.](#)