

**Parere del Comitato delle regioni riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea**

(2007/C 146/13)

**IL COMITATO DELLE REGIONI**

- ritiene che l'obiettivo fondamentale della politica europea dei trasporti sia quello di creare le condizioni per garantire trasporti transeuropei efficaci e sostenibili. A questo fine occorre concentrarsi sui punti deboli della rete TEN-T a livello transfrontaliero, soprattutto migliorando la situazione delle zone di confine, retaggio della Cortina di ferro che divideva l'Europa, nonché delle frontiere dell'attuale UE a 27 con i paesi candidati (Croazia e Turchia) e con gli Stati e le regioni confinanti, come i paesi mediterranei dell'Africa settentrionale e il nodo di trasporto costituito dallo Stretto di Gibilterra;
- sottolinea anche che gli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE devono essere conseguiti innanzitutto mediante la creazione di un quadro giuridico e istituzionale che consenta a soggetti diversi (operatori del mercato, ecc.) di operare in questo settore a parità di condizioni. La regolamentazione e gli interventi da parte dei poteri pubblici devono essere accettati solo se necessario a causa del fallimento del mercato, e devono essere sostenibili per i bilanci nazionali, regionali o comunali;
- giudica prioritario ripristinare l'equilibrio nella ripartizione modale dei trasporti terrestri, evitando che in Europa i flussi di traffico si concentrino quasi esclusivamente sulle strade. Allo stesso tempo ritiene necessario mettere in atto strategie per l'intermodalità e la multimodalità che garantiscono l'efficienza generale dei sistemi di trasporto.

## IL COMITATO DELLE REGIONI,

visti il Libro bianco sulla politica europea dei trasporti, pubblicato nel 2001, che definisce gli orientamenti di tale politica fino al 2010 e che prevede anche un riesame intermedio della sua attuazione nel 2006, e la comunicazione della Commissione *La logistica delle merci in Europa — La chiave per una mobilità sostenibile* (COM (2006) 336 def.),

vista la decisione, adottata dal proprio Ufficio di presidenza in data 25 aprile 2006, di incaricare la commissione COTER di elaborare un parere in materia,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente — Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, pubblicata il 22 giugno 2006,

visti i propri precedenti pareri, in particolare sui seguenti temi: *Libro bianco della Commissione — La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* (CdR 54/2001 fin) (¹); *Corridoi e RTE-T: volano per la crescita e strumento di coesione europea* (CdR 291/2003 fin) (²); *Le compagnie aeree a basso costo e lo sviluppo territoriale* (CdR 63/2004 fin) (³); *Progetto di orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici per l'avvio dell'attività delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali* (CdR 76/2005 fin); *La sicurezza di tutti i modi di trasporto, compresa la questione del finanziamento* (CdR 209/2005 fin); *Terzo pacchetto di misure legislative per la sicurezza marittima nell'Unione europea* (CdR 43/2006 fin),

visto il proprio progetto di parere (CdR 119/2006 riv. 2) adottato in data 11 dicembre 2006 dalla commissione Politica di coesione territoriale (relatore: Jan ZAHRADNÍK (PPE/CZ), presidente del consiglio regionale della Boemia meridionale),

**ha adottato il seguente parere in data 14 febbraio 2007, nel corso della 68<sup>a</sup> sessione plenaria.**

**Considerando:**

*la strategia di Lisbona riveduta, con cui:*

- 1) i risultati delle consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione in occasione del riesame intermedio del Libro bianco sulla politica europea dei trasporti;
- 2) i contributi dei rappresentanti delle regioni e delle città europee alle consultazioni pubbliche di cui sopra;
- 3) l'evoluzione del contesto globale, i progressi dell'integrazione europea e la crescita dei trasporti in Europa negli ultimi cinque anni, caratterizzata da aspetti nuovi, quali

*l'allargamento dell'Unione europea nel 2004 e nel 2007:*

- 12 nuovi Stati membri hanno aderito all'Unione, il cui territorio è quindi aumentato di circa 1.100.000 km<sup>2</sup> (circa il 36 % della superficie dell'UE a 15),
- nei nuovi Stati membri le infrastrutture di trasporto presentavano e presentano tuttora degli standard di qualità incommensurabilmente più bassi rispetto al territorio dell'UE a 15,
- con l'introduzione del mercato unico sul territorio dei nuovi Stati membri si è registrata un'ulteriore crescita dei trasporti, in particolare dei trasporti pesanti su strada,
- la rete dei trasporti dei nuovi Stati membri non è preparata a queste nuove condizioni, in particolare nelle zone transfrontaliere, intorno ai grandi agglomerati e nelle aree ad elevata concentrazione industriale,

- si riconosce che la crescita del PIL dell'Unione non raggiunge il livello previsto,
- si attribuisce grande importanza allo sviluppo dei trasporti come fattore essenziale della crescita economica,
- si considera la politica dei trasporti dell'UE una politica fondamentale per favorirne la competitività,
- si continua a considerare la mobilità un obiettivo chiave della politica dei trasporti dell'UE,

*la carenza di risorse finanziarie:*

- in tutti gli Stati membri il livello di spesa per le infrastrutture di trasporto è sceso al di sotto dell'1 % del PIL e nelle prospettive finanziarie dell'UE per il periodo 2007-2013 si prevede di destinare al settore un massimo di 8 miliardi di euro (mentre la Commissione aveva dichiarato che sarebbero occorsi come minimo 20 miliardi di euro),
- l'importo necessario soltanto per i 30 progetti prioritari di interesse europeo, riguardanti reti TEN-T, è stimato a 250 miliardi di euro (ossia lo 0,16 % del PIL europeo), mentre la realizzazione di tutti i progetti di interesse europeo richiederebbe altri 600 miliardi di euro,

(¹) GU C 192 del 12.8.2002, pag. 8.

(²) GU C 109 del 30.4.2004, pag. 10.

(³) GU C 318 del 22.12.2004, pag. 7.

*la globalizzazione dell'economia mondiale:*

- aumentano gli scambi commerciali tra l'Europa e i mercati asiatici in particolare: questo sviluppo pone nuove sfide in termini di capacità, orientamento, compatibilità e struttura modale della rete di trasporto europea,
- soltanto i settori dei trasporti aerei e marittimi, però, presentano un carattere realmente globalizzato,

*i rischi legati al terrorismo:*

- gli attacchi perpetrati a New York, Madrid e Londra hanno evidenziato la vulnerabilità del sistema dei trasporti, ossia la minaccia che grava sulla loro sicurezza e affidabilità.

Considerando inoltre gli interessi delle regioni e delle città derivate da realtà già note, in particolare il fatto che:

- il collegamento delle regioni e delle città al sistema di trasporti transeuropei e alle reti TEN-T è una condizione essenziale per poter sfruttare i vantaggi del libero mercato e influisce direttamente sulla loro competitività e i loro risultati economici,
- lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto agevola il commercio, a sua volta fonte di crescita economica, contribuisce alla coesione territoriale e costruisce un'Europa vicina ai cittadini e ai comuni in cui vivono,
- l'unico modo per collegare realmente l'Europa allargata e migliorare la coesione territoriale consiste nel completare i collegamenti mancanti ed eliminare gli ostacoli sugli attuali assi principali della rete transeuropea TEN-T, nell'estendere questi assi principali ai paesi e alle regioni vicine e nel concentrarsi sui punti deboli a livello transfrontaliero,
- benché si tratti di trasporti transeuropei, i loro effetti, positivi e negativi, sono importanti anche a livello regionale e locale, in quanto strettamente legati anche allo sviluppo regionale e alla pianificazione urbana,
- viceversa, i trasporti urbani e regionali contribuiscono notevolmente agli effetti negativi globali dei trasporti, ad esempio le emissioni ( $\text{CO}_2$ ), il rumore, le perdite dovute agli incidenti,
- gli enti regionali e locali hanno competenze dirette per la costruzione e lo sviluppo dei sistemi di trasporto regionali e locali, per la creazione di condizioni idonee a migliorarne il funzionamento e per gli interventi sulla sicurezza e l'affidabilità,
- un'azione congiunta a tutti i livelli, dagli organi dell'UE ai governi locali, e basata sul principio di un'effettiva sussidiarietà,

rietà, sulla cooperazione, sulla condivisione reciproca delle informazioni e su adeguati programmi di incentivazione economica, può contribuire ad una maggiore efficienza nel settore dei trasporti urbani e regionali.

## 1. Osservazioni di carattere generale

1.1 Il Comitato delle regioni condivide l'opinione della Commissione secondo cui la mobilità è un obiettivo chiave della politica dei trasporti dell'UE e della strategia di Lisbona riveduta. Ciò significa sviluppare forme di trasporto efficaci, sicure, sostenibili e affidabili, puntando in modo particolare sulla loro interazione.

1.2 Il Comitato constata che i trasporti rappresentano il corollario dell'integrazione europea nella sua essenza, in particolare della libera circolazione delle persone e delle merci. Al tempo stesso sono anche legati al necessario sviluppo dell'UE, ossia alla crescita economica. È quindi contrario all'idea di integrazione europea pensare a una regolazione dei trasporti fatta di riduzioni e restrizioni non sistematiche, poiché in questo settore non esistono soluzioni facili. Occorre invece, attraverso nuove disposizioni legislative, liberalizzare in modo differenziato i diversi rami del settore dei trasporti in funzione delle caratteristiche locali e regionali, armonizzare le condizioni per i singoli modi di trasporto e favorirne la sinergia e la combinazione.

1.3 Secondo il Comitato il **compito prioritario della politica europea dei trasporti** consiste nel creare le condizioni per garantire trasporti transeuropei efficaci e sostenibili, cioè:

- costruire un libero mercato dei trasporti,
- costruire una rete omogenea per i trasporti transeuropei (TEN-T),
- completare i collegamenti mancanti ed eliminare gli ostacoli sugli attuali assi principali della rete transeuropea TEN-T,
- collegare tali assi ai paesi e alle regioni vicine, favorendo così la coesione territoriale anche nelle regioni ultraperiferiche ai confini dell'UE,
- concentrarsi sui punti deboli della rete TEN-T a livello transfrontaliero, soprattutto per quanto concerne il superamento delle zone di confine risalenti alla Cortina di ferro, ma anche dei confini dell'attuale UE a 27 con i paesi candidati (Croazia e Turchia) e con gli Stati e le regioni confinanti, come i paesi mediterranei dell'Africa settentrionale e il nodo di trasporto costituito dallo Stretto di Gibilterra;

- garantire a regioni e città un ampio e agevole accesso alle reti di trasporto transeuropee, in modo da aumentare la coesione territoriale,
- incentivare le reti transeuropee e sviluppare grandi infrastrutture in grado di potenziare i collegamenti (almeno) tra le regioni più popolate di ciascuno Stato e il resto dell'UE, allo scopo di sviluppare appieno il mercato interno e creare una coscienza europea,
- utilizzare efficacemente tutti i modi di trasporto disponibili nel trasporto transeuropeo per sfruttare in modo ottimale la capacità delle infrastrutture esistenti, nonché la sinergia e la combinazione tra di loro,
- costruire nuove infrastrutture per i trasporti transeuropei laddove le infrastrutture esistenti non sono sufficienti neanche se utilizzate in modo efficace, così da risolvere i problemi delle zone sottoposte ad un carico eccessivo (congestione),
- eliminare gli ostacoli fisici, tecnici e organizzativi che impediscono una circolazione ottimale dei beni e delle persone o il loro trasporto tra uno Stato membro e l'altro,
- rispondere nel modo migliore possibile alle esigenze dei trasporti transcontinentali, tenendo conto dell'attuale estensione territoriale dell'UE e della nuova distribuzione geografica dell'insieme degli Stati membri,
- gestire i trasporti in maniera efficiente, assegnare capacità in aree sensibili (regioni vulnerabili) mediante strumenti basati sul mercato, come ad esempio gli scambi commerciali di diritti di transito.

1.4 Secondo il Comitato, la politica europea dei trasporti ha anche un ruolo secondario: lanciare un'azione comune volta a risolvere quei problemi che non è possibile affrontare con la stessa efficacia con le sole forze di singoli Stati membri o di singole regioni o città, nel rigoroso rispetto dei principi di un'effettiva sussidiarietà. Ciò interessa in particolare i seguenti settori:

- la riduzione dell'impatto dei trasporti sull'ambiente, compreso l'adempimento degli obblighi imposti dal protocollo di Kyoto sulle emissioni di CO<sub>2</sub>,
- la garanzia della sostenibilità energetica dei trasporti e l'impiego di fonti alternative come i biocarburanti,
- l'aumento degli standard di sicurezza e la diminuzione del tasso di incidentalità nei trasporti su strada,
- il sostegno alle pratiche innovative nel settore dei trasporti,
- l'adeguamento dell'UE nel complesso e dei singoli Stati membri ai cambiamenti del mercato globale dei trasporti.

1.5 Allo stesso tempo il Comitato sottolinea che gli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE devono essere conseguiti innanzitutto mediante la creazione di un quadro giuridico e istituzionale che consenta a soggetti diversi (operatori del mercato, ecc.) di operare in questo settore a parità di condizioni. La regolamentazione e gli interventi da parte dei poteri pubblici devono essere accettati solo se necessario a causa del fallimento del mercato, ed essere sostenibili per i bilanci nazionali, regionali o comunali.

1.6 Secondo il Comitato, in base ai risultati dell'attuazione del Libro bianco del 2001, per rispondere alle aspettative legate alla politica europea dei trasporti occorre che:

- gli strumenti futuri di tale politica siano chiaramente strutturati in funzione delle suddette priorità,
- il sistema di strumenti e misure ordinato secondo tali priorità sia articolato in accordo con il principio di un'autentica sussidiarietà, al fine di creare insiemi coerenti specifici per ciascun livello della pubblica amministrazione sulla base dei diversi poteri e responsabilità,
- siano destinate risorse finanziarie sufficienti all'impiego degli strumenti e all'attuazione delle misure, a tutti i livelli ai quali i trasporti influiscono sui risultati economici dell'Unione e sulla qualità della vita dei suoi cittadini.

1.7 Il Comitato ritiene fondamentale che vengano creati gli strumenti necessari per facilitare la partecipazione delle amministrazioni regionali alla definizione della politica europea dei trasporti. Nel riesame intermedio del Libro bianco, il ruolo che le regioni devono svolgere in tale contesto non è chiaramente definito.

1.8 Il Comitato ritiene che, nella sua forma attuale, la comunicazione sul riesame intermedio del Libro bianco non metta sufficientemente in evidenza le priorità di ciascuna azione e teme quindi che l'efficacia del documento nel suo insieme ne risulti diminuita. Chiede perciò che l'elenco delle iniziative («Piano di lavoro — Elenco delle azioni principali») venga ri elaborato in modo da non essere più organizzato in ordine cronologico, bensì in funzione della priorità dei diversi obiettivi da conseguire tramite le singole azioni e, allo stesso tempo, dei settori di competenza previsti in virtù del principio di sussidiarietà. Il Comitato giudica necessario nominare dei coordinatori responsabili per le diverse azioni. Esso ritiene infatti che l'obiettivo di un'azione non consista soltanto nella pubblicazione di un documento, ma nell'effettivo cambiamento qualitativo che la sua rigorosa attuazione consentirà di realizzare.

1.9 Inoltre il Comitato chiede che, prima di adottare una nuova serie di misure regolamentari o di interventi pubblici, si esamini la possibilità di ottenere gli stessi risultati ricorrendo alle forze del mercato nel settore dei trasporti.

1.10 Alla luce di quanto precede, il Comitato propone di aggiungere al titolo del Libro bianco del 2006 il sottotitolo «Il momento di agire», così come il Libro bianco del 2001 aveva il sottotitolo «Il momento delle scelte». L'unica garanzia di ottenere i risultati auspicati consiste infatti nel trasferire le decisioni prese a livello comunitario prima al livello della politica dei trasporti dei singoli Stati membri e poi a quello delle amministrazioni regionali e locali, fino alla loro effettiva applicazione.

## 2. Il trasporto terrestre

2.1 Il Comitato reputa prioritario ripristinare l'equilibrio nella ripartizione modale dei trasporti terrestri, per evitare che in Europa i flussi di traffico si concentrino quasi esclusivamente sulle strade. Allo stesso tempo ritiene necessario mettere in atto strategie per l'intermodalità e la multimodalità che garantiscano l'efficienza generale dei sistemi di trasporto.

2.2 Il Comitato si rallegra particolarmente della proposta della Commissione di accelerare gli sforzi tesi ad eliminare gli ostacoli tecnici e operativi nel settore del trasporto ferroviario internazionale, promuovendo inoltre un'unificazione e una standardizzazione positiva ed efficace del materiale rotabile.

2.3 Inoltre il Comitato osserva che, per migliorare la competitività del trasporto ferroviario rispetto al trasporto su strada e permettergli di rappresentare una parte equa del volume globale di traffico, occorre innanzitutto portare a compimento la rigorosa armonizzazione delle condizioni che regolano i due modi di trasporto indicata nel Libro bianco del 2001.

2.4 L'esperienza insegna che i processi di liberalizzazione hanno conseguenze significative sui rapporti giuridici tra il trasportatore e i clienti, i fornitori, gli acquirenti dei servizi e i dipendenti, nonché sui rapporti di proprietà. Pertanto il Comitato raccomanda di effettuare una valutazione dell'impatto prodotto dalle misure di liberalizzazione già adottate da alcuni Stati membri e di basarsi sulle esperienze di tali Stati per elaborare a livello europeo un approccio comune alla liberalizzazione delle società ferroviarie «unitarie»<sup>(4)</sup>. Raccomanda inoltre di prevedere norme minime volte a garantire che, nei settori dei trasporti in rete liberalizzati, siano tutelati in modo adeguato ed equilibrato i diritti di tutte le parti in causa (prestatori dei servizi di trasporto, utenti e regolatori, amministrazioni pubbliche, organi di vigilanza e lavoratori del settore).

2.5 Il Comitato constata che il trasporto su strada continua a svolgere un ruolo essenziale per gli enti territoriali e che per numerose regioni rappresenta l'unico modo di garantire l'accessibilità e la mobilità. I collegamenti intermodali rivestono particolare importanza per ottimizzare il sistema globale dei trasporti.

<sup>(4)</sup> Società nelle quali la proprietà delle infrastrutture e la prestazione del servizio fanno capo ad un unico soggetto (NdT).

2.6 Nell'attuale contesto di tagli agli investimenti pubblici, il Comitato è del parere che occorra promuovere gli assi ferroviari ad alta velocità inclusi nelle TEN-T come progetti a carattere prioritario. Tuttavia è necessario intervenire anche per potenziare i collegamenti ferroviari complementari alle TEN-T. A tal fine, va messo l'accento sull'individuazione e lo sviluppo di progetti di collegamenti ferroviari, che, sebbene non compresi nelle TEN-T, costituiscono progetti di trasporto sostenibile paralleli e complementari a tali reti e che andrebbero quindi contemplati tra i progetti finanziabili dall'UE.

2.7 Il Comitato delle regioni accoglie con favore la proposta della Commissione di prevedere forme di tassazione intelligenti per l'utilizzo delle infrastrutture, come anche l'idea di ripartire le capacità nelle aree urbane e nelle zone sensibili mediante strumenti basati sul mercato, come ad esempio gli scambi commerciali di diritti di transito.

2.8 Per quanto le iniziative del Libro bianco volte a promuovere i modi di trasporto più sostenibili, come quello ferroviario o quello marittimo, siano da sostenere con fermezza, va tenuto conto del fatto che molte regioni non dispongono di un'infrastruttura ferroviaria e marittima adeguata. Per tale ragione, un passaggio dal trasporto su strada a modi più sostenibili sotto il profilo ambientale esigerebbe investimenti significativi in tali infrastrutture.

## 3. Il trasporto aereo

3.1 Il Comitato giudica molto positivamente il recente sviluppo degli aeroporti regionali e delle compagnie aeree a basso costo che, negli ultimi anni, hanno reso più abbordabile il trasporto aereo dei passeggeri, creando così una valida alternativa ai trasporti terrestri di passeggeri a lunga distanza. Nel contempo, però, non si devono perdere di vista gli effetti collaterali negativi di tale sviluppo.

3.2 Nel solco dei suoi precedenti pareri, il Comitato sottolinea il ruolo importante svolto dagli aeroporti regionali nello sviluppo regionale e nella realizzazione della coesione territoriale (collegamento tra regioni, aumento della mobilità, sfruttamento della possibilità di circolare liberamente, sviluppo economico, rilancio delle regioni periferiche e meno sviluppate). A questo proposito il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione intesa a creare le condizioni per un'ulteriore affermazione del trasporto aereo nel segmento di mercato interregionale.

3.3 Analogamente, il Comitato rammenta i propri precedenti appelli a favore di un approccio equilibrato tra la necessaria trasparenza e ammissibilità degli aiuti di Stato e la capacità degli enti locali e regionali di finanziare gli aeroporti regionali e lo sviluppo di nuove tratte che colleghino le regioni interessate al resto del mercato europeo.

3.4 A questo proposito la situazione delle regioni ultraperiferiche è un caso a sé, in quanto per esse i trasporti marittimi e aerei rappresentano l'unica via d'accesso al resto dell'Unione europea e del mondo. A tali regioni dovrebbero quindi essere concesse le necessarie deroghe da tutte le misure intese a combattere l'impatto del trasporto aereo e marittimo sul cambiamento climatico. Ciò è possibile, dato che le emissioni di gas a effetto serra prodotte da tali regioni per questi due settori sono inferiori allo 0,5 % del totale UE e che quindi non verrebbero in alcun modo pregiudicati gli impegni internazionali sottoscritti dall'Unione europea in materia.

#### 4. Il trasporto per via navigabile

4.1 Il Comitato accoglie con favore la raccomandazione della Commissione di continuare a sviluppare il trasporto marittimo a corto raggio e le «autostrade del mare» come alternative al trasporto su strada. Rammenta i propri precedenti appelli affinché:

4.2 i programmi operativi per il periodo 2007-2013 dessero spazio all'attuazione di progetti intesi a promuovere il trasporto marittimo (lotta contro l'inquinamento, sicurezza dei trasporti, gestione delle infrastrutture delle vie navigabili);

4.3 venissero compiuti maggiori sforzi per aumentare la capacità, sviluppare le infrastrutture di accesso terrestre ai porti e costruire reti logistiche di distribuzione, in particolare infrastrutture portuali nelle isole;

4.4 le regioni insulari dell'Unione fossero effettivamente collegate alla rete delle «autostrade del mare», al fine di agevolare il loro accesso al mercato comune.

4.5 Inoltre il Comitato approva la proposta della Commissione di elaborare una strategia globale per uno spazio marittimo comune europeo, intesa a contribuire allo sviluppo del mercato unico nel settore.

4.6 Il Comitato si rallegra anche delle misure relative ai porti ed esprime la volontà di partecipare ai dibattiti che precederanno la loro elaborazione e di rammentare l'importanza dei collegamenti esistenti tra i porti e le città e/o le regioni in cui si trovano.

4.7 Il Comitato offre il proprio sostegno alle città e regioni sedi di importanti porti marittimi che intendano collegare efficacemente le loro infrastrutture di trasporto terrestre alla rete TEN-T e inserirle negli assi transcontinentali di trasporto terrestre a lungo raggio (i cosiddetti «landbridges»).

4.8 Il Comitato osserva inoltre che il trasporto per via navigabile come alternativa al trasporto stradale è stato a lungo sottovalutato ed accoglie con favore la proposta della Commissione di creare un programma inteso a promuoverne lo

sviluppo. Allo stesso tempo, in riferimento alla richiesta della Commissione di un collegamento più stretto tra le singole politiche comunitarie (in materia di trasporti, energia e ambiente), il Comitato sottolinea di aver constatato, in numerose occasioni, una fondamentale incoerenza tra l'approccio alla costruzione di vie interne, cioè l'esigenza di costruire vie navigabili e sviluppare il trasporto fluviale come valida alternativa al trasporto su strada, e l'impossibilità di attuare queste misure a causa di una regolamentazione eccessivamente oberata da vincoli ambientali.

4.9 Il Comitato ritiene che le misure da adottare in materia di autostrade del mare dovrebbero contenere una solida analisi dell'impatto sui sistemi portuali esistenti, definire come si possa ovviare a eventuali effetti negativi e stabilire le modalità per l'attribuzione di aiuti differenziati intesi a risolvere possibili problemi di perifericità e insularità.

4.10 Secondo il Comitato è necessario che i futuri regolamenti intesi a disciplinare lo sviluppo degli aiuti alle autostrade del mare prevedano formalmente la partecipazione delle regioni.

#### 5. Trasporti urbani e sistemi regionali di trasporto

5.1 Il Comitato constata che, nel settore dei trasporti pubblici urbani più che in ogni altro, va applicato il principio secondo cui il trasporto ideale è quello di cui si può fare a meno. A questo proposito occorre adottare misure non solo nel settore dei trasporti ma anche in altri ambiti di intervento, quali l'assetto urbano, lo sviluppo regionale e perfino la politica degli alloggi. Ciò vale in particolare per i nuovi Stati membri, dove in molti casi vanno applicati strumenti volti ad agevolare i trasferimenti verso il posto di lavoro, la liberalizzazione dei mercati degli alloggi, ecc.

5.2 Il Comitato si rallegra della proposta della Commissione di elaborare un Libro verde sul trasporto urbano e, in qualità di assemblea che rappresenta le città e le regioni d'Europa, è disposto a partecipare attivamente al dibattito tra parti interessate che precederà sicuramente l'adozione del documento.

5.3 Il Comitato fa osservare al tempo stesso che i sistemi di trasporto urbani e regionali sono tanto più efficienti quanto più rispondono alle esigenze locali. A differenza di quanto avviene per i trasporti transeuropei, quindi, in questo settore è estremamente arduo prevedere interventi comunitari o un'armonizzazione. Secondo il principio di sussidiarietà, il ruolo dell'Unione deve consistere innanzitutto nel condividere il know-how e nel creare programmi che consentano di diffondere e introdurre prassi sperimentate o di testare approcci innovativi (organizzazione dei trasporti, sistemi intelligenti, carburanti ecologici ed efficienti sul piano energetico, mobilità come condizione per lo sviluppo regionale, ecc.).

5.4 Considerato che i problemi di trasporto si concentrano in particolare nelle grandi città, negli agglomerati urbani e nelle periferie delle città e che, vista l'ampia urbanizzazione di tali zone, la costruzione e la modernizzazione delle infrastrutture risultano molto onerose, occorre prestare grande attenzione, a tutti i livelli, allo sviluppo di queste infrastrutture, dotandole di tecnologie moderne e sostenendo anche quelle che non fanno parte direttamente della rete TEN-T. Si sottolinea la necessità di puntare su trasporti urbani poco inquinanti allo scopo di contribuire a ridurre il livello di inquinamento delle città e migliorare così la qualità della vita degli abitanti. Il Comitato invita la Commissione ad includere anche questi aspetti nell'analisi che accompagnerà l'elaborazione del previsto Libro verde sui trasporti urbani.

5.5 Il Comitato chiede alla Commissione europea di dare particolare risalto ai trasporti urbani e di verificare in modo adeguato se i diversi programmi operativi per il periodo 2007-2013 accordino ai trasporti urbani la giusta attenzione e una dotazione finanziaria adeguata. Il Comitato sottolinea che i trasporti urbani rivestono la stessa importanza delle reti transeuropee di trasporto, dato che la parte principale del flusso dei trasporti inizia e finisce in una città e che le città costituiscono proprio le strozzature più strette. Per questa ragione, la presenza di trasporti urbani di qualità è una condizione essenziale per la competitività dell'UE e quindi per tutta la strategia di Lisbona, per quanto riguarda la mobilità sia delle merci che dei lavoratori.

5.6 Il Comitato ritiene che per decongestionare gli accessi alle grandi città occorra sviluppare ampi nodi di scambio modale ai loro margini, dotati di posti auto sufficienti (parcheggi di scambio), in modo tale che i cittadini che si recano in città in auto possano parcheggiarvi i propri veicoli e utilizzare poi i trasporti pubblici senza rilevanti perdite di tempo.

## **6. Ottimizzazione delle infrastrutture e accessibilità delle reti**

6.1 Il Comitato ritiene che, ai fini della sostenibilità dei trasporti transeuropei, il compito più urgente, insieme al completamento della rete transeuropea TEN-T e alla costruzione di nuove infrastrutture, consista nel migliorare le premesse per uno sfruttamento sistematico delle riserve di capacità delle infrastrutture esistenti.

6.2 Il Comitato accoglie con grande favore la scelta della Commissione di considerare obiettivi prioritari la riduzione delle strozzature e l'aumento dell'accessibilità. Secondo il Comitato, si tratta di una condizione necessaria per sfruttare le opportunità offerte dalla libera circolazione e per raggiungere un grado più elevato di coesione territoriale.

6.3 Ciononostante, il Comitato non condivide l'affermazione della Commissione secondo cui «l'Europa è dotata di una fitta rete di trasporto e di infrastrutture che sono generalmente di qualità elevata». Il Comitato sottolinea invece le differenze qualitative esistenti tra le infrastrutture di trasporto dei paesi dell'UE

a 15 e quelle dell'UE 10+ dei nuovi Stati membri. Al tempo stesso constata che, poiché l'allargamento del 2004 ha determinato un aumento del traffico nei nuovi Stati membri, in generale la loro rete continua a deteriorarsi e la forbice tra l'UE a 15 e l'UE 10+ si allarga sempre più. Il Comitato raccomanda perciò di inserire tra le azioni proposte nel quadro del riesame intermedio anche una valutazione rigorosa e dettagliata della situazione delle infrastrutture di trasporto dell'UE a 27, in modo che le istituzioni europee dispongano di informazioni più precise su cui basare le decisioni in materia.

6.4 Nel contempo il Comitato richiama l'attenzione sul rischio che le nuove zone di frontiera, presso i nuovi confini esterni dell'UE, assumano le caratteristiche di strozzature nelle reti di trasporto globali e di regioni inaccessibili. Appare perciò importante portare a termine il processo di ammodernamento delle reti TEN-T, in particolare per quanto riguarda la proposta di estenderle ai paesi e alle regioni confinanti con l'UE.

6.5 Il Comitato sostiene attivamente anche i progetti regionali intesi allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, in particolare su scala transfrontaliera, e invita la Commissione a continuare a creare condizioni favorevoli a tali progetti mediante programmi per l'utilizzo delle risorse della politica di coesione 2007-2013 e programmi di cooperazione interregionale.

6.6 Il Comitato raccomanda inoltre che la Commissione, con l'aiuto di strumenti finanziari (bilancio TEN-T, BEI, BERS, PPP ecc.) e istituzionali (coordinatore europeo), metta a punto un programma di sostegno agli interventi diretti ad eliminare rapidamente le strozzature transfrontaliere e a creare i collegamenti mancanti nel quadro dei 30 progetti prioritari TEN-T su scala europea definiti nel 2004, nonché altri collegamenti di cui si sia individuata successivamente la necessità, in modo da ottenere un'effettiva omogeneità della rete TEN-T. È infatti dimostrato che questo è uno dei settori in cui le politiche dei trasporti condotte a livello nazionale risultano da tempo inefficaci, il che è andato soprattutto a scapito dello sviluppo regionale, della realizzazione della coesione territoriale e della possibilità di trarre pienamente vantaggio dalla libera circolazione e dalla cooperazione transfrontaliera. Inoltre, è necessario prevedere meccanismi di finanziamento per altri progetti complementari alla rete TEN-T, specie quelli intesi a migliorare l'accessibilità: collegamenti terrestri e ferroviari, accessi portuali, centri logistici legati ai nodi di scambio modale, accessi urbani, ecc.

6.7 Infine, il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di riequilibrare gli assi Ovest-Est e Nord-Sud dei corridoi paneuropei TEN-T. Soprattutto perché sia meglio sfruttata la capacità dei porti marittimi del Baltico e dell'Adriatico, propone che in occasione della prossima estensione della rete TEN-T si tenga conto dei risultati del progetto Interreg III B denominato «AB Landbridge», che è dedicato proprio a tale questione e al quale partecipano attualmente regioni italiane, austriache, cecche, tedesche e polacche e, su una scala più vasta, anche regioni di paesi non membri come la Norvegia e la Croazia.

## 7. Combinazione e armonizzazione dei modi di trasporto

7.1 Il Comitato accoglie con riserva la tesi della «co-modalità» sostenuta nel riesame intermedio del Libro bianco e condivide l'opinione secondo cui ogni modo di trasporto svolge un ruolo specifico nel sistema europeo dei trasporti. Non è certo privilegiando un modo di trasporto rispetto ad un altro che si può ottenere una naturale ottimizzazione dei trasporti, bensì garantendo un'efficace combinazione tra i diversi modi nell'ambito di condizioni eque di mercato. Nella pratica, infatti, esiste un solo trasporto (cioè la domanda di servizi di trasporto) che approfitta delle migliori offerte disponibili (modi di trasporto). L'unico modo per migliorare la situazione dei trasporti in Europa è creare condizioni eque tra i diversi modi di trasporto, senza privilegiarne nessuno. Il fatto che, purtroppo, il trasporto su strada abbia molto successo perfino nei segmenti di mercato che per ragioni ecologiche sarebbero più adatti al trasporto ferroviario, combinato o su via navigabile, è dovuto non solo all'insufficiente armonizzazione tra i modi di trasporto, ai costi esterni, all'irrisolta interoperabilità dei trasporti ferroviari e alla trasformazione incompleta del settore ferroviario, ma anche all'insufficiente livello tecnologico dei trasporti ferroviari e combinati. È quindi necessario sostenere la ricerca e lo sviluppo non solo nel campo dei sistemi telematici e informatici, ma anche nei settori delle tecnologie di processo per i trasporti ferroviari e combinati e di un'efficace standardizzazione, unificazione e omologazione.

7.2 Il Comitato desidera inoltre ribadire il proprio impegno a favore di una politica europea volontaristica di trasferimento modale verso i trasporti meno inquinanti, conformemente agli impegni assunti dall'Unione europea nel quadro del Protocollo di Kyoto.

7.3 In linea con quanto affermato al punto 7.1, il Comitato propone di continuare a definire e attuare norme volte ad internalizzare i costi esterni dei trasporti. L'obiettivo è creare un quadro europeo comune per la creazione di infrastrutture stradali sia gratuite che a pagamento, nonché di ferrovie a pagamento rinnovate, condizione necessaria per l'esistenza di una vera concorrenza intermodale. Gli importi percepiti non dovrebbero servire soltanto per coprire i costi di costruzione e manutenzione delle infrastrutture (benché per le economie in transizione ciò costituisca una fonte considerevole di entrate), bensì essere al tempo stesso uno strumento in grado di adattarsi in modo dinamico alla domanda di infrastrutture, ottimizzandone il tasso di utilizzo e di carico, e di tenere conto dei costi interni ed esterni complessivi, compresi quelli ambientali, dei singoli modi di trasporto. In particolare la riscossione di questi importi, ripercuotendosi sul prezzo dei prodotti, dovrebbe diventare un fattore di regolazione naturale del mercato e della domanda eccessiva di trasporti, secondo l'approccio per cui il trasporto ideale è quello di cui si può fare a meno.

7.4 Il Comitato ritiene che i nuovi sistemi di tassazione intelligente siano il modo per ottimizzare naturalmente il flusso del traffico, utilizzare le infrastrutture in modo efficace e prevenire la formazione di congestioni. Bisognerebbe sostenere soltanto sistemi di tassazione di questo tipo, che siano trasparenti, equi, in grado di essere contabilizzati e di fornire in particolare una

fatturazione chiara dei costi esterni, e che abbiano una tariffazione semplice ma sufficientemente modulata per ottimizzare l'utilizzo temporale e spaziale delle infrastrutture. La tassazione dovrebbe inoltre essere equivalente per tutta l'Unione e non tradursi soltanto in una deviazione del traffico dalle vie a pagamento a quelle gratuite. In questo senso il Comitato ribadisce il proprio sostegno al progetto Galileo che, se realizzato correttamente in tutti gli Stati membri, dovrebbe presentare i requisiti necessari a un sistema di questo tipo.

7.5 Per dare un sostegno più attivo al sistema di navigazione satellitare Galileo e al suo utilizzo uniforme in tutta Europa nel settore dei trasporti, o quanto meno per assicurare una maggiore diffusione di questo concetto soprattutto tra i nuovi Stati membri, il Comitato raccomanda al Consiglio europeo di fissare la sede dell'autorità di vigilanza GNSS in uno di questi paesi, al fine di coinvolgerli maggiormente in progetti innovativi di questo tipo (in questo modo, tra l'altro, si terrebbe fede all'impegno informale preso nel 2003 di insediare le nuove agenzie europee nei nuovi Stati membri).

## 8. La logistica

8.1 Il Comitato sottolinea inoltre che, per ottenere una migliore combinazione dei diversi modi di trasporto, occorre anche adottare provvedimenti che favoriscano il ricorso alla logistica. La logistica dei trasporti pubblici, infatti, è un elemento decisivo per garantire la combinazione di più modi di trasporto nel settore del trasporto merci e, allo stesso tempo, un importante elemento di congiunzione per assicurare l'interazione tra i modi di trasporto da una parte e i settori dell'industria e del commercio dall'altra. Occorre creare le condizioni idonee a garantire lo sviluppo e l'efficacia della logistica dei trasporti a livello europeo.

8.2 Il Comitato è disposto a contribuire all'elaborazione della strategia globale proposta per la logistica del trasporto merci in Europa, dato che lo sviluppo di tale segmento esercita un influsso considerevole sullo sviluppo regionale. A questo titolo, il CdR partecipa a un gran numero di progetti di enti territoriali, strategie di sviluppo regionale e progetti urbani e svolge un ruolo anche nella concezione dei sistemi di trasporto urbani e regionali o nello sviluppo di aeroporti regionali, porti fluviali e centri logistici pubblici, che devono essere considerati a tutti gli effetti infrastrutture di trasporto inserite nelle reti a cui prestano i loro servizi.

8.3 Il Comitato delle regioni accoglie con favore l'intenzione della Commissione di adottare entro il 2007 un piano di azione per la logistica del trasporto merci. Il Comitato ritiene che, in sede di elaborazione della strategia quadro per la logistica di quei trasporti, occorrerà anche valutare come si possa promuovere lo spostamento del traffico merci dalla strada alla ferrovia, impiegando strumenti più efficaci, economici, naturali e in sintonia con il mercato di quanto non si sia fatto finora. Queste misure, che possono essere di natura fiscale o normativa, dovrebbero essere sostenute in maniera mirata da incentivi che fungano da catalizzatori.

## 9. La sicurezza

9.1 Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che, nonostante la tendenza al miglioramento registrata da diversi anni nell'UE a 25, la mortalità dovuta agli incidenti stradali resta ad un livello inaccettabile. Il Comitato appoggia incondizionatamente la proposta della Commissione di instaurare un sistema integrato di sicurezza stradale che metta l'accento sui comportamenti degli utenti, sulla progettazione dei veicoli e sulle tecnologie utilizzate nonché sullo stato delle infrastrutture.

9.2 Il Comitato osserva che, dal momento che la mobilità delle persone e delle merci continua ad aumentare su tutto il territorio dell'Unione, è logico aspettarsi che gli Stati membri portino avanti le discussioni sul ravvicinamento e l'armonizzazione delle disposizioni e delle norme dei rispettivi codici della strada allo scopo di facilitarne la comprensione ai conducenti e agli altri utenti delle infrastrutture. Ciò contribuirebbe ad aumentare la sicurezza, abbassare il tasso di incidentalità ed equilibrare la competitività dell'offerta commerciale di trasporti.

9.3 Inoltre il Comitato, almeno per quanto concerne i principali assi transeuropei, propone di sostenere l'uniformazione della segnaletica, l'armonizzazione dei parametri e la traduzione in più lingue dei testi integrativi aventi un impatto sulla sicurezza, tutto ciò grazie allo sviluppo dei sistemi telematici.

## 10. La protezione

10.1 Il Comitato riconosce l'urgenza del compito di garantire la protezione dei sistemi di trasporto dalla minaccia del terrorismo e approva l'idea di adottare un'azione comune in materia.

10.2 A tale proposito invita soprattutto l'Unione europea e gli Stati membri a portare avanti questa azione comune, date le competenze e le possibilità limitate che gli enti regionali e locali hanno al riguardo.

10.3 Allo stesso tempo il Comitato chiede agli organi dell'UE che eventuali proposte di misure per la protezione dei sistemi che abbiano un impatto diretto sull'organizzazione e il cofinanziamento dei sistemi di trasporto regionali e urbani siano presentate in tempo utile, affinché i soggetti interessati possano discuterne e formulare osservazioni.

## 11. La logistica delle merci in Europa: la chiave per una mobilità sostenibile

11.1 Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione europea di creare un quadro strategico che esplori le modalità e i mezzi con cui l'UE può contribuire ad ottimizzare il sistema di trasporti europeo. Tuttavia, richiama l'attenzione sul fatto che la logistica non costituisce un fine in sé,

bensì uno degli strumenti per il raggiungimento dell'obiettivo. Per giunta non è affatto l'unico strumento, giacché la sua efficacia dipende dallo sviluppo degli elementi sottostanti del sistema di trasporto: infrastrutture, telematica (sistemi informatici per i trasporti), interoperabilità, mezzi di trasporto adeguati ecc. Si rimanda quindi ai punti precedenti del presente parere, ove sono indicate le misure che il Comitato considera fondamentali per il miglioramento delle condizioni dei trasporti europei in generale.

11.2 Il Comitato apprezza il fatto che la Commissione attribuisca alla logistica una dimensione prevalentemente commerciale. Infatti è in primo luogo l'azione delle forze del mercato che contribuisce ad un impiego maggiore delle unità di trasporto e ad un utilizzo efficace delle vie di comunicazione: in altri termini, è uno strumento che consente una migliore gestione dei trasporti e un loro utilizzo efficace. Anche la questione dei marchi di qualità deve essere lasciata alle imprese di trasporti e/o alle organizzazioni europee del settore.

11.3 Il Comitato ritiene tuttavia che, in caso di inadeguatezza delle forze del mercato, si possa giustificare anche l'adozione di misure normative intese a raggiungere l'obiettivo perseguito, ossia una mobilità e una logistica del trasporto merci orientate alla sostenibilità. Un presupposto essenziale del trasporto merci su rotaia è l'esistenza di un sistema generale di interscambi modali di componenti standardizzati per il trasporto merci. Per creare questa possibilità e garantirne anche il pieno sfruttamento commerciale, bisogna, se le forze del mercato sono insufficienti, creare condizioni quadro di accompagnamento, come ad esempio incentivi o misure normative, intese a privilegiare deliberatamente — seppure per un periodo limitato — quei modi che sembra inevitabile sostenere in ragione delle specifiche condizioni ambientali a livello locale e regionale.

11.4 In accordo con i precedenti punti del parere, il Comitato osserva che la logistica costituisce uno strumento chiave per assecondare l'aspirazione delle regioni e delle città a far sì che i trasporti attraversino i loro territori rapidamente, efficacemente e provocando i minori danni collaterali possibili. Ritiene importante anche lo sviluppo della «logistica urbana», che punta a migliorare l'ambiente degli agglomerati urbani attingendo a tutti gli esempi più validi di eliminazione delle congestioni.

11.5 Come indicato anche nei punti precedenti, il ruolo delle città e delle regioni nello sviluppo della logistica consiste innanzitutto nel creare a livello territoriale condizioni favorevoli ai trasporti e alle strutture logistiche, nonché nel promuovere la creazione di centri logistici. Secondo il Comitato il ruolo dell'UE in questo settore concreto è soprattutto quello di dare un sostegno tramite gli strumenti della politica di coesione e il trasferimento di know-how e di buone pratiche.

11.6 Il Comitato considera fondamentale individuare gli ostacoli che impediscono un migliore utilizzo della logistica per ottimizzare il sistema dei trasporti europeo. Di tali ostacoli fanno parte: infrastrutture insufficienti (strozzature, collegamenti mancanti, collegamenti insufficienti tra i punti di connessione e gli altri tipi di vie di comunicazione, mancanza di centri logistici pubblici), la scarsa compatibilità tra unità di trasporto (in particolare tra i paesi dell'UE a 15 e quelli dell'UE 10+) nonché ostacoli di carattere tecnico-organizzativo (scambio di informazioni tra i vettori, bolla di accompagnamento unica, ecc.). Nell'individuazione di tali ostacoli la Commissione, e in particolare la DG TREN, dovrebbe svolgere un ruolo positivo.

11.7 Il Comitato giudica essenziale anche mettere a punto nuovi sistemi gestionali e informativi nel settore dei trasporti (ERTMS, Galileo, ecc.). Al contempo, tuttavia, richiama l'attenzione sulla necessità di risolvere la questione della sicurezza dei sistemi di raccolta dei dati, in particolare nel caso in cui si lavori in un ambiente ad architettura aperta.

11.8 Il Comitato approva l'intenzione della Commissione di intervenire nel campo della formazione specializzata e della certificazione di norme comuni europee relative alle conoscenze e all'esperienza degli addetti al settore logistico. Al tempo stesso sottolinea la necessità di trattare questo tema in collaborazione con le imprese del settore della logistica e dei trasporti in generale e/o con le organizzazioni che le rappresentano a livello europeo.

11.9 Il Comitato approva anche la scelta della Commissione di intervenire in merito agli indicatori statistici relativi allo sviluppo della logistica. Come possibile soluzione, la Commissione dovrebbe elaborare un sistema di indicatori atti a monitorare e registrare lo sviluppo delle catene logistiche, la loro efficacia, il loro utilizzo, ecc.

11.10 Il Comitato osserva inoltre che, a livello europeo, bisognerebbe porre l'accento non solo sui progetti prioritari della rete TEN-T, ma anche sulla modernizzazione e sullo sviluppo

dei principali nodi logistici e di traffico. Per migliorare l'utilizzo della logistica e incrementare il grado di ottimizzazione dei sistemi europei di trasporto è anche importante superare il cosiddetto «ultimo miglio», cioè sviluppare i punti di connessione e quelli situati alle estremità della catena logistica e, soprattutto, collegare le capacità dei principali nodi logistici a tutti i tipi di vie di comunicazione.

11.11 Il Comitato giudica poi essenziale l'iniziativa della Commissione di proporre norme comuni europee per le unità di carico intermodali. Sarebbe particolarmente apprezzabile se l'UE riuscisse, ad esempio, a ridurre il numero di possibili configurazioni dei vari tipi di container e casse mobili al fine di sfruttare al massimo i volumi disponibili per il trasporto.

11.12 Il Comitato osserva che l'impiego di diversi modi di trasporto nel quadro di un'unica catena non richiede soltanto un cambiamento di mentalità: spesso, infatti, si scontra anche con ostacoli di tipo fisico. In particolare nei nuovi Stati membri, mancano non solo adeguate vie di comunicazione e strutture di trasbordo che ne consentano la combinazione, ma anche unità di trasporto adeguate. Strumenti per migliorare la situazione del settore sarebbero, ad esempio, una politica creditizia favorevole da parte della BEI oppure un sostegno da parte dell'UE all'acquisto di veicoli o alla costruzione di terminali.

11.13 Infine, il Comitato invita a verificare la fattibilità di un piano di azione inteso a favorire lo sviluppo di una rete ferroviaria orientata al trasporto merci, ma desidera anche richiamare l'attenzione sulla situazione dei nuovi Stati membri. Infatti, per quanto tale ipotesi sia promettente, vi è motivo di temere che gli investimenti per la sua realizzazione saranno insufficienti. Occorre piuttosto che gli sforzi degli Stati membri e dei rappresentanti del settore dei trasporti, con il sostegno dell'UE, si concentrino sul coordinamento degli orari dei trasporti internazionali di merci, ad esempio per far sì che il transito avvenga soprattutto nelle ore notturne, quando il trasporto passeggeri è scarso (i cosiddetti «scarti notturni»).

Bruxelles, 14 febbraio 2007.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Michel DELEBARRE