



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 31.1.2007
SEC(2007) 99

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento alla

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Estensione dei principali assi di trasporto transeuropei ai paesi confinanti

Orientamenti per i trasporti in Europa e nelle regioni confinanti

Sintesi della valutazione dell'impatto

{COM(2007) 32 definitivo}
{SEC(2007) 98}

Indice

1.	Aspetti procedurali e consultazione delle parti interessate	3
1.1.	Aspetti procedurali	3
1.2.	Consultazione delle parti interessate	3
2.	Definizione del problema	4
2.1.	Contesto politico	4
2.2.	Settore dei trasporti	4
2.2.1.	Reti transeuropee dei trasporti per il territorio comunitario.....	4
2.2.2.	Corridoi e spazi paneuropei	5
3.	Obiettivi della proposta della Commissione	5
4.	Opzioni politiche	5
5.	Analisi delle ripercussioni e confronto delle opzioni.....	6
6.	Strategia raccomandata	7

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

1.1. Aspetti procedurali

Occorre aggiornare la pianificazione dei trasporti tra l'UE e i paesi confinanti per tenere adeguatamente conto dei cambiamenti occorsi all'interno dell'UE e rispondere alle esigenze derivanti dall'aumento dei flussi degli scambi e dei trasporti. Gli allargamenti dell'UE del 2004 e del 2007 hanno prodotto importanti cambiamenti sia al suo interno che all'esterno. Scopo della comunicazione è rispondere a tali cambiamenti ed elaborare un quadro per la pianificazione dei trasporti tra l'UE e i paesi confinanti in un mondo caratterizzato da una sempre maggior interdipendenza. La comunicazione poggia sui lavori del gruppo di alto livello per *l'estensione dei principali assi di trasporto transeuropei ai paesi e alle regioni confinanti*, istituito dalla Commissione¹ per studiare i collegamenti tra l'UE e i paesi vicini. Il gruppo ha concluso i lavori nel novembre 2005 e il presidente del gruppo, Loyola de Palacio, ne ha presentato la relazione² al vicepresidente Barrot il 7 dicembre 2005.

1.2. Consultazione delle parti interessate

I servizi della Commissione hanno organizzato una consultazione in due fasi per raccogliere i punti di vista e le preoccupazioni delle parti interessate durante l'intero processo di definizione delle politiche. Durante la prima fase, che ha avuto luogo all'inizio del mandato del gruppo di alto livello, si sono raccolte le idee e le osservazioni delle parti interessate sulle questioni da prendere in esame in materia di traffico e d'ambiente, sulle strozzature esistenti o che rischiano di prodursi a breve, nonché sui corridoi di traffico più utilizzati per i trasporti internazionali. Sono pervenuti circa 70 contributi scritti e nell'aprile 2005 è stata organizzata una conferenza pubblica di consultazione a cui hanno preso parte circa 300 persone, con interventi di una ventina di parti interessate.

La seconda fase, lanciata nel dicembre 2005, era intesa a raccogliere i punti di vista delle parti interessate sulla relazione e sulle raccomandazioni del gruppo di alto livello. Si sono ricevuti un centinaio di contributi scritti e una nuova conferenza di consultazione si è tenuta nel marzo 2006, cui hanno assistito circa 120 persone e nell'ambito della quale una ventina di parti interessate ha espresso la propria posizione.

In generale, la relazione e le raccomandazioni del gruppo sono state accolte con favore. Alcune preoccupazioni sono state sollevate da organizzazioni di difesa dell'ambiente in merito ai progetti di infrastrutture e alla mancanza di una valutazione completa e trasparente dell'impatto ambientale. Le organizzazioni dei lavoratori hanno insistito sulla necessità di inserire in una futura struttura di coordinamento un capitolo sociale e di valutare le ripercussioni sociali dei piani e dei progetti.

¹ Decisione C(2004) 3618 della Commissione del 29 settembre 2004.

² Si veda http://europa.eu.int/comm/ten/transport/external_dimension/index_en.htm

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Contesto politico

Gli allargamenti dell'UE del 2004 e del 2007 hanno comportato uno spostamento delle frontiere verso est e verso sud e hanno dato nuovi vicini all'Unione. In una comunicazione sull'Europa ampliata³, la Commissione ha delineato un nuovo assetto delle relazioni tra l'Unione allargata e le regioni confinanti, volto a garantire uno sviluppo equilibrato e duraturo per ambo le parti e in cui la cooperazione regionale e intraregionale costituisce un'importante componente.

La necessità di migliorare i collegamenti tra le reti dei trasporti dell'UE e quelle dei paesi confinanti figura chiaramente tra le priorità del processo d'integrazione di tali paesi nei mercati e nella società dell'UE. Tale integrazione richiede l'esistenza di reti di infrastrutture compatibili e interconnesse, nonché il ravvicinamento degli ambienti normativi. Nella comunicazione precitata si dice che le reti transeuropee dovrebbero prevedere delle strategie volte a raggiungere tale obiettivo.

2.2. Settore dei trasporti

2.2.1. Reti transeuropee dei trasporti per il territorio comunitario

L'allargamento dell'UE ha provocato cambiamenti anche nel settore dei trasporti. Nel 2004 gli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN) sono stati modificati ed estesi ai nuovi Stati membri, nonché alla Bulgaria e alla Romania. I nuovi orientamenti hanno modificato e aggiornato i piani elaborati negli anni 90, concentrando gli investimenti su 30 grandi assi transeuropei e progetti prioritari.

Dato che gli assi prioritari delle reti transeuropee riguardano principalmente il traffico internazionale a lunga distanza all'interno del mercato unico dell'UE-27, gli orientamenti non contemplano i progetti prioritari⁴ relativi ai collegamenti tra l'UE e i paesi confinanti, nonostante il grande volume di traffico attualmente registrato su molti di questi assi di comunicazione. Questi ultimi sono oggetto di un'iniziativa distinta, i corridoi e gli spazi paneuropei, che segue una logica e un processo decisionale differenti.

³ COM (2003) 104

⁴ Ad eccezione del progetto n. 12 Triangolo nordico e del progetto n. 6 Lione-Trieste-Divaca-Lubiana-Budapest-frontiera ucraina

2.2.2. *Corridoi e spazi paneuropei*

I corridoi e gli spazi paneuropei (PEC)⁵ sono stati definiti nel corso di due conferenze ministeriali, a Creta (1994) e a Helsinki (1997), con l'obiettivo di collegare l'UE15 con i paesi confinanti. La cooperazione all'interno dei corridoi paneuropei avviene sotto forma di protocolli d'intesa, che nella maggior parte dei casi prevedono una presidenza e un segretariato.

In seguito all'allargamento del 2004 e alla revisione degli orientamenti TEN, la maggior parte dei corridoi paneuropei rientra ora nella rete TEN e solo alcuni elementi secondari restano al di fuori dell'UE. I paesi interessati da molti di questi corridoi, considerata l'evoluzione degli scambi commerciali e dei flussi del traffico a livello regionale, premono per ottenere l'estensione dei corridoi e per modificare le strutture di coordinamento istituite per il loro sviluppo.

Come emerge dall'analisi completa dell'impatto (punto 2.2.2), il grado di riuscita varia da un corridoio all'altro e dipende in gran parte dalle circostanze specifiche di ciascuno di essi. Nonostante le strutture esistenti, il coordinamento continua ad essere debole e i piani di sviluppo dei corridoi mirano soprattutto ad eliminare le strozzature a livello nazionale, senza perciò porre rimedio ai ritardi, inutilmente lunghi, che si accumulano soprattutto alle frontiere. Poiché questi ritardi riguardano in misura maggiore le ferrovie, si può prevedere uno spostamento del traffico ferroviario a favore del trasporto su strada, a grande discapito dell'ambiente e della sicurezza stradale.

La situazione peggiorerà in futuro, dal momento che gli scambi e i trasporti tra l'UE e i suoi vicini sono destinati a crescere rapidamente (si vedano le previsioni relative agli scambi commerciali e ai flussi di traffico al punto 2.3 dell'analisi completa dell'impatto).

3. OBIETTIVI DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta della Commissione ha come primo obiettivo quello di favorire e stimolare gli scambi commerciali tra l'UE e i paesi confinanti grazie a collegamenti efficienti e mediante l'estensione del mercato unico ai paesi confinanti. Le raccomandazioni formulate dal gruppo di alto livello e dalle presidenze dei corridoi paneuropei costituiscono un buon punto di partenza per elaborare orientamenti sulla politica delle infrastrutture dei trasporti in Europa e nelle regioni limitrofe.

4. OPZIONI POLITICHE

Sulla base dell'analisi dei problemi, dei lavori del gruppo di alto livello, della preziosa esperienza delle presidenze dei corridoi paneuropei e dei contributi emersi dalla consultazione pubblica, sono stati individuate tre possibili opzioni politiche, da analizzare in maniera più approfondita.

⁵ Si veda la relazione sull'andamento dei lavori in http://europa.eu.int/comm/ten/transport/documentation/index_en.htm

- **Mantenimento della situazione attuale (opzione minima)** – I corridoi e gli spazi paneuropei sarebbero mantenuti nella forma attuale o verrebbero leggermente estesi. Il controllo e l'attuazione delle misure proseguirebbero nell'ambito dei protocolli d'intesa esistenti. Per quanto concerne la Turchia e il Caucaso, la cooperazione continuerebbe a basarsi sul programma TRACECA.
- **Struttura di cooperazione flessibile (estensione dei protocolli d'intesa)** – I corridoi e gli spazi paneuropei e i protocolli d'intesa sarebbero estesi geograficamente e accompagnati da misure orizzontali. Per quanto concerne la Turchia e il Caucaso, la cooperazione continuerebbe a basarsi sul programma TRACECA, mentre per le altre regioni verrebbe proposto un protocollo d'intesa.
- **Struttura di cooperazione rafforzata (accordo internazionale)** – Si siglerebbe un accordo multilaterale, al quale aderirebbero tutti i paesi vicini e l'UE. Esso ingloberebbe sia lo sviluppo delle infrastrutture, sia le misure orizzontali e prevedrebbe la messa a profitto delle strutture regionali esistenti.

5. ANALISI DELLE RIPERCUSSIONI E CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'analisi delle ripercussioni è volta a valutare le conseguenze delle diverse opzioni di cooperazione multilaterale lungo gli assi di trasporto. Va sottolineato che questa analisi delle ripercussioni non intende esaminare gli effetti di un ulteriore sviluppo degli assi - sotto forma di progetti di infrastrutture o di misure orizzontali - in quanto non sono stati definiti con sufficiente precisione.

Le ripercussioni dell'opzione minima e della cooperazione flessibile sono piuttosto simili, poiché si fondano entrambi su protocolli d'intesa. Lo sviluppo degli assi continuerebbe a basarsi su una logica nazionale senza tenere conto delle esigenze del traffico internazionale lungo l'intero asse e, con tutta probabilità, senza elaborare piani di massima per gli assi. Siccome i protocolli d'intesa costituiscono una forma di cooperazione poco vincolante, si può facilmente prevedere che i paesi interessati sarebbero molto favorevoli ad una formula che ne estendesse la portata e che giungerebbero rapidamente a concordarne i termini.

L'opzione della cooperazione rafforzata, invece, creerebbe una struttura che permetterebbe di coordinare l'attuazione delle azioni lungo gli assi di trasporto. Questa struttura consentirebbe, da una parte, di definire in modo globale le misure orizzontali, tenendo conto della necessità di garantire l'armonizzazione delle norme e l'interoperabilità dei sistemi in tutti i paesi, e, dall'altra, di trarre profitto da una solida attuazione a livello regionale, elemento indispensabile alla realizzazione di progetti di infrastrutture lungo gli assi. L'accordo prevedrebbe la creazione di segretariati, mediante i quali controllare l'attuazione delle misure in modo duraturo e coordinato.

Gli inconvenienti di questa opzione sono l'altra faccia dei suoi punti forti. Gli accordi internazionali devono in genere essere ratificati dai parlamenti nazionali, il che sul piano politico potrebbe rivelarsi non sempre facile, se non impossibile, in alcuni paesi vicini. Inoltre, anche qualora quest'aspetto non presenti problemi, si rischia comunque di avere un processo lento che, in mancanza di soluzioni transitorie, potrebbe interrompere lo sviluppo degli assi transnazionali.

6. STRATEGIA RACCOMANDATA

Tenuto conto dei vantaggi e degli inconvenienti delle diverse opzioni, è evidente che nessuna di esse può essere considerata quella ideale per ogni regione e ogni modo di trasporto. Per accelerare l'intero processo e per garantire che la forma e il contenuto della struttura di cooperazione rispondano alle esigenze e alle aspettative delle parti interessate, si propone d'adottare una strategia in due tempi:

1. in una prima fase, si potrebbero avviare dei colloqui esplorativi con tutti i paesi vicini. Tali colloqui saranno volti a sondare l'interesse dei paesi a potenziare i quadri di coordinamento multilaterale, laddove esistano, o ad istituirli, laddove non esistano ancora, e a valutare la loro volontà di impegnarsi in tal senso. In questa fase si ricercheranno anche eventuali soluzioni provvisorie per non interrompere lo sviluppo degli assi;
2. in un secondo tempo, in base all'esito dei colloqui esplorativi, potrebbero essere avanzate raccomandazioni e/o proposte concrete per attuare la politica e il quadro di coordinamento.