



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2011  
SEC(2011) 1213 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO**

**sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti  
(TEN-T)**

{COM(2011) 650 definitivo}

{SEC(2011) 1212 definitivo}

Il presente documento contiene la sintesi della relazione di valutazione dell'impatto sugli orientamenti dell'Unione riveduti della Commissione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

## **1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA: UNA RETE FRAMMENTATA NON ADATTA ALLO SCOPO**

L'UE 27, presa nel suo insieme, può contare su una notevole dotazione di infrastrutture dei trasporti. Tali infrastrutture però non offrono ancora all'Unione una rete transeuropea completa in grado di soddisfare adeguatamente gli obiettivi che le sono stati prefissati. La TEN-T è frammentata, sotto il profilo geografico, in particolare tra paesi, e sotto quello modale, sia tra modi di trasporto che al loro interno.

I collegamenti transfrontalieri mancanti costituiscono oggi importanti strozzature per i flussi di merci e passeggeri su importanti assi europei. Essi incidono sui collegamenti sia nell'ambito degli Stati membri dell'Unione che con i paesi vicini. Inoltre, la notevole e perdurante disparità di qualità e disponibilità di infrastrutture tra i vecchi e i nuovi Stati membri ha come conseguenza lo scarso sviluppo dei collegamenti est-ovest rispetto a quelli nord-sud, che sono predominanti sulla mappa della TEN-T.

Anche se la si guarda in una prospettiva modale, la rete delle infrastrutture risulta frammentata. I nodi intermodali, che consentono lo scambio di passeggeri e merci tra i modi di trasporto, sono sottosviluppati in molti dei principali porti, aeroporti e stazioni ferroviarie d'Europa. La mancanza di capacità intermodali, assieme ad importanti tratte mancanti o di modesta qualità lungo le reti ferroviarie e delle vie navigabili, ha comportato uno sfruttamento insufficiente delle opzioni co-modalità e un aumento delle strozzature delle capacità infrastrutturali in tutti i modi di trasporto.

Inoltre, insieme diversi di norme e standard operativi, basati su radicate tradizioni e legislazioni dei singoli Stati membri, moltiplicano gli ostacoli e le strozzature nel sistema dei trasporti. Il trasporto ferroviario è un esempio paradigmatico di come problemi di interoperabilità ("soft") dovuti al variare delle norme operative nazionali, come i sistemi di segnalamento e controllo dei treni, la gestione dei documenti, i regimi linguistici, le certificazioni del personale di bordo dei treni, i fanali di coda e così via, e parametri di infrastruttura fisica non allineati, come lo scartamento, la lunghezza dei treni, gli assi di carico e i sistemi di alimentazione dell'energia di trazione, ostacolano in modo grave l'efficacia di importanti investimenti transeuropei nell'infrastruttura ("hard").

Sono stati individuati quattro aspetti del problema, corrispondenti a due campi di azione: la programmazione concettuale e gli strumenti di realizzazione. Le cause che portano alla frammentazione sono: l'insufficiente programmazione a livello UE della configurazione della rete; l'insufficiente applicazione di norme comuni e adozione di regole comuni per l'interoperabilità delle reti all'interno della TEN-T; la limitata cooperazione tra Stati membri nella realizzazione di progetti e la mancanza di condizionalità sufficiente degli strumenti di finanziamento della TEN-T.

## 2. GIUSTIFICAZIONE DI UN'INIZIATIVA DELL'UE IN BASE AL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETÀ

La necessità dello sviluppo coordinato di una rete transeuropea nel settore delle infrastrutture di trasporto per sostenere i flussi di trasporto all'interno del mercato unico europeo e le necessità di coesione sotto il profilo economico, sociale e territoriale sono state riconosciute con l'introduzione di disposizioni specifiche nel trattato UE.

Gli articoli 170 – 172 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea definiscono gli obiettivi generali e il campo di applicazione dell'azione UE nel sostegno all'istituzione e allo sviluppo della TEN-T. Inoltre, una serie di importanti documenti sulla nuova strategia politica adottati dalla Commissione (Strategia 2020, la comunicazione sul bilancio, il Libro bianco dei trasporti, l'Atto sul mercato unico) ha comportato un nuovo contesto politico nel quale viene sviluppata la politica della TEN-T.

L'articolo 172 stabilisce il quadro per l'applicazione del principio di sussidiarietà richiedendo l'approvazione degli Stati membri per quanto riguarda i progetti da realizzare sul loro territorio. La necessità di un coordinamento tra l'Unione che adotta gli orientamenti e gli Stati membri che li devono applicare ha portato alla creazione del comitato sugli orientamenti della TEN-T, che ha partecipato ad ogni fase della loro revisione.

## 3. OBIETTIVI DELLA REVISIONE DELLA POLITICA DELLA TEN-T

L'obiettivo generale di questa iniziativa è di stabilire entro il 2030 una TEN-T completa e integrata in grado di massimizzare il valore aggiunto per l'Europa della rete. Tale rete ottimale dovrebbe comprendere e collegare tutti gli Stati membri dell'UE in maniera intermodale e interoperabile. Tale rete dovrebbe inoltre offrire i collegamenti con i paesi vicini e terzi, nonché tutti i modi e sistemi di trasporto che sosterebbero la trasformazione verso un sistema di trasporti competitivo ed efficiente sotto il profilo delle risorse entro il 2050.

Tale obiettivo generale può essere tradotto in obiettivi più specifici, da raggiungere entro il 2030. Ognuno di questi 4 obiettivi specifici intende affrontare uno dei 4 aspetti che portano al problema della frammentazione.

Il primo obiettivo specifico è diretto a migliorare il coordinamento della **programmazione** a livello UE:

- Definire un'*impostazione coerente e trasparente per massimizzare il valore aggiunto UE della TEN-T*, affrontando gli aspetti di frammentazione della rete dovuti ai collegamenti mancanti, la multimodalità, l'adeguatezza delle connessioni con paesi terzi e vicini, nonché garantire una adeguata copertura geografica.

I tre obiettivi specifici seguenti disegnano una sana struttura di governance per garantire la **realizzazione** della configurazione di rete ottimale così identificata:

- promuovere l'attuazione di *norme* europee per sistemi di gestione e spingere per lo sviluppo di *regole* operative armonizzate sui progetti TEN-T di interesse comune. Questo obiettivo non mira a imporre nuove norme e regole specifiche, quanto ad assicurare l'effettiva adozione e realizzazione di norme europee comuni già sviluppate;

- *incrementare la cooperazione tra Stati membri* al fine di coordinare gli investimenti, la tempistica, la scelta degli itinerari, le valutazioni ambientali e di costo-benefici per progetti di interesse comune;
- *garantire che la configurazione ottimale della rete sia un elemento essenziale nella ripartizione dei finanziamenti UE* permettendo di concentrarsi sulle tratte transfrontaliere, sui collegamenti mancanti e sulle strozzature.

Questi obiettivi specifici sono stati ulteriormente dettagliati in obiettivi operativi, come segue.

La metodologia per definire la configurazione della rete dovrebbe consentire:

- di collegare tutti i principali aeroporti e porti marittimi agli altri modi di trasporto, in particolare le ferrovie (alta velocità) e i sistemi di vie navigabili interne entro il 2050;
- di trasferire il 30% del trasporto di merci su gomma oltre i 300 km ad altri modi di trasporto come le ferrovie o il trasporto marittimo entro il 2030, e più del 50% entro il 2050.

L'applicazione di norme e regole comuni europee dovrebbe avvenire:

- garantendo entro il 2030 l'installazione di sistemi europei di gestione dei trasporti (ERTMS, SESAR, STI, RIS, SSN e LRIT) sui progetti di interesse comune;
- garantendo l'impegno degli Stati membri di concordare regole operative comuni al fine di poter disporre di progetti di interesse comune pienamente operativi entro il 2030.

Il miglioramento della cooperazione tra Stati membri sarà conseguito:

- ottenendo l'impegno degli Stati membri a realizzare progetti transfrontalieri essenziali rispettando un calendario vincolante;
- ottenendo l'impegno degli Stati membri ad adottare misure per eliminare le strozzature e i collegamenti mancanti sul loro territorio che hanno effetti a livello transfrontaliero.

La configurazione ottimale della rete garantisce:

- la priorità a progetti transfrontalieri, strozzature e collegamenti mancanti, interoperabilità e intermodalità;
- il condizionamento dei finanziamenti UE al rispetto della normativa ambientale dell'UE (SEA, EIA & Natura 2000).

#### **4. OPZIONI**

E' stato applicato un processo a due indirizzi per generare una gamma di possibili opzioni per risolvere gli elementi che portano alla frammentazione della TEN-T e contribuire in tal modo a conseguire gli obiettivi fissati sopra. Anzitutto, è stata individuata una serie di possibili scenari strategici in ogni campo d'azione. Sono stati previsti cinque scenari di

"programmazione" (A): *business-as-usual*, abbandono degli orientamenti, scelta di nuovi PP (o "Essen 2"), rete centrale e densa rete globale; e sono stati sviluppati cinque scenari di "realizzazione" (B): *business-as-usual*, abbandono degli orientamenti, approccio di sola regolamentazione, maggiore coordinamento, piena gestione operativa UE.

In secondo luogo, sono state generate opzioni strategiche alternative attraverso combinazioni di scenari strategici ad ogni livello di azione. Il risultato è stato una matrice di 25 combinazioni di scenari di programmazione e realizzazione (AB), vale a dire 25 opzioni strategiche possibili (in teoria). Dato che lo scenario dell'"abbandono degli orientamenti" non era compatibile con alcun scenario di realizzazione, sono state scartate fin dall'inizio cinque opzioni che lo prevedevano. Lo scenario di programmazione è stato successivamente considerato un'opzione strategica in sé, senza una dimensione di realizzazione.

Le restanti 21 opzioni sono state sottoposte ad una valutazione preliminare alla luce della loro efficacia nell'affrontare le cause della frammentazione della TEN-T. Tre combinazioni di scenari sono state successivamente adottate come opzioni strategiche chiaramente realizzabili - A3B4, A4B4, A5B4, con una quarta eventuale - A1B4. Pur ottenendo ottime valutazioni sotto il profilo degli impatti positivi su tutte le cause tranne una, l'ultima combinazione è stata scartata. A causa del coordinamento limitato continuo nella programmazione, essa non risolverebbe la questione centrale della frammentazione della rete e, come tale, non costituirebbe un'alternativa strategica realizzabile.

Incidenza su Opzioni	Coordinamento della programmazione	Norme e regole di interoperabilità	Cooperazione tra Stati membri	Condizionament o del finanziamento UE
A1B1 <i>Business as usual</i> / Prosecuzione degli attuali 30 PP e dell'attuale approccio di realizzazione	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Prosecuzione degli attuali 30 PP ma senza ulteriore sostegno UE alla realizzazione	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Prosecuzione degli attuali 30 PP con un approccio alla realizzazione puramente di regolamentazione	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]
A1B4 Prosecuzione degli attuali 30 PP con coordinamento rafforzato	[0]	[++]	[+++]	[+++]
A1B5 Prosecuzione degli attuali 30 PP con piena gestione operativa dell'UE	[0]	[++]	[-]	[+]

A2 Abbandono degli orientamenti	[-]	n.d.	n.d.	n.d.
A3B1 Scelta da parte degli SM di nuovi PP (Essen 2) con l'attuale approccio di realizzazione	[+]	[0]	[+]	[0]
A3B2 Scelta da parte degli SM di nuovi PP (Essen 2) senza ulteriore sostegno UE alla realizzazione	[+]	[0/-]	[-]	[-]
A3B3 Scelta da parte degli SM di nuovi PP (Essen 2) con approccio alla realizzazione puramente di regolamentazione	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 Scelta da parte degli SM di nuovi PP (Essen 2) con coordinamento rafforzato	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 Scelta da parte degli SM di nuovi PP (Essen 2) con piena gestione operativa dell'UE	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Rete a duplice strato (centrale e globale) con attuale approccio di realizzazione	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Rete a duplice strato (centrale e globale) senza sostegno UE alla realizzazione	[++]	[0/-]	[-]	[-]
A4B3 Con approccio alla realizzazione puramente di regolamentazione	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A4B4 Duplice strato della TEN-T (centrale e globale) Coordinamento rafforzato	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Rete a duplice strato (centrale e globale) con piena gestione operativa dell'UE	[++]	[++]	[-]	[+]

A5B1 TEN-T densa con attuale approccio di realizzazione	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 TEN-T densa senza ulteriore sostegno UE alla realizzazione	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 TEN-T densa Approccio alla realizzazione puramente di regolamentazione	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 TEN-T densa con coordinamento rafforzato	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 TEN-T densa con piena gestione operativa dell'UE	[+++]	[++]	[-]	[+]

Legenda: [-] negativa; [0] nessuna; [+] bassa; [++] media; [+++] alta.

Contemporaneamente è stata valutata la coerenza di ogni scenario strategico con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Sono stati considerati non conformi a questi principi due scenari di programmazione: "A2/Abbandono degli orientamenti" e "A5/Approccio rete densa" e due scenari di realizzazione: "B3/Approccio unicamente di regolamentazione" e "B5/Piena gestione operativa dell'UE". Pertanto qualsiasi combinazione che includesse uno di questi scenari è stata considerata non accettabile come opzione strategica. L'opzione A5B4 è stata di conseguenza scartata, nonostante il fatto che, in base ai criteri di efficienza sarebbe stata molto promettente nel far fronte alle cause attuali e quindi nel conseguire gli obiettivi strategici della TEN-T<sup>1</sup>.

Tale processo di pre-screening delle possibili opzioni strategiche ha ristretto la scelta a due alternative in grado di affrontare da sole le cause alla radice del problema individuato sopra:

- l'opzione 1 (A3B4), che combina un approccio alla programmazione che continua in larga misura la politica attuale, anche se con alcune modifiche alla luce dell'esperienza accumulata, con un coordinamento rafforzato per quanto riguarda la realizzazione; nonché,
- l'opzione 2 (A4B4), che combina un approccio più forte nei confronti del coordinamento della programmazione, attraverso l'identificazione di una configurazione ottimizzata del "nucleo" strategico della TEN-T, con lo stesso approccio di coordinamento rafforzato nei confronti della realizzazione.

<sup>1</sup> Altri argomenti che giocavano contro tale opzione erano i costi molto elevati, che comportavano un basso livello di rapporto costo-efficienza e gli ampi sviluppi infrastrutturali richiesti che non avrebbero potuto essere realizzati entro il termine del 2030.

Gli impatti di entrambe le opzioni sono stati valutati rispetto allo scenario di base, vale a dire nel quale verrebbe mantenuto l'approccio strategico corrente.

## 5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

La tabella seguente presenta un quadro sinottico degli impatti delle opzioni strategiche considerate, relativamente ad altri impatti economici, sociali e ambientali.

	Opzione 1	Opzione 2
<b>Impatto economico</b>		
<b>Impatto sul settore dei trasporti</b>		
- Modalità ed efficienza del sistema dei trasporti	+	++
- Congestione e tempi di viaggio	+	++
- Oneri amministrativi	+	++
<b>Effetti di natura economica generale</b>		
- Scambi con paesi terzi e vicini	+	++
- Crescita economica	+	++
- Innovazione	+	++
- Competitività dell'UE	+	++
<b>Impatto sociale</b>		
<b>Occupazione e posti di lavoro</b>		
- Posti di lavoro connessi agli investimenti in infrastrutture	++	++
- Effetti sull'occupazione nel settore dei trasporti	+	++
<b>Sanità pubblica e sicurezza</b>		
- Sicurezza stradale	+	++
<b>Accessibilità e coesione territoriale</b>	+	++
<b>Impatto ambientale</b>		
<b>Emissioni</b>		
- Cambiamenti climatici	=	+
- Inquinamento atmosferico	++	++
- Rumore	=	+
Consumo energetico	+	+
Destinazione del terreno	-	-

L'analisi ha dimostrato che:

- entrambe le opzioni 1 e 2 avrebbero un impatto *economico* positivo più elevato, sia a livello macroeconomico che per il sistema di trasporti europeo, rispetto ad uno scenario di base. L'opzione 2 sembra preferibile, avendo impatti positivi più elevati su tutti gli aspetti presi in considerazione;
- per quanto riguarda gli impatti *sociali*, entrambe le opzioni 1 e 2 avrebbero impatti positivi superiori sotto il profilo della creazione di posti di lavoro rispetto al mantenimento dell'impostazione strategica corrente. L'impatto sulla sicurezza sarebbe probabilmente positivo in entrambe le opzioni, anche se in minor misura, a causa dell'effetto di rimbalzo dei maggiori volumi di trasporto su una configurazione di rete migliorata in entrambe le opzioni. L'opzione 2 sarebbe preferibile per gli effetti positivi complessivamente superiori;
- per quanto riguarda gli aspetti *ambientali*, l'effetto di rimbalzo della migliorata efficienza dei trasporti nelle opzioni 1 e 2 limiterà l'impatto positivo della riduzione delle emissioni e del consumo di energia grazie alla riduzione della congestione e al trasferimento modale indotto. Nell'opzione 1, è probabile che l'impatto sulla destinazione del terreno e la biodiversità sia particolarmente negativo, in quanto la scelta di nuovi progetti prioritari porterebbe alla costruzione di nuove infrastrutture, mentre tale aspetto resterebbe limitato nell'opzione 2, grazie agli sforzi per collegare in modo ottimale l'infrastruttura esistente. L'opzione 2 sembra preferibile anche da questo punto di vista, visti i superiori impatti positivi complessivi.

La valutazione dell'impatto delle opzioni strategiche è accompagnata da un certo grado di incertezza, dovuto all'influenza di fattori difficili da prevedere o quantificare. Si tratta di fattori inerenti alle opzioni strategiche, come i possibili cambiamenti nella configurazione della rete o l'impatto delle decisioni finanziarie a livello dell'Unione, degli Stati membri o regionale; o di fattori esterni alle scelte strategiche dell'infrastruttura dei trasporti, come le molte sinergie e avvicendamenti con altre misure di politica dei trasporti, sviluppi tecnologici di lungo termine o aspetti ambientali.

## **6. CONFRONTO DELLE OPZIONI**

Ogni opzione adottata comporterebbe notevoli miglioramenti, rispetto all'impostazione della strategia di base, sia in termini di efficacia nella realizzazione degli obiettivi specifici che in termini di impatto sociale, economico o ambientale. L'opzione 2, a causa del maggiore coordinamento garantito a livello di programmazione e di realizzazione, avrebbe complessivamente impatti positivi superiori.

Sotto il profilo dell'efficienza, i benefici economici, sociali e ambientali dell'opzione 2 sono superiori a quelli dell'opzione 1, nonostante i costi di realizzazione di queste opzioni siano simili, comportando quindi un miglior rapporto costo-benefici dell'opzione 2 rispetto all'opzione 1.

Infine, l'opzione 2 è probabilmente più efficace nel limitare gli avvicendamenti attraverso i settori economico, sociale e ambientale rispetto ad entrambe le altre due impostazioni strategiche.

## **7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

La Commissione valuta e riesamina i progressi nella realizzazione della politica sulla TEN-T attraverso le relazioni di avanzamento, una pratica che accompagnerà la realizzazione della politica relativa alla TEN-T indipendentemente dalla scelta dell'impostazione strategica che verrà operata in futuro.

Inoltre, la Commissione, le sue agenzie, in particolare l'agenzia esecutiva della TEN-T, e i coordinatori europei, il cui mandato e ruolo verrebbero mantenuti in tutte le opzioni, continueranno a monitorare costantemente una serie di indicatori che misurano il grado di conseguimento degli obiettivi operativi strategici, illustrati nella presente relazione.