Parere del Comitato delle regioni — La mobilità nelle regioni con caratteristiche geografiche e demografiche problematiche

(2014/C 415/05)

Relatore Gordon KEYMER (UK/ECR), membro del Consiglio del distretto di Tandridge

Testo di riferimento:

I. **RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO DELLE REGIONI

Introduzione

1. sottolinea l'importanza delle regioni dell'UE con caratteristiche geografiche e demografiche problematiche, ivi comprese quelle di cui agli articoli 174 e 349 del TFUE, che oggi incontrano difficoltà sempre maggiori nella fornitura dei servizi di trasporto in ambito locale;

2. osserva che tra tali regioni, denominate «regioni con caratteristiche problematiche» nel presente parere, rientrano: le regioni di confine, le regioni montuose, le regioni insulari e le regioni scarsamente popolate (comprese le regioni più settentrionali) (articolo 174 del TFUE), le nove regioni ultraperiferiche (articolo 349 del TFUE) e qualsiasi altra regione dell'UE che si trovi ad affrontare difficoltà analoghe. A queste regioni si aggiungono quelle con una popolazione estremamente dispersa;

3. ritiene che le difficoltà in materia di trasporti pubblici in tali regioni possano includere: i costi e fabbisogni di finanziamento maggiori per la prestazione dei servizi, il cambiamento demografico (lo spopolamento, l'invecchiamento e la dispersione della popolazione rimanente) e le fluttuazioni nella domanda di servizi di trasporto pubblico da parte dei consumatori. In alcune di queste regioni è inoltre evidente il declino economico, così come risultano evidenti nelle regioni ultraperiferiche la lontananza, l'isolamento e l'estrema dipendenza da un sistema di trasporto efficiente;

4. ritiene che la mobilità — la possibilità di spostarsi agevolmente da un luogo ad un altro — sia soprattutto un diritto legato alla libera circolazione delle persone riconosciuta dai Trattati e una condizione essenziale per la qualità della vita degli abitanti di tali regioni, che hanno bisogno di accedere ai servizi pubblici essenziali (quali l'istruzione, la sanità e i servizi sociali), recarsi al luogo di lavoro o ricercare opportunità di lavoro, praticare attività ricreative, visitare i parenti, acquistare beni e servizi, oppure esercitare la propria libertà di viaggiare al di fuori della regione o del paese;

5. sottolinea che i sistemi di trasporto pubblico marittimo, stradale e ferroviario che soddisfano queste esigenze di mobilità di base sono, in molti casi, di proprietà degli enti locali, regionali e statali o gestiti dagli stessi. Vi è inoltre un numero considerevole di enti locali e regionali che sono proprietari o in parte o in tutto di aeroporti regionali;

6. constata che, a norma dell'articolo 174 del TFUE, a talune regioni deve ora essere riservata «un'attenzione particolare», e che, a norma dell'articolo 349 dello stesso Trattato, le regioni ultraperiferiche devono beneficiare di «misure specifiche» nel quadro della definizione delle politiche a livello europeo e nazionale. Mentre i regolamenti per i fondi strutturali e d'investimento europei (ESIF) 2014-2020 tengono conto in una certa misura delle regioni con caratteristiche problematiche, le attuali disposizioni delle politiche dell'UE in altri settori connessi ai trasporti andrebbero sfruttate meglio per rispecchiare gli impegni derivanti dai trattati;

7. ritiene che una delle ragioni di questa situazione sia, probabilmente, il fatto che l'articolo 174 del TFUE non specifica le dimensioni delle «regioni» in questione. Alcuni governi interpretano questo articolo al livello NUTS 2, mentre le ricerche realizzate dalla Commissione e altre parti interessate hanno indicato il livello NUTS 3 come il più appropriato. Secondo il CdR, nel contesto della promozione della mobilità (piuttosto che per gli scopi connessi ai fondi ESIF), è opportuno prendere in considerazione regioni con caratteristiche problematiche di tutte le dimensioni, comprese quelle al livello NUTS 3 e ai livelli inferiori;

I trasporti e lo sviluppo regionale nelle regioni con caratteristiche problematiche

8. osserva che le regioni con caratteristiche problematiche svolgono compiti essenziali per lo sviluppo equilibrato dell'UE, in particolare attraverso l'accesso alle materie prime, l'agricoltura, la pesca, la protezione dell'ambiente, il turismo, le relazioni transfrontaliere e le opportunità di svago. Il miglioramento dei collegamenti di trasporto, tanto all'interno di queste regioni quanto tra esse e il resto dell'UE, dovrebbe pertanto costituire un elemento essenziale sia della politica di coesione sia delle politiche di mobilità dell'UE, e questo per quanto riguarda la mobilità non soltanto delle persone, ma anche delle merci. Promuovere una maggiore crescita economica nelle regioni con caratteristiche problematiche contribuirebbe al funzionamento efficace del mercato interno e alla coesione territoriale dell'Unione nel suo insieme;

9. ritiene che sia necessario analizzare l'impatto dei problemi di mobilità di tali regioni sull'evoluzione dei loro modelli di sviluppo economico e territoriale e, di conseguenza, sull'occupazione attuale e futura. La lontananza e l'isolamento di alcune di queste regioni fanno sì che i loro mercati risultino limitati e dotati di scarsa attrattiva e quindi incapaci di creare posti di lavoro sufficienti. A causa inoltre delle loro difficoltà in materia di mobilità professionale, i cittadini di queste regioni restano confinati nelle loro zone geografiche, il che fa aumentare il tasso di disoccupazione;

10. accoglie pertanto con favore l'inclusione, nel programma ESIF 2014-20, di uno specifico obiettivo tematico sul «trasporto sostenibile» e dei diversi altri obiettivi tematici che possono essere utilizzati per contribuire a promuovere la mobilità;

11. valuta inoltre positivamente la possibilità di modulare i tassi di cofinanziamento ESIF per tenere conto delle zone caratterizzate da «svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti» (articolo 121 del regolamento recante disposizioni comuni) e la possibilità, nell'ambito del FESR, di concedere una «dotazione supplementare specifica» alle regioni ultraperiferiche e a quelle più settentrionali e di esentarle dal requisito di concentrazione tematica (articoli da 10 a 12 del regolamento FESR);

12. sottolinea l'importanza dei fondi ESIF al fine di promuovere la mobilità sostenibile nell'insieme delle regioni europee. Si rammarica tuttavia del fatto che, anche se i regolamenti lo consentono in tutte le regioni, il finanziamento dell'obiettivo tematico 7 («promuovere il trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete») potrebbe essere reso difficile nelle regioni più prospere a causa di una visione restrittiva della Commissione europea su questo argomento, durante i negoziati bilaterali sui futuri programmi operativi;

13. invita pertanto gli Stati membri e le autorità di gestione dei fondi ESIF, al fine di soddisfare le pressanti esigenze di mobilità di tutte le regioni con caratteristiche problematiche, a tenerne conto in sede di elaborazione degli accordi di partenariato e dei programmi operativi di attuazione dei fondi ESIF;

14. ritiene che anche altri fondi dell'UE, i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti e quelli del settore privato potrebbero svolgere un più incisivo ruolo di sostegno. Il CdR sottolinea l'importanza di vigilare sull'attuazione della dimensione territoriale nei fondi ESIF (e sulla loro maggiore coerenza grazie al quadro strategico comune), nonché di monitorare gli impatti territoriali dei fondi tematici come il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) e il connesso programma TEN-T, nonché Orizzonte 2020 e il relativo programma Civitas. Dato che i programmi finanziati da questi fondi non considerano prioritaria la mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche, spetta a tutti i livelli di governo mettere insieme, sul campo, questi diversi fondi in modo più coordinato e innovativo;

15. prende atto dell'impegno dell'UE, ad esempio, a utilizzare i finanziamenti TEN-T per promuovere «l'accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, insulari, periferiche e montane e le zone scarsamente popolate» (articolo 4 del regolamento 1315/2013);

16. osserva tuttavia che in realtà il 95 % dei fondi TEN-T, finanziato dal CEF, viene speso esclusivamente per la rete centrale, arrecando benefici all'area centrale dell'Europa e alla sua fitta rete di grandi città. Andrebbero invece intraprese ulteriori azioni specifiche per garantire che gli effetti positivi delle migliorie alla TEN-T avvantaggino anche la connettività a livello locale nelle regioni con caratteristiche problematiche, agevolando il loro accesso ai principali corridoi di trasporto nazionali ed europei;

17. sottolinea pertanto la necessità di finanziare le interconnessioni tra la rete centrale e quella generale TEN-T, e tra quest'ultima e i collegamenti per i trasporti locali nelle regioni con caratteristiche problematiche. Inoltre sarebbe opportuno aumentare il bilancio destinato al CEF nell'ambito della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale allo scopo di finanziare le interconnessioni transfrontaliere e le strozzature all'interno della rete centrale TEN-T, contribuendo così ad integrare tutte le regioni europee in un sistema di trasporto europeo sostenibile ed efficace per i passeggeri e le merci. Dato che la riduzione delle disparità di sviluppo è uno degli obiettivi del programma TEN-T, occorre tenere conto anche delle esigenze delle regioni con caratteristiche problematiche, ai fini dell'attuazione dei loro modelli di sviluppo economico e territoriale, nel quadro della revisione delle carte TEN-T, prevista per il 2016/17;

18. rileva che Orizzonte 2020 e il relativo programma Civitas per i trasporti puliti si concentrano sulle tecnologie avanzate per i veicoli al fine di rendere i trasporti più efficienti nell'impiego delle risorse. Tali obiettivi sono molto meritevoli in quanto contribuiscono altresì al miglioramento dei trasporti pubblici nelle regioni con caratteristiche problematiche in cui l'efficacia dei veicoli rispetto ai costi è la principale preoccupazione;

19. sottolinea pertanto la necessità di individuare nuove modalità per il finanziamento dei trasporti nelle regioni con caratteristiche problematiche. Si potrebbero offrire ai cittadini finanziamenti personali per i trasporti come ad esempio gli «assegni di mobilità» introdotti con successo in alcuni Stati membri, e prevedere esenzioni fiscali per i fornitori di servizi di trasporto o forme di collaborazione che consentano a vari operatori dei trasporti di condividere i veicoli;

20. ritiene che tali nuove modalità di finanziamento debbano essere sostenute anche attraverso nuovi strumenti. I sistemi di trasporto intelligenti (ITS) e le TIC migliorate potrebbero essere utilizzati per sostituire il trasporto pubblico basato su orari e percorsi fissi con un trasporto «su richiesta», ad esempio utilizzando gli autobus «a chiamata», i taxi collettivi, o il *car sharing*. L'uso del cosiddetto trasporto «su richiesta» consente infatti di offrire un servizio di trasporto pubblico su strada più efficiente e competitivo a un costo inferiore, in quanto i servizi vengono forniti in base alla domanda effettivamente esistente. Anche i sistemi di trasporto condivisi, nei quali ad esempio gli alunni delle scuole e gli altri passeggeri usano gli stessi mezzi, hanno dato ottimi risultati in alcune regioni periferiche, così come la promozione degli spostamenti a piedi e in bicicletta. Tali sistemi consentono di generare risparmi, ridurre la dipendenza nei confronti dell'utilizzo delle automobili e abbattere le emissioni;

21. osserva che le suddette soluzioni potrebbero essere sostenute agevolando misure quali biglietterie elettroniche o *smartcard* integrate tra diversi modi di trasporto, standard di pagamento elettronico inter-compatibili, orari integrati per le tratte di un viaggio che non sono «su richiesta», oppure l'uso di applicazioni per *smartphone* volte ad offrire ai cittadini nuove possibilità per ottenere informazioni e acquistare i biglietti;

22. ritiene importante garantire che tali nuove soluzioni di mobilità siano pubblicizzate adeguatamente, abbiano un prezzo ragionevole e siano accessibili e accettabili agli utenti. Affinché ciò sia possibile, un contributo importante può venire dalla partecipazione attiva degli utenti (effettivi e potenziali) alla definizione delle loro esigenze;

23. fa notare che gli enti locali e regionali rappresenteranno la principale forza trainante alla base di molte di queste innovazioni;

24. sottolinea, tuttavia, che tali progetti di mobilità dovrebbero beneficiare del finanziamento soltanto se rientrano in una solida politica di mobilità per tutta la zona interessata e se possono essere giustificati sulla base di una stima attendibile della domanda potenziale;

Porti e aeroporti

25. sottolinea inoltre l'importante ruolo che i porti e gli aeroporti, così come i collegamenti tra questi ultimi e l'interno, possono svolgere per promuovere lo sviluppo delle regioni con caratteristiche problematiche e collegare i cittadini con i maggiori centri urbani. Per le comunità insulari e le regioni ultraperiferiche, ad esempio, tali collegamenti sono l'unico mezzo di trasporto possibile e sono fondamentali per la loro stessa sopravvivenza e per garantire un collegamento sia con il proprio paese di appartenenza sia con il resto dell'UE. I porti e gli aeroporti delle regioni con caratteristiche problematiche meritano pertanto particolare considerazione nelle norme dell'UE in materia di appalti pubblici e concessioni (compreso il ricorso agli obblighi di servizio pubblico) e in materia di aiuti di Stato per i porti, i trasporti aerei e i servizi di interesse economico generale;

26. ricorda che a norma dei Trattati (Protocollo n. 26), gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel definire gli obblighi di servizio pubblico e i servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti, e che la Commissione europea può intervenire solo in caso di «errore manifesto»;

27. fa notare altresì la mancanza di un'unica fonte di informazioni sugli obblighi di servizio pubblico esistenti per i fornitori di servizi di trasporto in tutta l'UE. Una maggiore trasparenza in quest'ambito potrebbe porre rimedio alle disfunzioni del mercato e promuovere una maggiore concorrenza tra gli operatori nelle regioni con caratteristiche problematiche;

28. accoglie con favore i recenti orientamenti della Commissione europea in materia di aiuti di Stato per il settore dell'aviazione, che prevedono determinate flessibilità e rendono in tal modo possibile la concessione di aiuti agli investimenti per gli aeroporti e al funzionamento degli stessi, nonché all'avviamento di nuove compagnie aeree nelle regioni remote e scarsamente accessibili. Spesso i suddetti aeroporti devono essere in grado di far fronte a un'elevata domanda stagionale, anche se in altri periodi dell'anno dispongono di una certa capacità inutilizzata;

29. critica tuttavia le limitazioni imposte dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo finanziario 2014-2020, durante il quale, nella maggior parte dei casi, sarà in pratica vietato finanziare infrastrutture aeroportuali;

30. sottolinea l'importanza di un regime dei diritti dei passeggeri solido, trasparente e applicato correttamente che copra tutti i modi del trasporto pubblico ma anche i viaggi multimodali. Nel caso di viaggi aerei o ferroviari in più tratte, vanno ulteriormente incoraggiati gli accordi combinati tra le compagnie aeree per l'emissione dei biglietti, che arrecano ai passeggeri provenienti dalle regioni periferiche benefici in termini sia di semplicità che di prezzo. I costi dei risarcimenti a carico delle compagnie aeree regionali o dei fornitori di trasporto ferroviario locale per i collegamenti mancati negli *hub* aeroportuali o nelle principali stazioni ferroviarie, tuttavia, non devono essere talmente sproporzionati da scoraggiare il crescente ricorso a questi accordi;

Governance

31. ritiene che si possa fare di più per assicurarsi che i responsabili delle politiche adottino un approccio organico, multimodale, sostenibile e coordinato per i problemi di mobilità in queste regioni. Conformemente al principio di sussidiarietà, le risposte vanno cercate principalmente a livello locale e regionale, ricorrendo alle azioni di sostegno dell'UE solo quando queste apportano un valore aggiunto;

32. sottolinea che in tutte le nuove azioni proposte dalla Commissione europea la burocrazia deve essere mantenuta a un livello minimo;

33. osserva che i modelli di *governance* decentrati che devolvono al livello subnazionale i poteri in materia di trasporti e la relativa dotazione finanziaria si sono dimostrati efficaci in diversi Stati membri;

34. riconosce inoltre che la mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche non dovrebbe dipendere soltanto dallo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di trasporto. I progetti di mobilità devono essere parte integrante di un piano di sviluppo per l'intera regione con caratteristiche problematiche. Per qualsiasi nuovo sito commerciale, industriale o residenziale mal collegato, ad esempio, si potrebbe esigere che il promotore contribuisca ai costi dei nuovi servizi di trasporto pubblico;

35. sottolinea l'importante ruolo della pianificazione della mobilità locale e il fatto che i relativi piani non dovrebbero essere limitati alle aree urbane, e andrebbero invece estesi alle regioni vicine (comprese le zone rurali), o quanto meno sviluppati con la loro collaborazione, nel quadro di una più ampia strategia di sviluppo basata sul territorio. Ciò garantirà che i sistemi di trasporto nelle zone più popolate comportino dei vantaggi anche per le zone isolate. Tali piani dovrebbero tener conto non solo dei tragitti brevi necessari a soddisfare le esigenze immediate a livello locale, ma anche degli itinerari più lunghi che collegherebbero le regioni con caratteristiche problematiche con i più importanti centri urbani;

36. sottolinea in particolare il caso dei trasporti pubblici transfrontalieri in Europa, che devono spesso far fronte a difficoltà particolari. Si ricordano le differenze esistenti tra gli Stati membri per quanto riguarda i requisiti ambientali, i sistemi di alimentazione elettrica, le norme di sicurezza e la formazione del personale, nonché le differenze giuridiche o l'assenza di consenso sul finanziamento da parte delle autorità competenti. Nuovi modelli di *governance*, il ricorso a un quadro giuridico comune come un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), gli accordi di cooperazione o la creazione di un'autorità transfrontaliera congiunta per i trasporti potrebbero contribuire a rispondere a queste sfide — ad esempio, attraverso il rilascio di concessioni che agevolino la mobilità tra le zone transfrontaliere — a condizione che possano essere attuati con oneri burocratici minimi;

Valutazioni d'impatto legislativo e territoriale

37. invita la Commissione, al momento di intraprendere valutazioni d'impatto legislativo nel campo della mobilità, a prestare particolare attenzione all'impatto delle politiche e dei programmi dell'UE in materia di mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche;

38. esorta inoltre la Commissione ad adottare, come già proposto dal Comitato stesso, le valutazioni d'impatto territoriale, che consentirebbero di prendere in considerazione l'impatto territoriale delle politiche di mobilità dell'UE nelle regioni con caratteristiche problematiche. Occorre inoltre tenere conto di questioni demografiche quali l'invecchiamento della popolazione, lo spopolamento, la dispersione della popolazione e la «fuga dei cervelli»;

Un Libro verde dell'UE sulla mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche

39. ritiene che la prestazione di servizi di trasporto nelle regioni a rischio non sia ancora percepita come una sfida di portata europea. L'attività normativa dell'UE è concentrata più sull'obiettivo di garantire una distorsione del mercato minima che su quello di creare un quadro giuridico che sostenga attivamente lo sviluppo di soluzioni di mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche;

40. invita pertanto la Commissione europea a pubblicare un Libro verde sull'argomento, in modo che la questione possa essere pienamente dibattuta dalle parti interessate e dalle istituzioni dell'UE e si possano mettere a punto risposte adeguate. L'obiettivo dovrebbe essere quello di garantire che in tutte le politiche e tutti i programmi dell'UE le questioni connesse alla mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche siano riconosciute e affrontate in modo più appropriato, contribuendo in tal modo ad accrescere l'accesso alla mobilità e ridurre il rischio di spopolamento;

41. ritiene, più in particolare, che il Libro verde dovrebbe: dare il via a un dibattito; valutare i progressi sinora compiuti, facendo il punto del quadro giuridico vigente e delle iniziative politiche pertinenti; analizzare i particolari punti di forza e di debolezza delle regioni con caratteristiche geografiche e demografiche problematiche in termini di mobilità e il loro contributo alla coesione territoriale nel suo insieme; analizzare la discrepanza tra gli impegni assunti nei Trattati e le prassi dell'UE al momento di elaborare le politiche dei trasporti di passeggeri e merci che interessano regioni con caratteristiche problematiche; determinare l'impatto di tutti questi fattori sull'economia e sull'occupazione di dette regioni; promuovere un maggiore coordinamento tra le fonti di finanziamento, i programmi e le politiche in materia di mobilità; stimolare la ricerca e l'innovazione e sviluppare progetti pilota; esaminare le possibili opzioni per il futuro, valutando anche quali misure o incentivi potrebbero essere appropriati e a quale livello di governo;

42. sottolinea che nell'elaborazione del Libro verde un'attenzione particolare va prestata ai settori in cui le azioni non legislative, quali una strategia, un piano d'azione, raccomandazioni, orientamenti o la condivisione delle migliori pratiche, possono apportare un valore aggiunto alle iniziative nazionali e subnazionali;

43. invita la Commissione a sensibilizzare l'opinione pubblica circa la mobilità nelle regioni con caratteristiche problematiche mediante un evento specifico come la Settimana europea della mobilità che si tiene ogni anno.

Bruxelles, 8 ottobre 2014.

Il presidente
del Comitato delle regioni

Michel LEBRUN