

I progetti TEN-T finanziabili dalla UE, qualche regola che regola poco

2.3.2015



Premessa

I promotori dei progetti di ferrovie ad alta velocità e alta capacità in Italia, in mancanza di risorse nazionali consistenti, puntano ai finanziamenti dell'Unione Europea per provare a realizzarne qualche pezzetto in più.

Anche per verificare quanto siano fondate queste aspettative, abbiamo studiato le regole europee sui requisiti che devono avere i progetti ammissibili al sostegno comunitario all'interno della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) ¹.

In generale, bisogna premettere che queste regole sono confuse, ripetitive, elastiche, aggirabili, apparentemente scritte non per supportare una ragionevole programmazione comunitaria ma per consegnare la distribuzione dei finanziamenti UE ai risultati degli scontri tra i gruppi di interesse nazionali e internazionali.

E tuttavia ai requisiti per l'assegnazione dei contributi UE non si può non riconoscere almeno valore formale.

Li abbiamo riassunti con riferimento principale al progetto della nuova linea AV/AC del Brennero (compresa la galleria di base) ²; ma tutte le informazioni - comprese quelle sulle ipotesi di ritiro dei finanziamenti UE - sono utilizzabili per verifiche su progetti analoghi.

Il quadro normativo che nei periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 ha governato e governerà l'assegnazione di fondi europei alle opere nazionali inserite nelle reti transeuropee dei trasporti è molto vasto.

Abbiamo però concentrato l'attenzione sui requisiti relativi a caratteri generali, corredo di analisi costi-benefici, pianificazione finanziaria. Gli argomenti che abbiamo selezionato ci sembrano particolarmente significativi per due ragioni:

- ✓ l'analisi della sostenibilità dei propri progetti è tradizionalmente un punto assai debole dei promotori italiani delle grandi opere

¹ Trans Europe Network - Transport.

² Per la quale consideriamo qui solo i contributi UE per lavori e non quelli quasi irrilevanti (almeno finora) per studi e progettazioni.

- ✓ se è vero che le regole europee sembrano scritte per essere applicate con enorme flessibilità è anche vero che le burocrazie di Bruxelles tengono molto alla propria autonomia e possono innalzare qualche grosso ostacolo davanti a singole iniziative.

Sotto il profilo metodologico è quindi indispensabile iniziare con una articolata indagine sulle categorie di progetti che la UE poteva e potrà sostenere finanziariamente nel settore trasporti e che le norme europee hanno definito e definiscono in modo diverso per i periodi di programmazione 2000-2013 e 2014-2020 ³.

- suscitare non pochi dubbi sulla regolarità di qualche contributo già ottenuto dall'Italia per lavori relativi al traforo di base del Brennero
- costituire una condizione non facile da soddisfare per progetti su cui in Italia sono attesi contributi futuri per proseguire davvero i lavori al traforo di base ed iniziarne alcuni nelle tratte tra Fortezza e Verona
- escludere categoricamente che la UE nel campo dei trasporti ferroviari abbia orientato i finanziamenti in modo prioritario verso le infrastrutture ad alta velocità e alta capacità.

1. Fasi di programmazione 2000-2013. I progetti finanziabili dalla UE nel settore dei trasporti.

I periodi programmazione 2000-2006 e 2007-2013 sono stati rispettivamente disciplinati ⁴ dal Regolamento CE n. 67/2010 ⁵, dal Regolamento CE n. 680/2007 ⁶ e dalla Decisione UE n. 661/2010 ⁷.

In questi periodi le categorie di progetti finanziabili, disciplinate specialmente dalla Decisione UE n. 661/2010 sono state, con particolare attenzione ai progetti per le infrastrutture ferroviarie:

❖ progetti di interesse comune, i quali

🇪🇺 riguardano una rete con obiettivi prefissati (mobilità durevole per persone e merci,

³ A parte le singole disposizioni di settore va comunque richiamato l'articolo 171 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, ex art. 155 TCE) secondo cui "l'azione dell'Unione tiene conto della potenziale validità economica dei progetti" (della rete TEN-T, in questo caso); teoricamente quindi (la regola, come si può leggere, è assai flessibile) la Commissione UE non potrebbe distribuire fondi senza una verifica di questa validità.

⁴ Le date delle fonti che citiamo sembrano non rispettare ordine logico e cronologico; ma ciò dipende semplicemente dal fatto che di tanto intanto le norme UE vengono ricondotte a testi unici.

⁵ Regolamento (CE) n. 67/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (versione codificata) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:027:0020:0032:IT:PDF>). È stato abrogato dall'articolo 31 del Regolamento UE n. 1316/2013.

⁶ Regolamento (CE) n. 680/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:162:0001:0010:IT:PDF>). È stato abrogato dall'articolo 31 del Regolamento UE n. 1316/2013.

⁷ Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (rifusione) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32010D0661>). Questa Decisione del 2010 ha sostituito per ragioni di chiarezza la precedente Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, con tutte le relative modifiche successive (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31996D1692>). È stata infine abrogata dall'articolo 59 del Regolamento UE n. 1315/2013.

infrastrutture di qualità a condizioni economiche accettabili, inclusività di tutti i modi di trasporto, uso ottimale delle capacità esistenti, interoperabilità e intermodalità, sostenibilità economica, copertura dell'intero territorio degli Stati membri, possibilità di interconnessione con altre reti)

- # riguardano una rete composta non solo da infrastrutture di trasporto ma anche da sistemi di gestione del traffico e sistemi di posizionamento e di navigazione
- # rientrano in finalità determinate (eliminare le strozzature, ultimare i raccordi mancanti, completare i grandi assi specialmente transfrontalieri e migliorarne l'interoperabilità, sviluppare le infrastrutture di collegamento tra regioni centrali e periferiche, realizzare assi adatti al trasporto di merci, promuovere la navigazione marittima e la navigazione interna, integrare trasporto aereo e ferroviario, ottimizzare la capacità e l'efficienza delle infrastrutture esistenti e nuove, migliorare la sicurezza)
- # "hanno una potenziale validità economica, in base alle analisi dei costi e dei benefici socioeconomici"
- # i progetti di interesse comune per la UE nel settore dei trasporti ferroviari devono in particolare avere per oggetto precisi elementi della rete e particolari obiettivi (linee ferroviarie ad alta velocità ovvero linee ferroviarie convenzionali, infrastrutture e impianti che consentono l'integrazione dei servizi di trasporto ferroviario stradale marittimo ed aereo, attenzione al traffico ferroviario passeggeri su lunghe distanze, interconnessione con gli aeroporti e i porti, accesso a reti ferroviarie regionali e locali, individuazione e sviluppo di grandi assi riservati al trasporto merci o destinati in via prioritaria ai convogli merci, assegnazione di una funzione importante al trasporto combinato, qualità e sicurezza per mezzo dell'armonizzazione tecnica e del sistema armonizzato di controllo e comando ERTMS ⁸)

❖ progetti prioritari, che sono progetti di interesse comune di cui si accerti la capacità di

- # eliminare una strozzatura o ultimare un raccordo mancante su un grande asse della rete transeuropea (si tratta in particolare di progetti transfrontalieri e progetti che attraversano barriere naturali o che comprendono una tratta transfrontaliera)
- # avere dimensioni tali che una pianificazione a lungo termine a livello europeo apporta un valore aggiunto significativo
- # la capacità di garantire benefici netti socioeconomici potenziali e altri vantaggi socioeconomici
- # migliorare la mobilità di merci e persone tra Stati membri
- # contribuire alla coesione territoriale dell'Unione integrando le reti dei nuovi Stati membri e migliorando le connessioni con le regioni periferiche e insulari
- # contribuire allo sviluppo sostenibile dei trasporti, migliorando la sicurezza e riducendo i danni all'ambiente causati dai trasporti, promovendo in particolare un trasferimento modale verso la ferrovia, il trasporto intermodale, le vie navigabili interne e il trasporto marittimo
- # dimostrare l'impegno degli Stati membri interessati a realizzare studi e procedure di valutazione in tempo utile per ultimare i lavori entro una data concordata in precedenza, basata su piani nazionali o altri documenti equivalenti relativi al progetto.

❖ progetti di interesse europeo, che sono i progetti prioritari concretamente selezionati secondo determinate procedure e ai quali è accordata preferenza in sede di concessione dei contributi finanziari comunitari ⁹.

⁸ È la sigla inglese per il "Sistema Europeo di Gestione del Traffico Ferroviario" definito nella Decisione 2006/679/CE della Commissione e nella Decisione 2006/860/CE della Commissione.

⁹ Per fare un esempio, nell'Allegato III della citata Decisione n. 661/2010 tra i progetti prioritari dell'asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo erano compresi: la galleria di base del Brennero, sezione transfrontaliera, e la ferrovia Verona-Napoli. Si deve tenere presente che i progetti prioritari definiti nei precedenti periodi di programmazione sono stati poi chiamati "progetti della rete centrale" nel periodo di programmazione 2014-

2. Fasi di programmazione 2000-2013. I progetti finanziabili dalla UE nel settore dei trasporti: requisiti in materia di analisi costi-benefici e pianificazione finanziaria. La revocabilità delle assegnazioni.

Alcune disposizioni relative agli argomenti di questo punto si trovano nel Regolamento CE n. 67/2010:

- il contributo comunitario è destinato a progetti che hanno una fattibilità economica potenziale e una solida copertura finanziaria
- la decisione di contributo comunitario “dovrebbe”¹⁰ tenere conto delle ripercussioni socioeconomiche dirette e indirette, in particolare sull’occupazione
- ciascuna domanda di contributo contiene tutte le informazioni necessarie all’esame del progetto¹¹ e, in particolare, “a) se la domanda riguarda un progetto
 - o iii) i risultati delle analisi costi/benefici, compresi i risultati dell’analisi di potenziale fattibilità economica e dell’analisi di redditività finanziaria
 - o viii) un piano finanziario che elenchi, in euro o nelle valute nazionali, tutte le voci del finanziamento, compreso il sostegno finanziario chiesto alla Comunità, nelle varie forme di cui all’articolo 3, paragrafo 1, e alle autorità pubbliche locali, regionali o nazionali, nonché alle fonti private, e l’aiuto già concesso”
- per garantire che i progetti con finanziamento comunitario siano portati a buon fine, gli Stati membri e la Commissione “adottano le misure necessarie per ... prevenire le irregolarità e perseguirle” (articolo 12, paragrafo 1)
- “la Commissione può ridurre, sospendere o sopprimere il contributo per l’operazione considerata se risulta confermata l’esistenza di un’irregolarità o l’inosservanza di una delle condizioni indicate nella decisione di concessione del contributo” (articolo 13, paragrafo 2).

Altre disposizioni si trovano nel Regolamento CE n. 680/2007:

- sono ammessi al finanziamento comunitario i progetti nel settore dei trasporti che abbiano un contributo finanziario da parte del richiedente e - se opportuno - degli Stati membri interessati, mobilitando eventualmente capitali privati (articolo 3, paragrafo 2)
- le decisioni sul finanziamento comunitario tengono conto anche della “solidità della copertura finanziaria” e delle “ripercussioni socioeconomiche”¹² (articolo 5, paragrafo 4)
- la Commissione UE definisce programmi di lavoro pluriennali e annuali in base ai quali dirama inviti a presentare proposte, individua i progetti finanziabili, fissa l'ammontare dei contributi comunitari insieme a condizioni e modalità di applicazione (articoli 8 e 9)

2020 (cfr. articolo 58, paragrafo 2, del Regolamento UE n. 1315/2013)

¹⁰ Al condizionale, soavemente.

¹¹ È da sottolineare come questa disposizione implicherebbe da parte della Commissione UE l’esigenza, la volontà e l’obbligo di compiere sistematiche valutazioni di merito.

¹² Anche se non è scritto compiutamente, l’espressione significa che la concessione del finanziamento europeo è subordinata anche ai risultati dell’analisi costi-benefici.

- la Commissione UE può sospendere, ridurre o sopprimere il contributo finanziario in caso di inosservanza di una delle condizioni che ne disciplinano l'assegnazione, anche recuperando la totalità o parte delle somme già erogate ¹³ (articolo 13, paragrafi 1 e 2).

Sottolineiamo a questo punto che ¹⁴:

- l'analisi costi benefici del 2004 ed il relativo aggiornamento del 2007 per il progetto della galleria di base del Brennero ¹⁵, il cui progetto preliminare è stato approvato il 20.12.2004 e il cui progetto definitivo è stato approvato il 31.7.2009 ¹⁶, da una parte risulterebbero offrire una conclusione positiva di sostenibilità solo nel caso in cui le infrastrutture esistenti - A22 e ferrovia storica - non fossero in grado di garantire una capacità sufficiente a far transitare i flussi di traffico nei prossimi vent'anni ¹⁷ ma dall'altra parte sembrano basarsi su previsioni di traffico merci e passeggeri gravemente errate per eccesso ¹⁸;
- non risultano esistere analisi costi-benefici relative al lotto funzionale 1 "Fortezza - Ponte Gardena" della linea di accesso Sud, il cui progetto preliminare è stato approvato il 18.11.2010, o al suo c.d. sub- lotto funzionale "Fluidificazione del traffico e interconnessione con la linea esistente", il cui progetto definitivo è stato approvato il 18.2.2013;
- piani economico-finanziari dovrebbero in teoria esistere per la galleria di base del Brennero e per il lotto funzionale 1 della linea di accesso Sud ¹⁹, il cui progetto preliminare è stato approvato nel 2010, ma non risultano né pubblici né reperibili nonostante le ripetute richieste spedite ai promotori ²⁰
- sarebbe non solo opportuno ma anche doverosa una accurata verifica da parte della Commissione UE sul reale possesso da parte dei progetti indicati dei requisiti per il finanziamento che la UE ha concesso.

¹³ Si tratta di una fattispecie diversa dalla revoca di contributi per irregolarità formali o per inosservanza dei tempi di esecuzione dei progetti.

¹⁴ E' utile ricordare qui che secondo le ben aggirabili norme italiane che regolano la materia, ogni infrastruttura strategica da realizzare con i procedimenti previsti a suo tempo dalla c.d. legge obiettivo n. 443/2001 e ora ricondotti nel c.d. Codice dei contratti pubblici: dovrebbe essere approvata con tutti i suoi costi e le relative coperture finanziarie; se destinata all'affidamento con la modalità della finanza di progetto (a prescindere dal fatto che poi l'ipotesi si realizza effettivamente), il suo progetto preliminare dovrebbe essere approvato insieme ad una analisi costi-benefici e ad un piano economico-finanziario.

¹⁵ Cfr. GEIE Galleria di base del Brennero - Ernst&Young, *Potenziamento asse ferroviario Monaco-Verona, Galleria di base del Brennero, Fase II, Analisi costi-benefici*, 20.10.2004 (<http://www.notavbrennero.info/doc/ferrovia-monaco-verona-bbt-fase-ii-costi-benefici>); BRENNER BASISTUNNEL BBT SE, *Brenner Basis Tunnel Project Cost-Benefit Analysis*, July 2007 (<http://www.notavbrennero.info/doc/brenner-basistunnel-bbt-se-brenner-basis-tunnel-project-cost-benefit-analysis-july-2007>).

¹⁶ Cfr. www.notavbrennero.info, *Quadruplicamento della linea ferroviaria Monaco-Verona. Galleria di base del Brennero, tratto in Italia. Linea di accesso Sud Fortezza-Verona. QUADRO APPROVAZIONI PROGETTAZIONE*, 19.9.2014 (<http://www.notavbrennero.info/doc/tav-brennero-quadro-approvazioni-progetti>).

¹⁷ Vedi Raffaele Grimaldi, *La galleria di base del Brennero: considerazioni su costi e benefici* in AA.VV., *C'è luce in fondo al tunnel? Analisi e spunti sulle politiche infrastrutturali ferroviarie alpine*, 2012, Maggioli Editore, Politecnica.

¹⁸ Sulla questione vedi anche www.notavbrennero.info, *Un'analisi del 2012 su costi-benefici della galleria di base del Brennero, ancora una dimostrazione dell'inutilità del progetto*, 26.5.2014 (<http://www.notavbrennero.info/articoli/lun-26052014-2222/un-analisi-del-2012-su-costi-benefici-della-galleria-di-base-del-brennero>).

¹⁹ Oltre che per la tratta di completamento 1 "Ponte Gardena (Nord) - Prato Isarco (Sud)", il lotto funzionale 2 "Circonvallazione di Bolzano, da Prato Isarco a Bronzolo" e il lotto funzionale 3 "Circonvallazione Trento-Rovereto".

²⁰ Leggi su questi aspetti anche www.notavbrennero.info, *Le tracce del modello economico-finanziario per la costruzione del tunnel ferroviario di base del Brennero e della linea di accesso Sud*, 30.7.2014 (<http://www.notavbrennero.info/doc/le-tracce-del-modello-economico-finanziario-la-costruzione-del-tunnel-ferroviario-di-base-del>).

3. Periodo di programmazione 2014-2020. I progetti finanziabili dalla UE nel settore dei trasporti.

Le categorie di progetti finanziabili sono definite diversamente da quanto disposto nei precedenti periodi di programmazione e sono disciplinate dai Regolamenti UE n. 1315/2013 e n. 1316/2013. Si possono riassumere nel modo che segue, con particolare attenzione ai progetti per le infrastrutture ferroviarie. Omettiamo per semplicità di accennare ai contributi UE sotto forma di appalti o di sostegno all'accesso a finanziamenti di mercato o di sostegno ad azioni di stessa provenienza UE, e ci limitiamo ai contributi agli Stati membri sotto forma di sovvenzioni a lavori, a studi (anche di tutela ambientale), a sistemi e servizi telematici:

- ❖ sono ammessi a contributo finanziario europeo (anche per studi di fattibilità e spese procedurali) i progetti di interesse comune, cioè quelli che (articolo 7, Regolamento UE n. 1315/2013) ²¹
- ✚ “contribuiscono allo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, il ripristino e l'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto esistenti e attraverso misure che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse”
- ✚ contribuiscono al raggiungimento di almeno due degli obiettivi della rete ²²
- ✚ sono conformi alle priorità e ai caratteri tecnici della rete globale o della rete centrale (cfr. di seguito)
- ✚ possiedono un “valore aggiunto europeo” ²³
- ❖ “la rete transeuropea dei trasporti comprende infrastrutture di trasporto e applicazioni telematiche, nonché misure che promuovono la gestione e l'uso efficienti di tale infrastruttura e rendono possibili l'istituzione e la gestione di servizi di trasporto efficienti e sostenibili” (articolo 2, paragrafo 1, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ “la rete transeuropea dei trasporti è pianificata, sviluppata e gestita secondo criteri di efficienza nell'impiego delle risorse attraverso: a) lo sviluppo, il miglioramento e la manutenzione della infrastruttura di trasporto esistente; b) l'ottimizzazione dell'integrazione e dell'interconnessione delle infrastrutture; c) l'introduzione di nuove tecnologie e di applicazioni telematiche ... ; d) la presa in considerazione delle possibili sinergie con altre reti; ... f) misure dirette a pianificare ed espandere la capacità delle infrastrutture laddove necessario (articolo 5, paragrafo 1, Regolamento UE n. 1315/2013) ²⁴

²¹ Anche il Regolamento UE n. 1316/2013 (articolo 4) annuncia il sostegno finanziario ai progetti di interesse comune come qui definiti, riproponendo la condizione che corrispondano agli obiettivi indicati, più o meno con gli stessi termini, dagli articoli 4, 10, 12 ed altri, del Regolamento UE n. 1315/2013 (cfr. nota seguente).

²² Questi obiettivi sono elencati nell'articolo 4 del Regolamento UE n. 1315/2013. Riassumendo, gli obiettivi sono il rafforzamento della coesione sociale (mediante accessibilità e connettività di tutte le regioni dell'Unione, riduzione del divario qualitativo infrastrutturale fra Stati membri, interconnessione tra le infrastrutture di trasporto passeggeri e merci per il traffico sia di lungo raggio che regionale e locale), l'incremento dell'efficienza (mediante rimozione delle strozzature e realizzazione di collegamenti mancanti, interconnessione e interoperabilità, integrazione e interconnessione di tutti i modi di trasporto, promozione di trasporti economicamente efficienti e di alta qualità, uso efficiente dell'infrastruttura nuova ed esistente, applicazione efficace in termini di costi di concetti operativi e tecnologici innovativi), la sostenibilità (mediante trasporti economicamente efficienti nel lungo termine, trasporti puliti e a basse emissioni di gas a effetto serra e di carbonio, sicurezza dei combustibili, riduzione dei costi esterni, protezione dell'ambiente in linea con gli obiettivi dell'Unione per la riduzione del CO₂), maggiori benefici per gli utenti.

²³ Questo è definito nell'articolo 3 come “il valore di un progetto che, in aggiunta al valore potenziale per il solo Stato membro in questione, determina un miglioramento significativo dei collegamenti e dei flussi di trasporto fra gli Stati membri dimostrabile attraverso miglioramenti in termini di efficienza, sostenibilità, concorrenza o coesione ... ”.

²⁴ Come confermerà la lettura dell'articolo 11, il disegno strategico delle misure europee è teoricamente ancora meno

- ❖ la rete transeuropea dei trasporti si distingue in rete globale (tutte le infrastrutture di trasporto esistenti e pianificate) e rete centrale (“parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti”) (articolo 6, paragrafi 2 e 3, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ la rete globale è individuata in mappe ed elenchi (Allegato I e parte 2 dell’Allegato II), e costituisce la base per selezionare i progetti di interesse comune (articolo 9, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ con numerose ripetizioni di disposizioni precedenti, sono indicate le priorità nello sviluppo della rete globale, quali: migliore accessibilità e connettività per tutte le regioni dell’Unione; ottimale integrazione dei modi di trasporto e di interoperabilità tra gli stessi; realizzazione dei collegamenti mancanti e eliminazione delle strozzature in particolare nelle tratte transfrontaliere ²⁵; utilizzo efficiente e sostenibile dell’infrastruttura anche aumentandone la capacità; sicurezza, protezione, efficienza, accessibilità, qualità dei servizi, continuità dei flussi di traffico dell’infrastruttura; applicazioni telematiche e promozione di sviluppo tecnologico innovativo; sicurezza dei combustibili grazie a maggiore efficienza energetica e utilizzo di fonti energetiche e sistemi di propulsione alternativi; mitigazione dell’esposizione delle aree urbane agli effetti nocivi dei trasporti ferroviari e stradali; rimozioni di ostacoli tecnici e amministrativi (articolo 10, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ l’infrastruttura ferroviaria della rete globale comprende linee ferroviarie convenzionali e ad alta velocità, terminali merci e piattaforme logistiche, stazioni, connessioni di stazioni, terminali merci e piattaforme logistiche con altri modi della rete, applicazioni telematiche, attrezzature tecniche (tra cui sistemi di elettrificazione, attrezzature per salita e la discesa dei passeggeri, sistemi per carico e scarico delle merci, impianti automatici per il cambio dello scartamento) (articolo 11, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ l’infrastruttura ferroviaria della rete globale deve corrispondere a determinati requisiti specifici (possessione del sistema ERTMS, conformità alle tecniche norme europee tra l’altro in materia di interoperabilità e di accesso agli scali merci, completa elettrificazione) (articolo 12, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ i progetti di interesse comune relativi all’infrastruttura ferroviaria della rete globale devono avere - oltre alle priorità generali valide per la rete globale (cfr. articolo 10) - precise priorità specifiche (installazione dell’ERTMS, migrazione allo scartamento nominale di 1435 mm, mitigazione del rumore e delle vibrazioni attraverso misure relative al materiale rotabile e alle infrastrutture incluse barriere di protezione acustica, raggiungimento dei requisiti tecnici, miglioramento dell’interoperabilità, miglioramento della sicurezza dei passaggi a livello, collegamenti con i porti delle vie navigabili interne) (articolo 13, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ va attribuita particolare attenzione a progetti di interesse comune per l’infrastruttura della rete

centrato sulle infrastrutture ad alta velocità di quanto non lo fosse nei precedenti periodi di programmazione. In Italia si fa finta di non saperlo; del resto le burocrazie europee non oppongono resistenza ai gruppi di interesse che impongono lo sviamento delle previsioni astratte.

²⁵ Nell’articolo 2 del Regolamento UE n. 1316/2013 la tratta transfrontaliera nel settore dei trasporti è definita come “ la tratta che assicura la continuità di un progetto di interesse comune tra i nodi urbani più vicini situati ai due lati della frontiera di due Stati membri o tra uno Stato membro e un paese vicino”. Questa definizione purtroppo conforta i promotori della nuova linea ferroviaria AV/AC del Brennero che sperano di estendere le tipologie e le percentuali massime di contributi UE alle tratte di accesso Sud tra Fortezza e Bolzano.

globale che puntano a efficienza di gestione, servizi di trasporto innovativi, servizi di trasporto multimodale, cooperazione tra i fornitori di servizi di trasporto, riduzione delle emissioni di carbonio, analisi e informazioni sulle caratteristiche e le prestazioni delle flotte, miglioramento dei collegamenti con le zone più vulnerabili e isolate dell'Unione (articolo 32, Regolamento UE n. 1315/2013)

- ❖ la rete centrale è individuata in apposite cartografie (Allegato I) e - come già anticipato - consiste in quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica relativa alla rete transeuropea dei trasporti e rispecchia l'evoluzione della domanda di traffico e la necessità del trasporto multimodale, contribuendo “in particolare a far fronte al fenomeno della crescente mobilità e ad assicurare norme di sicurezza elevate, concorrendo inoltre allo sviluppo di un sistema di trasporti a basse emissioni di carbonio” (articolo 38, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ le infrastrutture di trasporto ferroviario della rete centrale devono soddisfare sia i requisiti della rete globale sia requisiti specifici come la completa elettrificazione dei binari di linea e di parte dei binari di manovra, linee merci con almeno 22,5 t di carico per asse e 100 km/h di velocità e possibilità di far viaggiare treni con lunghezza di 740 m, piena realizzazione dell'ERTMS, scartamento nominale per le nuove linee ferroviarie 1435 mm (articolo 39, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ per facilitare la realizzazione coordinata della rete centrale sono individuati ²⁶ corridoi multimodali che attraversano almeno due frontiere, quando possibile contengono almeno tre modi di trasporto, “coprono i flussi di lungo raggio più importanti” e “mirano, in particolare, a migliorare i collegamenti transfrontalieri all'interno dell'Unione” (articoli 42-44, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ ciascun coordinatore europeo di corridoio entro il 22.12.2014 presenta un piano di lavoro agli Stati membri interessati e, dopo la loro approvazione, al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e alla Commissione. Il piano di lavoro analizza lo sviluppo del corridoio e comprende, in particolare, una descrizione delle caratteristiche, delle tratte transfrontaliere e degli obiettivi del corridoio. Il piano considera: a) sviluppo dei sistemi interoperabili di gestione del traffico; b) rimozione degli ostacoli fisici, tecnici, operativi e amministrativi tra i modi di trasporto ed incremento dell'efficienza dei trasporti e dei servizi multimodali; c) misure per migliorare la capacità amministrativa e tecnica di concepire, pianificare, progettare, appaltare, realizzare e monitorare progetti di interesse comune; d) possibili impatti dei cambiamenti climatici sull'infrastruttura; e) misure per mitigare le emissioni di gas a effetto serra, l'inquinamento acustico e altri impatti negativi sull'ambiente. Il piano di lavoro comprende dettagli delle consultazioni pubbliche che sostengono il suo sviluppo e la sua attuazione ²⁷. Il piano di lavoro include un'analisi degli investimenti richiesti ²⁸, con “l'elenco di progetti per l'estensione, il rinnovo o la reinstallazione dell'infrastruttura di trasporto ... per ognuno dei modi di trasporto interessati dal corridoio” e con le relative modalità di finanziamento (cfr. il successivo punto 4) (articolo 47, Regolamento UE n. 1315/2013)
- ❖ è istituito il “meccanismo per collegare l'Europa (MCE)”, che stabilisce le condizioni, i metodi

²⁶ Cfr. la parte I dell'Allegato al Regolamento UE n. 1316/2013.

²⁷ Noi non abbiamo letto nessun avviso di consultazione pubblica. Voi?

²⁸ Nell'articolo 7, paragrafo 2, il Regolamento UE n. 1316/2013 ribadisce che sono ammesse a beneficiare delle sovvenzioni UE solo: le iniziative che contribuiscono alla realizzazione di: progetti di interesse comune per la rete centrale e (a certe condizioni) globale, studi, progetti prioritari così definiti nei precedenti periodi di programmazione, nodi della rete centrale, applicazioni telematiche, misure per la riduzione del rumore nel trasporto ferroviario merci, ecc.

e le procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee al fine di sostenere solo progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori” (articolo 1, Regolamento UE n. 1316/2013)

- ❖ nel settore dei trasporti le risorse sono ripartite tra i vari obiettivi specifici ²⁹ tenendo conto di determinate priorità quali eliminare le strozzature, accrescere l'interoperabilità, realizzare i collegamenti mancanti e, in particolare, migliorare le tratte transfrontaliere (80% delle risorse), garantire sistemi di trasporto sostenibili ed efficienti sul piano energetico e della sicurezza (5% delle risorse), ottimizzare l'integrazione e l'interconnessione dei modi di trasporto e accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto, assicurando nel contempo l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto (15% delle risorse) (Allegato I, Parte IV, Regolamento UE n. 1316/2013)
- ❖ il meccanismo concreto per aggiudicare i contributi (non è contenuto nel piano di lavoro sintetizzato appena sopra ma) si basa su un elenco di progetti di interesse comune individuati in via preliminare per la rete centrale nel settore dei trasporti (Allegato I, Parte I, del Regolamento UE n. 1316/2013) ³⁰. Per i progetti compresi in questo elenco la Commissione UE adotta programmi di lavoro pluriennali o annuali in cui fissa i criteri di selezione ³¹ ed attribuzione dei contributi comunitari (articolo 17, Regolamento UE n. 1316/2013); seguono gli inviti a presentare proposte e, sentito il Comitato di coordinamento del MCE, la fissazione dell'ammontare dell'assistenza finanziaria ai progetti selezionati o a parte di essi (articolo 18, Regolamento UE n. 1316/2013).

4. Periodo di programmazione 2014-2020. I progetti finanziabili dalla UE nel settore dei trasporti: requisiti in materia di analisi costi-benefici e pianificazione finanziaria. La revocabilità delle assegnazioni.

Alcune disposizioni relative agli argomenti di questo punto si trovano nel Regolamento UE n. 1315/2013:

²⁹ Si ripete per chiarezza che questi obiettivi sono stati fissati dagli articoli 4, 10, 12, ed altri, del Regolamento UE n. 1315/2013 (cfr. più sopra) e sono stati ripresi dal Regolamento UE n. 1316/2013, articolo 4. Quest'ultimo elenca così gli obiettivi settoriali specifici del settore dei trasporti: 1) eliminare le strozzature, accrescere l'interoperabilità ferroviaria, realizzare i collegamenti mancanti e, in particolare, migliorare le tratte transfrontaliere (il conseguimento dell'obiettivo si misura per il settore ferroviario in base al numero di collegamenti transfrontalieri nuovi o migliorati, al numero di chilometri di linea adeguati allo standard di scartamento nominale europeo e dotati di ERTMS, al numero di strozzature eliminate e al numero di sezioni incrementate in capacità, alla lunghezza della rete); 2) ottimizzare l'integrazione e l'interconnessione dei modi di trasporto e accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto, assicurando l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto (il conseguimento dell'obiettivo si misura per il settore ferroviario in base al numero di piattaforme logistiche multimodali, inclusi porti interni e marittimi e aeroporti collegati alla rete ferroviaria, e terminali ferroviario-stradali migliorati).

³⁰ Questo costituisce in sostanza una specificazione delle cartografie che individuano la rete centrale dei trasporti nell'Allegato I del Regolamento UE n. 1315/2013. All'interno del Corridoio Scandinavia Mediterraneo sono inseriti i progetti (studi e lavori) per la galleria di base del Brennero e per la linea di accesso Fortezza-Verona. La Commissione UE è delegata a modificare l'elenco “per tenere conto di mutate priorità di finanziamento nelle reti transeuropee e di cambiamenti relativi a progetti di interesse comune” (articolo 21, paragrafo 1, Regolamento UE n. 1316/2013).

³¹ Si deve tenere conto degli orientamenti generali stabiliti nella parte V dell'Allegato I (maturità dello sviluppo del progetto; solidità del piano di attuazione; effetto di stimolo del sostegno dell'Unione sugli investimenti pubblici e privati; necessità di superare ostacoli finanziari, quali l'assenza di finanziamenti da parte del mercato; impatto economico, sociale, climatico e ambientale; accessibilità; dimensione transfrontaliera). La Commissione UE è tuttavia delegata ad adottare modifiche di questi orientamenti “al momento della fissazione dei criteri di aggiudicazione, al fine di rispecchiare la valutazione intermedia del presente regolamento e le conclusioni tratte dalla sua attuazione” (articolo 21, paragrafo 6, Regolamento UE n. 1316/2013).

- nelle sue premesse si legge: “(22) È altresì opportuno che i progetti di interesse comune per i quali è richiesto un finanziamento dell'Unione siano sottoposti a un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico, basata su una metodologia riconosciuta, che tenga conto di tutti i costi e i benefici sul piano sociale, economico, climatico e ambientale. L'analisi costi-benefici per quanto attiene al clima e all'ambiente dovrebbe basarsi sulla valutazione di impatto ambientale effettuata ai sensi della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio”
- le "analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico" sono definite come “una valutazione quantitativa ex ante, effettuata sulla base di una metodologia riconosciuta, del valore di un progetto, che tiene conto di tutti i costi e i benefici pertinenti sul piano sociale, economico climatico e ambientale. L'analisi costi-benefici per quanto attiene al clima e all'ambiente si basa sulla valutazione di impatto ambientale effettuata ai sensi della direttiva 2011/92/UE” (articolo 3, lettera t)
- ogni progetto di interesse comune ammissibile al finanziamento UE “ha una sostenibilità economica sulla base di un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico” (articolo 7, paragrafo 2, lettera c)
- il piano di lavoro presentato entro il 22.12.2014 da ciascun coordinatore di corridoio deve individuare - per ciascun progetto su cui richiede investimenti - “le varie fonti previste, in partenariato con gli Stati membri interessati, per il finanziamento, a livello internazionale, nazionale, regionale, locale e dell'Unione, includendo, quando possibile, i sistemi di finanziamento incrociato con destinazione specifica, nonché il capitale privato, assieme all'importo degli impegni già presi e, ove applicabile, il riferimento al contributo dell'Unione previsto nell'ambito dei suoi programmi finanziari” (articolo 7, paragrafo 1, comma 3)
- ❖ la Commissione “pubblica i principi di fondo che applica per la valutazione dell'analisi del rapporto costi-benefici sotto il profilo socioeconomico e del valore aggiunto europeo con riguardo ai progetti di interesse comune per i quali è chiesto un finanziamento dell'Unione” (articolo 51).

Altre disposizioni si trovano nel Regolamento UE n. 1316/2013:

- ❖ l'obiettivo di “sviluppo di reti transeuropee moderne e ad alta efficienza che tengano conto dei flussi di traffico futuri previsti “si misura in base al volume di investimenti privati, pubblici o in partenariato pubblico-privato in progetti di interesse comune e, in particolare, in base al volume di investimenti privati in progetti di interesse comune realizzati attraverso gli strumenti finanziari previsti dal presente regolamento. È prestata particolare attenzione all'uso efficiente degli investimenti pubblici” ³² (articolo 3)
- ❖ “L'importo dell'assistenza finanziaria concesso alle azioni selezionate è modulato sulla base di un'analisi costi-benefici di ciascun progetto, della disponibilità di risorse di bilancio dell'Unione e della necessità di massimizzare l'effetto leva dei finanziamenti dell'Unione.” (articolo 10,

³² Per inciso, il “meccanismo per collegare l'Europa deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione minima del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, miglioramento del 20 % dell'efficienza energetica, aumento del 20 % della quota delle energie rinnovabili entro il 2020 (articolo 3). Non ci pare che, per esempio, l'assunzione di proiezioni infondate di traffico merci e passeggeri - come nel caso degli studi per il traforo di base del Brennero (cfr. www.notavbrennero.info, *La capacità potenziale di trasporto merci della ferrovia storica del Brennero*, 8.7.2014, <http://www.notavbrennero.info/doc/la-capacit-potenziabile-di-trasporto-merci-della-ferrovia-storica-del-brennero>) - contribuisca a selezionare progetti di opere coerenti con questi obiettivi.

comma 6)

- ❖ nel caso siano riscontrate irregolarità nella concessione dei contributi comunitari la Commissione adotta misure per “il recupero delle somme indebitamente corrisposte nonché, se del caso, ... l’applicazione di sanzioni amministrative e finanziarie effettive, proporzionate e dissuasive” fermo restando che (articolo 24, paragrafo 1)
- ❖ “La Commissione o i suoi rappresentanti e la Corte dei Conti hanno il potere di controllare, in base a documenti e mediante controlli in loco, le azioni dei beneficiari di tutte le sovvenzioni, gli organismi di attuazione, i contraenti e i subcontraenti che hanno beneficiato di fondi dell’Unione a norma del presente regolamento” (articolo 24, paragrafo 2)
- ❖ “La Commissione può chiedere a uno Stato membro interessato da un progetto di interesse comune di presentare una valutazione specifica delle azioni e dei progetti collegati finanziati ... oppure, eventualmente, di fornirle le informazioni e l’assistenza necessarie per procedere alla valutazione di tali progetti” (articolo 27, paragrafo 7).

Come al termine del precedente punto 2 sottolineiamo che:

- rispetto ai precedenti periodi di programmazione 2000-2013, le norme europee per il periodo di 2014-2020 hanno in qualche modo rafforzato e reso un po’ più stringenti le regole in materia di sostenibilità dei progetti sia sotto profilo del rapporto tra costi e benefici sia sotto il profilo di una ragionevole, credibile pianificazione finanziaria delle risorse occorrenti per l’ipotetica realizzazione
- ci si deve aspettare che prima di concedere altri contributi ³³ ai progetti per la galleria di base del Brennero e per la linea di accesso Sud la Commissione UE conduca una approfondita verifica sul reale possesso da parte di questi progetti dei requisiti per il sostegno finanziario UE.

³³ Informazioni di stampa (l’Adige, 27.2.2015, *Chiesti a Bruxelles 630 milioni*) riportano che il Ministero delle Infrastrutture ha presentato alla Commissione UE un programma di interventi infrastrutturali con richiesta di finanziamenti in base ai bandi TEN-T 2014, su cui la decisione è attesa per giugno 2015: si tratta di 71 progetti (32 nel settore ferroviario); tra questi, studi e lavori per le sezioni transfrontaliere della galleria di base del Brennero, per i quali sono stati richiesti contributi UE per 630 milioni. Non risulterebbero inoltrate dall’Italia richieste di finanziamento UE per le tratte di accesso Sud.