



## L'evoluzione della Politica dei Trasporti dell'Unione Europea

### *Evolution of the Transport Policy of the European Union*

Roberto CALISE <sup>(\*)</sup>

(<https://www.medra.org/servlet/view?lang=it&doi=10.57597/IF.12.2022.ART.2.>)

**Sommario** - Il presente articolo ripercorre la genesi e lo sviluppo della Politica Comune dei Trasporti (PCT) dell'Unione Europea, la cui nascita è contestuale al Trattato di Roma del 1957. Si analizza come nel corso dei decenni, e in particolare grazie all'introduzione dei fondi strutturali, la PCT sia passata dall'abbattere frontiere fra gli Stati Membri come strumento per realizzare il mercato unico, all'avvicinare i quartieri di singole città per aumentarne la coesione spaziale e sociale. La dimensione urbana, al pari di quella ambientale, acquisisce infatti progressivo maggior peso nell'ambito della PCT e del grande disegno delle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T). Oggi, a quasi settant'anni dalla nascita dell'Unione, la Politica Comune dei Trasporti è a tutti gli effetti un fondamentale strumento di policy per la promozione della mobilità collettiva e per perseguire gli obiettivi di decarbonizzazione individuati dal *Green Deal* della Commissione Europea.

#### 1. La Politica Comune dei Trasporti (PCT) dagli inizi alla svolta degli anni '80

Il 25 marzo 1957 i rappresentanti di Belgio, Repubblica Federale Tedesca, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi firmano il cosiddetto Trattato di Roma (Fig. 1), con cui si istituisce la Comunità Economica Europea (CEE). Nel preambolo, è enucleata la volontà dei sei Stati fondatori di porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa per garantirne il progresso economico e sociale mediante azioni comuni, eliminando le barriere che avevano diviso fino a quel momento gli Stati, puntando su uno sviluppo armonioso dei territori attraverso lo strumento del mercato unico e la riduzione delle differenze socio-economiche esistenti tra le varie regioni del continente, recuperando allo stesso tempo il ritardo di quelle meno avanzate.

In quest'ottica, il tema dei trasporti è centrale fin dall'inizio dell'avventura europea. La ragione è chiara: questi

**Summary** - This article traces the genesis and development of the Common Transport Policy (CTP) of the European Union, whose birth is concurrent with the 1957 Treaty of Rome. An analysis is performed over the decades, and particularly thanks to the introduction of the Structural Funds, of how the CTP has gone from breaking down borders between Member States as a tool for achieving the single market, to bringing individual city districts closer together to increase their spatial and social cohesion. The urban dimension, as well as the environmental one, is gradually gaining greater importance in the context of the CTP and the major trans-European transport network (TEN-T) design. Today, almost seventy years after the birth of the Union, the Common Transport Policy is in every respect a fundamental policy tool for the promotion of collective mobility and to pursue the decarbonisation objectives identified by the *Green Deal* of the European Commission.

#### 1. The Common Transport Policy (CTP) from the beginning to the turn of the 80s

On 25 March 1957 the representatives of Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg, and the Netherlands signed the so-called Treaty of Rome (Fig. 1), which established the European Economic Community (EEC). In the preamble, the will of the six founding countries to lay the foundations of an ever closer union between the peoples of Europe to ensure their economic and social progress through common actions is explained, eliminating the barriers that had divided the Countries up to that point, focusing on a harmonious development of the territories through the instrument of the single market and the reduction of the socio-economic differences existing between the various regions of the continent, while recovering the backwardness of the less advanced ones.

From this point of view, the transport issue has been central since the beginning of the European adventure. The reason is clear: these represent the main link between na-

<sup>(\*)</sup> Responsabile Relazioni Istituzionali presso FlixBus Italia s.r.l. - Corso Como 11 - 20154 Milano. Indirizzo e-mail: [roberto.calise@flixbus.it](mailto:roberto.calise@flixbus.it).

<sup>(\*)</sup> Head of Institutional Relations at FlixBus Italia s.r.l. - Corso Como 11 - 20154 Milan. E-mail: [roberto.calise@flixbus.it](mailto:roberto.calise@flixbus.it).

rappresentano la principale via di collegamento tra le nazioni. Senza rimuovere gli ostacoli materiali, le strozzature e le carenze infrastrutturali fra gli Stati, non è possibile raggiungere l'obiettivo del mercato unico. Motivo per il quale, al tema dei trasporti è dedicato l'intero Titolo IV (articoli 74-84) del Trattato di Roma. In particolare, l'attuazione di una Politica Comune dei Trasporti (PCT) è demandata al Consiglio delle Comunità Europee [1], uno dei tre organi che compongono la neonata CEE, assieme al Parlamento e alla Commissione. Nonostante l'importanza dell'argomento, le disposizioni ivi contenute restano inattuato per quasi trent'anni, anche perché languiva l'intero processo di realizzazione del mercato unico nel suo complesso.

Con l'Atto Unico Europeo (AUE, 1986) e l'approvazione del Trattato di Maastricht (1992) avviene il necessario cambio di passo, che consente un salto sia quantitativo che qualitativo verso l'attuazione della PCT, in quanto l'Unione si dota degli strumenti per rafforzare la politica d'integrazione fra gli Stati: i fondi europei. Questi ora possono essere impiegati per abbattere le barriere fisiche fra le nazioni, contribuendo alla realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto. Non a caso, come si vedrà, nel 1992 la Commissione Europea redige il primo Libro Bianco (*White Paper*) sullo sviluppo futuro della PCT, attraverso la realizzazione di una rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Ne seguiranno altri, a cadenza più o meno decennale, nel 2001 e nel 2011, fino al più recente *Green Deal* con la relativa strategia per la mobilità sostenibile, fra il 2019 e il 2020.

Intrecciata a quest'evoluzione vi è il sopraggiungere di una coscienza ambientale più marcata nella popolazione e, di conseguenza, anche nei decisori politici, che ha portato la PCT ad essere man mano più strettamente connessa ad un altro campo d'azione dell'Unione, introdotta a metà anni '80 con l'approvazione dell'AUE: la Politica Europea dell'Ambiente (PEA). Il suo orizzonte d'azione è alquanto vasto, e tocca temi come lo smaltimento dei rifiuti, il trattamento delle acque, i cambiamenti climatici, le piogge acide, l'inquinamento, la mobilità sostenibile, e più in generale la qualità della vita nell'ambiente urbano. Allo sviluppo di quest'ultimo è dedicato uno specifico Libro Verde (*Green Paper*), approvato nel giugno 1990. Anche in questo caso, ne seguiranno altri, e crescente sarà l'attenzione ai temi ambientali, al punto da diventare il cardine dell'azione politica della Commissione Europea, come testimoniato dal *Green Deal* promosso dalla Presidente della Commissione U. VON DER LEYEN e presentato nel dicembre 2019, in cui i trasporti sono un segmento fondamentale nella lotta contro il cambiamento climatico.



Figura 1 – Illustrazione d'epoca celebrativa del Trattato di Roma (1957).

Figure 1 – Celebration classic illustration of the Treaty of Rome (1957).

*tions. Without removing physical barriers, bottlenecks and infrastructure gaps between countries, the objective of the single market cannot be achieved. This is why the entire Title IV (Articles 74-84) of the Treaty of Rome is dedicated to the subject of transport. In particular, the implementation of a Common Transport Policy (CTP) is entrusted to the Council of the European Communities [1], one of the three component bodies of the new EEC, together with the Parliament and the Commission. Despite the importance of the subject, the provisions contained therein remain unimplemented for almost thirty years, partly because the whole process of completing the single market as a whole languished.*

*With the Single European Act (SEA 1986) and the adoption of the Maastricht Treaty (1992), the necessary change of pace takes place, which allows both a quantitative and a qualitative leap towards the implementation of the CTP, since the Union is equipped with the instruments to strengthen the policy of integration between the States: European funds. These can now be used to break down physical barriers between nations, contributing to the construction of new transport infrastructures. It is no coincidence, as will be seen, that in 1992 the European Commission drafted the first White Paper on the future development of the CTP, through the creation of a trans-European transport network (TEN-T). More will follow, more or less every ten years, in 2001 and 2011, until the most recent Green Deal with its strategy for sustainable mobility, between 2019 and 2020.*

*The advent of a more marked environmental awareness in the population is intertwined with this evolution and, consequently, also in political decision-makers, which has led the CTP to be more and more closely connected to another field of action of the Union, introduced in the mid-80s with the approval of the EUA: the European Environment*

Con gli occhi di un lettore di oggi, appare evidente come la politica europea dei trasporti e quella dell'ambiente fossero destinate ad essere intrecciate. Non era però scontato lo fossero fin dall'inizio, nel lontano 1986, anno d'approvazione dell'Atto Unico, a riprova di una certa lungimiranza del legislatore comunitario. Sicuramente, lo strumento pratico per attuarle è lo stesso: i fondi europei. Vi è poi un legame teorico: la PCT, infatti, si propone di realizzare uno spazio unico europeo, senza barriere fisiche, con connessioni più fluide, non importa quale sia il veicolo – treno, aereo, auto, nave. L'Europa ha bisogno di ferrovie ad alta velocità, aeroporti più grandi, nuove e più ampie autostrade, canali navigabili e porti più estesi. Da qui, l'importanza, come si vedrà, delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T). Allo stesso tempo, queste infrastrutture presentano un impatto ambientale rilevante. Diventa dunque fondamentale concentrarsi su come attenuarlo, preservando e migliorando al contempo la qualità della vita nelle città toccate dal potenziamento delle reti transeuropee, promuovendo il trasporto pubblico locale e un più facile accesso alla fruizione della TEN-T: ecco perché la PEA pone un accento importante sulla mobilità nelle aree urbane. In altre parole, il treno più veloce che collega due città europee attraverso un'infrastruttura moderna ed efficiente, che mira a ridurre i tempi di percorrenza e ad eliminare auto dalle strade, è depotenziato nei suoi effetti benefici se, all'interno di quelle stesse città, è difficile raggiungere la stazione ferroviaria poiché incolonnati nel traffico...

Si è accennato a come il tema dei trasporti fosse presente già all'atto fondativo della CEE. Tuttavia, per i trent'anni successivi prevalgono gli interessi dei singoli Stati, che portano a individuare come prettamente programmatiche le indicazioni contenute nel Titolo IV del Trattato di Roma, con un'interpretazione "minimalista" [2] nell'applicazione delle sue disposizioni. Per uscire da questa impasse, si consuma un duro scontro istituzionale in seno alla CEE, che ancor oggi desterebbe scalpore. Come già evidenziato, il soggetto attuatore della PCT viene identificato nel Consiglio delle Comunità Europee. All'epoca come oggi, quest'organo è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, scelto in funzione della materia oggetto di trattazione. Dunque, spettava al consesso dei vari Ministri dei Trasporti europei l'attuare il disegno di una politica comune. Il 21 settembre 1982 il Parlamento Europeo, di fronte all'inazione del Consiglio, chiede di esprimersi senza indugio su ben ventiquattro proposte in tema di trasporti avanzate dalla Commissione, e rimaste lettera morta. Di fronte ad una risposta del Consiglio considerata vaga quanto insufficiente, il Parlamento, di concerto con la Commissione, cita in giudizio lo stesso Consiglio innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Con una storica sentenza del 22 maggio 1985, la Corte dà ragione a Parlamento e Commissione, evidenziando come i due rami della CEE, negli anni, si siano spesi nell'inviare al Consiglio comunicazioni e note incoraggiando lo sviluppo della PCT. Al contrario, le misure adottate dal Consiglio sono "di ca-

*Policy (EEP). Its scope for action is quite wide, and covers issues such as waste disposal, water treatment, climate change, acid rain, pollution, sustainable mobility and, more generally, the quality of life in the urban environment. A specific Green Paper dedicated to the development of the latter was adopted in June 1990. Also in this case, others will follow, and increasing attention will be paid to environmental issues, to the point of becoming the cornerstone of the political action of the European Commission, as witnessed by the Green Deal promoted by the President of the Commission U. VON DER LEYEN and presented in December 2019, in which transport is a fundamental segment in the fight against climate change.*

*With the eyes of a reader today, it is clear that the European transport policy and European environment policy were destined to be intertwined. It was not, however, a foregone conclusion from the outset, back in 1986, the year in which the Single Act was adopted, as proof of the Community legislature's foresight. Surely the practical tool for implementing them is the same: European funds. Then there is a theoretical link: the CTP, in fact, aims to create a single European area, without physical barriers, with smoother connections, no matter what the vehicle – train, plane, car, ship. Europe needs high-speed railways, larger airports, new and wider motorways, inland waterways, and larger ports. Hence the importance, as will be seen, of the trans-European transport networks (TEN-T). At the same time, these infrastructures have a significant environmental impact. It is therefore essential to focus on how to mitigate it, while preserving and improving the quality of life in the cities affected by the strengthening of the trans-European networks, promoting local public transport and easier access to the use of the TEN-T, which is why the EAP places an important emphasis on mobility in urban areas. In other words, the fastest train that connects two European cities through a modern and efficient infrastructure, which aims to reduce journey times and eliminate cars from the roads, is weakened in its beneficial effects if, within those same cities, it is difficult to reach the railway station because they are stuck in traffic...*

*It was mentioned that the subject of transport was already present in the founding act of the EEC. However, for the next thirty years, the interests of individual States prevail, leading to the identification of the indications contained in Title IV of the Treaty of Rome as purely programmatic with a "minimalist" interpretation [2] in the application of its provisions. In order to break this impasse, a serious institutional clash takes place within the EEC, which would still cause a stir today. As already pointed out, the implementing entity of the CTP is identified in the European Communities Council. At the time, as at present, this body is composed of a representative of each Member State at ministerial level, chosen on the basis of the subject under discussion. It was therefore up to the various European transport ministers to draw up a common policy. Faced with the Council's inaction, on 21 September 1982 the European Parliament asked for its opinion without delay on*



rattere piuttosto sporadico, e non procedono da una concezione coerente" [3].

A parere del Parlamento e della Commissione, le misure adottate fino al 1982 dal Consiglio in nessun modo avevano soddisfatto i requisiti del Trattato per una politica comune in materia di trasporti. Parlamento e Commissione inoltre sostengono che "uno sviluppo insufficiente nel settore dei trasporti può compromettere il conseguimento degli obiettivi del Trattato in altri settori, come ad esempio la libera circolazione delle merci" [4]. Il Consiglio, da parte sua, contesta l'interpretazione portata avanti da Parlamento e Commissione, sottolineando come nel Trattato non vi siano obblighi sufficientemente chiari e specifici sulla realizzazione della PCT in riferimento alle proprie competenze. Inoltre, a parere del Consiglio, non è possibile rintracciare una definizione precisa della nozione di Politica Comune dei Trasporti in tutto il Trattato. Infine, gli accusati sottolineano come l'assenza di una politica comune sui trasporti non impedisca necessariamente lo sviluppo del mercato unico. Il dibattito va avanti per tre anni, e, come detto, il 22 maggio 1985 la Corte dichiara che, in violazione degli articoli 74 e 75 del Trattato, il Consiglio aveva ommesso di attuare la PCT. Inoltre, la Corte invita il Consiglio ad attuare il Titolo IV del Trattato in un tempo ragionevole. La sentenza della Corte rappresenta un momento cruciale verso la realizzazione della Politica Comune dei Trasporti: infatti, fornisce un importante supporto a coloro che argomentavano a favore di un maggiore coordinamento tra gli Stati membri e l'armonizzazione dei loro regolamenti [5].

Che il vento stesse cambiando appare ancor più chiaro solo un mese dopo, quando, nel giugno 1985, viene approvato il "Libro Bianco sul Completamento del Mercato Interno". La Commissione Europea, sotto l'impulso del suo nuovo Presidente, J. DELORS, decide di rispondere alla mancanza *de facto* del libero scambio tra i paesi della CEE tracciando ben 279 misure legislative necessarie per completare il mercato unico e proponendo, per la prima volta, un calendario preciso con un termine chiaro (31 dicembre 1992) per raggiungerne il completamento. Il nuovo approccio della Commissione Delors non si limita alla sola realizzazione del mercato comune, bensì è di più ampio respiro. L'obiettivo è quello di impostare una strategia che permetta il liberare le forze economiche degli Stati, aumentando l'efficienza industriale e la competitività. È chiaro che le restrizioni ai trasporti fra Stati rappresentano un ostacolo serio quanto concreto al libero scambio.

Al fine di unificare realmente un'area economica che all'epoca contava 320 milioni di persone, è di importanza vitale eliminare le barriere fisiche, tecniche e fiscali tra gli Stati: la PCT, in questo senso, assume un ruolo chiave, come dimostra anche la sottoscrizione dell'accordo di Schengen, con il quale il sogno di uno spazio unico europeo dove potersi muovere senza restrizioni comincia a diventare realtà – pur entrando in vigore solo dieci anni dopo, nel 1995. Inoltre, il Libro Bianco fa riferimento alla sentenza della Corte Europea, mettendo in evidenza la ne-

*twenty-four proposals on transport put forward by the Commission, which remained a dead letter. Faced with a response from the Council considered to be vague and inadequate, the Parliament, in conjunction with the Commission, brought an action against the Council before the Court of Justice of the European Communities. In a landmark judgement of 22 May 1985, the Court gave Parliament and the Commission cause to believe that over the years the two branches of the EEC have spent their time sending the Council communications and notes encouraging the development of the CTP. On the contrary, the measures adopted by the Council are "rather sporadic in nature, and do not derive from a coherent concept" [3].*

*In the view of Parliament and the Commission, the measures adopted by the Council up to 1982 had in no way met the Treaty requirements for a common transport policy. Parliament and the Commission also argue that 'insufficient development in the transport sector may jeopardise the achievement of the objectives of the Treaty in other areas, such as the free movement of goods' [4]. The Council, for its part, criticises the interpretation put forward by Parliament and the Commission, stressing that there are not sufficiently clear and specific obligations in the Treaty on the implementation of the CTP with regard to its competences. Furthermore, in the Council's view, a precise definition of the concept of a common transport policy throughout the Treaty cannot be found. Finally, the defendants stress that the absence of a common transport policy does not necessarily impede the development of the single market. The debate goes on for three years, and, as said, on 22 May 1985 the Court declared that, in breach of Articles 74 and 75 of the Treaty, the Council had failed to implement the CTP. In addition, the Court invites the Council to implement Title IV of the Treaty within a reasonable time. The Court's judgement represents a crucial moment in the implementation of the Common Transport Policy: it provides important support to those who argued in favour of greater coordination between Member States and the harmonisation of their regulations [5].*

*That the wind was changing appears even clearer only a month later, when, in June 1985, the "White Paper on the Completion of the Internal Market" was approved. The European Commission, under the impetus of its new President, J. DELORS, decides to respond to the de facto lack of free trade between EEC countries by outlining 279 legislative measures necessary to complete the single market and proposing, for the first time, a precise timetable with a clear deadline (31 December 1992) for its completion. The new approach of the Delors Commission is not limited to the completion of the common market alone, but is broader in scope. The aim is to devise a strategy that will free the economic forces of the States, increasing industrial efficiency and competitiveness. It is clear that restrictions on transport between countries represent a serious and real obstacle to free trade.*

*In order to truly unify an economic area that at the time numbered 320 million people, it is vital to eliminate physical, technical and fiscal barriers between countries: the CTP,*

cessità di compiere rapidi progressi nell'attuazione del Titolo IV. La Commissione indica quindi azioni concrete per rinvigorire il settore dei trasporti, individuando per ciascuno di esse un calendario vincolante. Al contempo, la Commissione si mostra consapevole che, una volta realizzate le maggiori possibilità di movimento senza ostacoli, persone, merci e capitali sarebbero potuti affluire verso le aree di maggiore vantaggio economico, esacerbando così le discrepanze esistenti tra le regioni europee. Per tale motivo, il Libro Bianco rimanda alla necessità di utilizzare appieno i fondi strutturali, la cui importanza, si afferma, "verrà pertanto rafforzata" [6].

Il Libro Bianco sul completamento del mercato interno rappresenta la base per la discussione in seno al Consiglio Europeo di Milano del 28 e 29 giugno 1985, che apre la strada all'approvazione un anno più tardi dell'Atto Unico Europeo (AUE), nel quale sono confermate e rafforzate la maggior parte delle misure contenute nel Libro Bianco del 1985. Come già accennato, ora la CEE ha gli strumenti per poter intervenire direttamente nel supportare progetti finalizzati ad attuare le varie politiche europee: una pietra miliare nel processo decisionale europeo (Tab. 1). La sentenza della Corte Europea del 1985, il Libro Bianco dello stesso anno e l'approvazione dell'AUE nel 1986 agiscono come catalizzatori per il rilancio di una Politica Comune dei Trasporti, che si manifesta immediatamente con la produzione, fra il 1985 e il 1991, di circa una dozzina fra direttive e regolamenti, nelle materie più disparate: dall'armonizzazione delle legislazioni nel settore dei trasporti su strada (1985), ai pacchetti di liberalizzazione del trasporto aereo (1987, 1990, 1992), alla fondamentale direttiva del Consiglio del 1991 che apre la strada alla gestione delle varie aziende ferroviarie nazionali così come le conosciamo oggi.

## 2. Dall'integrazione negativa a quella positiva: gli anni '90 e le reti TEN-T

L'approvazione del Trattato sull'Unione Europea di Maastricht nel febbraio 1992 (Fig. 2) rappresenta il definitivo passaggio da un processo di integrazione cosiddetta "negativa", ossia la semplice eliminazione delle barriere alla libera circolazione di merci e servizi, a un'integrazione "positiva", ovvero basata sull'attuazione di azioni comuni che vanno a incidere maggiormente sulle politiche dei singoli Paesi. In altre parole, la CEE cambia pelle, tendendo verso un'unione non solo economica, ma più marcatamente politica. Ovviamente, ciò incide anche sullo sviluppo della politica sui trasporti, che vede nel dicembre 1992 l'adozione da parte della Commissione di un Libro Bianco completamente

*in this sense, assumes a key role, as shown also by the signing of the Schengen Agreement, with which the dream of a single European area where mobility is without restrictions begins to become a reality – although it entered into force only ten years later, in 1995. In addition, the White Paper refers to the judgement of the European Court, highlighting the need to make rapid progress in the implementation of Title IV. The Commission therefore indicates tangible actions to reinvigorate the transport sector, identifying a binding timetable for each of them. At the same time, the Commission is aware that once the greatest opportunities for unimpeded movement have been achieved, people, goods and capital could flow to the areas of greatest economic advantage, thus exacerbating the existing discrepancies between the European regions. For this reason, the White Paper refers to the need to make full use of the Structural Funds, the importance of which, it states, "will therefore be strengthened" [6].*

*The White Paper on the completion of the internal market is the basis for discussion at the Milan European Council of 28 and 29 June 1985, which paves the way for the adoption a year later of the Single European Act (SEA), which confirms and strengthens most of the measures contained in the 1985 White Paper. As already mentioned, the EEC now has the tools to be able to intervene directly in supporting projects aimed at implementing the various European policies: a milestone in the European decision-making process (Table 1). The ruling of the European Court in 1985, the White Paper of the same year and the approval of the SEA in 1986 act as catalysts for the relaunch of a Common Transport Policy, which immediately manifests itself with the production of about a dozen directives and regulations, in the most varied areas, between 1985 and 1991:*

Tabella 1 – Table 1

L'evoluzione della PCT dal Trattato di Roma alla fine degli anni '80  
Evolution of the CTP from the Treaty of Rome at the end of the '80s

Dal 1957 a fine anni '80: i primi passi della PCT From 1957 to the late 1980s: the first steps of the CTP		
Anno Year	Atto Document	Implicazioni Implications
1957	Trattato di Roma Treaty of Rome	Nascita della Comunità Economica Europea (CEE) e della Politica Comune dei Trasporti (PCT) Birth of the European Economic Community (EEC) and the Common Transport Policy (CTP)
1985	Sentenza della Corte di Giustizia Ruling of the Court of Justice	Rilancio dell'attività della PCT Revival of CTP activity
1985	Libro Bianco sul Completamento del Mercato Interno White Paper on Completion of the Internal Market	PCT individuata come fondamentale strumento per la realizzazione del mercato unico CTP identified as a key instrument for the implementation of the single market
1985	Trattato di Schengen The Schengen Treaty	Inizio della creazione di uno spazio unico europeo Beginning of the creation of a single European area
1986	Atto Unico Europeo Single European Act	Riorganizzazione dei fondi europei e creazione della Politica Europea dell'Ambiente (PEA) Reorganisation of European funds and creation of the European Environment Policy (EEP)



Figura 2 – Firma del Trattato di Maastricht (1992).  
Figure 2 – Signature of the Maastricht Treaty (1992).

dedicato allo sviluppo della PCT. Il testo, significativamente intitolato “Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti”, segna un punto di svolta: si passa da una politica che era finalizzata essenzialmente alla realizzazione del mercato comune mediante il superamento degli ostacoli tra Stati membri, ad una più ampia visione per favorire l’interconnessione e l’interoperabilità delle reti nazionali e la loro accessibilità [7]. Il Libro Bianco è anticipato nello stesso anno da altri due importanti passaggi: l’adozione di un Libro Verde relativo all’impatto dei trasporti sull’ambiente (maggio 1992) e la comunicazione della Commissione sull’attuazione di un programma d’azione nel campo delle infrastrutture di trasporto (giugno 1992), ossia il testo che darà il via al grande progetto delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T).

Pezzo dopo pezzo, il puzzle della nuova Europa prende forma. Un approccio olistico che, per completare il mercato unico, punta a una comune politica sui trasporti, ma senza dimenticarne l’aspetto, si direbbe oggi, *green*. Parole che suonano ora di lessico comune, quali sostenibilità o impatto ambientale, trovano già all’epoca corrispondenza nella sensibilità del legislatore europeo. Il Libro Bianco del 1992 propone un metodo integrato, che combina trasporti, efficienza energetica, maggiore sicurezza e salvaguardia degli aspetti sociali e ambientali. Si richiama la necessità di un nuovo approccio, necessario per superare quei “colli di bottiglia” che non consentono alle diverse reti trasportistiche dei Paesi europei di comunicare efficacemente. L’assenza di una visione più ampia, sovranazionale – qualcosa che solo le istituzioni comunitarie possono portare in dote – ha causato negli anni una mancanza di interconnessioni, creando strozzature e ostacoli per l’interoperabilità tra le reti dei singoli Stati, nonché tra le linee di trasporto nazionali e quelli locali. Inoltre, reti inadeguate o incomplete impediscono l’integrazione delle regioni europee più periferiche nel mercato unico. Questi squilibri “non sono semplicemente causa di disagio e frustrazione. Essi sono inaccettabili per una crescente proporzione della pubblica opinione e, se restano

from the harmonisation of legislation in the road transport sector (1985), to the air transport liberalisation packages (1987, 1990, 1992), to the fundamental Council directive of 1991 which paves the way for the management of the various national railway companies as we know them today.

## 2. From negative to positive integration: the ‘90s and the TEN-T networks

The approval of the Maastricht Treaty on the European Union in February 1992 (Fig. 2) represents the definitive transition from a so-called “negative” integration process, that is,

the simple elimination of barriers to the free movement of goods and services, to a “positive” integration, or based on the implementation of common actions that have a greater impact on the policies of individual countries. In other words, the EEC is changing its skin, moving towards a union that is not only economic but also more markedly political. Obviously, this also affects the development of the transport policy, with the Commission adopting a White Paper in December 1992 entirely dedicated to the development of the CTP. The text, significantly entitled “The future development of the common transport policy”, marks a turning point: it moves from a policy that was essentially aimed at achieving the common market by overcoming obstacles between Member States, to a broader vision to promote the interconnection and interoperability of national networks and their accessibility [7]. The White Paper is anticipated in the same year by two other important steps: the adoption of a Green Paper on the impact of transport on the environment (May 1992) and the Commission communication on the implementation of an action programme in the field of transport infrastructure (June 1992), that is the text which will launch the major trans-European transport network (TEN-T) project.

The puzzle of the new Europe takes shape, piece by piece. A holistic approach that, in order to complete the single market, aims at a common transport policy, but one would say today, without forgetting its green aspect. Words that now sound like common lexicons, such as sustainability or environmental impact, already found a match in the sensitivity of the European legislator at the time. The 1992 White Paper proposes an integrated approach, combining transport, energy efficiency, greater safety and safeguarding social and environmental aspects. The need is recalled for a new approach, necessary to overcome those “bottlenecks” that do not allow the different transport networks of European countries to communicate effectively. The absence of a broader, supranational vision – something that only the Community institutions can provide – has caused lack of interconnections over the years, creating bottlenecks and



irrisolti, minacciano di ostacolare l'evoluzione della Comunità, rallentando il processo di integrazione economica" [8].

L'obiettivo della Commissione è dunque quello di invertire tale tendenza grazie al nuovo approccio integrato della PCT, che verte su tre punti chiave:

1. il rafforzamento e il corretto funzionamento del mercato interno, agevolando la libera circolazione di persone e merci attraverso gli Stati;
2. lo sviluppo di una rete di trasporto all'interno dei paesi europei in linea con la nuova visione dell'UE sull'ambiente, al fine di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>;
3. il rafforzamento della politica di coesione, il "braccio armato" dell'Unione per ridurre gli squilibri tra le regioni europee.

Con l'avanzare del processo di integrazione positiva, cresce l'ambito in cui si espandono le politiche europee: come cerchi che si lambiscono fino a incrociarsi, la politica comune sui trasporti si intreccia con quella sull'ambiente. Al di là del tema mercato unico, con il Libro Bianco acquisisce centralità lo scoraggiare la mobilità privata incentivando quella collettiva, in particolare nelle aree urbane dove la congestione è ormai percepita come un problema serio e ineludibile. Al contempo, è necessario non dimenticare le aree più arretrate d'Europa, che all'inizio degli anni '90 sono l'Italia meridionale, il sud della Spagna, il Portogallo, la Grecia settentrionale, il Galles e la Germania orientale. Territori vastissimi, alle cui esigenze solo i fondi strutturali possono provare a fornire una risposta. Dunque, il miglioramento delle performance trasportistiche e ambientali europee passa per forza di cose dalle risorse comunitarie, in particolare dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e dal Fondo di Coesione (attivo a partire dal 1994 e che acquisirà un peso ancor maggiore con l'allargamento dell'Europa a est del 2004), potenziando il quadro finanziario dei fondi nel quadriennio 1993-1997 [9].

Oltre ai fondi, il titolo XII del Trattato di Maastricht consegna agli Stati europei un nuovo strumento di *policy-making*: le reti transeuropee dei trasporti (*Trans-European Networks of Transports* - TEN-T), anche note come corridoi europei. Il loro scopo è "consentire ai cittadini dell'Unione (...) di beneficiare dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne. (...) Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione della Comunità mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche a livello nazionale per raggiungere tali obiettivi. La Commissione può prendere, in stretta collaborazione con gli Stati membri, qualsiasi iniziativa utile per favorire detto coordinamento" [10]. L'iniziativa delle TEN-T viene dettagliata in una comunicazione della Commissione [11] del giugno 1992, raccolta poi nel Libro Bianco. Si dovrà però aspettare il Consiglio Europeo di Essen (Germania) nel dicembre

*obstacles to interoperability between the networks of individual countries, as well as between national and local transport lines. In addition, inadequate or incomplete networks prevent the most peripheral European regions from being integrated into the single market. These imbalances "are not simply a cause of discomfort and frustration. They are unacceptable to an increasing proportion of public opinion and, if they remain unresolved, threaten to hinder the development of the Community by slowing down the process of economic integration" [8].*

*The Commission's objective is therefore to reverse this trend through the new integrated approach of the CTP, which focuses on three key points:*

1. *the strengthening and proper functioning of the internal market by facilitating the free movement of persons and goods through the Member Countries;*
2. *the development of a transport network within European countries in line with the EU's new vision for the environment, with a view to reducing CO<sub>2</sub> emissions;*
3. *strengthening of the cohesion policy, the "armed wing" of the Union to reduce imbalances between European regions.*

*The area in which European policies are expanding grows as the process of positive integration progresses: like circles that skim until crossing each other, the common transport policy is intertwined with that on environment. Beyond the issue of the single market, the White Paper makes it essential to discourage private mobility by encouraging collective mobility, particularly in urban areas where congestion is now perceived as a serious and unavoidable problem. At the same time, we must not forget the most backward areas of Europe, which at the beginning of the 1990s were southern Italy, southern Spain, Portugal, northern Greece, Wales, and eastern Germany. Very large areas, to whose needs only structural funds can try to provide an answer. Therefore, the improvement of European transport and environmental performance necessarily passes from Community resources, in particular from the ERDF (European Regional Development Fund) and the Cohesion Fund (active since 1994 and which will acquire an even greater weight with the expansion of Europe to the east in 2004), strengthening the financial framework of the funds in the four-year period 1993-1997 [9].*

*In addition to the funds, Title XII of the Maastricht Treaty provides the European Countries with a new policy-making tool: the Trans-European Networks of Transport (TEN-T), also known as European corridors. Their aim is "to enable citizens of the Union (...) to benefit from the advantages of establishing an area without internal borders. (...) Within the framework of an open and competitive markets system, Community action aims to promote interconnection and interoperability of national networks and access to such networks. Member States shall coordinate among themselves policies at national level to achieve these objectives, in liaison with the Commission. The Commission may take any useful initiative to promote such coordi-*

1994 per avere una lista con i primi quattordici progetti delle reti transeuropee (Fig. 3), che disegnano finalmente un'Europa unita anche dal punto di vista infrastrutturale. Collegamenti veloci, sia fisici (su ferro, strada, vie d'acqua) che energetici (elettrodotti e gasdotti) che di telecomunicazioni (uno su tutti, il sistema di posizionamento satellitare Galileo): il definitivo passo da un'integrazione negativa ad una positiva, in cui l'azione della Commissione diventa ancora più incisiva.

Il Libro Bianco del 1992 rappresenta un salto di qualità per la PCT, che, di concerto con la politica ambientale

*nation, in close cooperation with the Member States" [10]. The TEN-T initiative is set out in detail in a Commission Communication [11] of June 1992, which was then taken up in the White Paper. However, we will have to wait until the European Council in Essen (Germany) in December 1994 to have a list of the first fourteen trans-European network projects (Fig. 3), which finally draw up a united Europe also from an infrastructural point of view. Fast connections, both physical (by rail, road, waterways) and energy (power lines and gas pipelines) and telecommunications (one above all, the Galileo satellite positioning system): the*

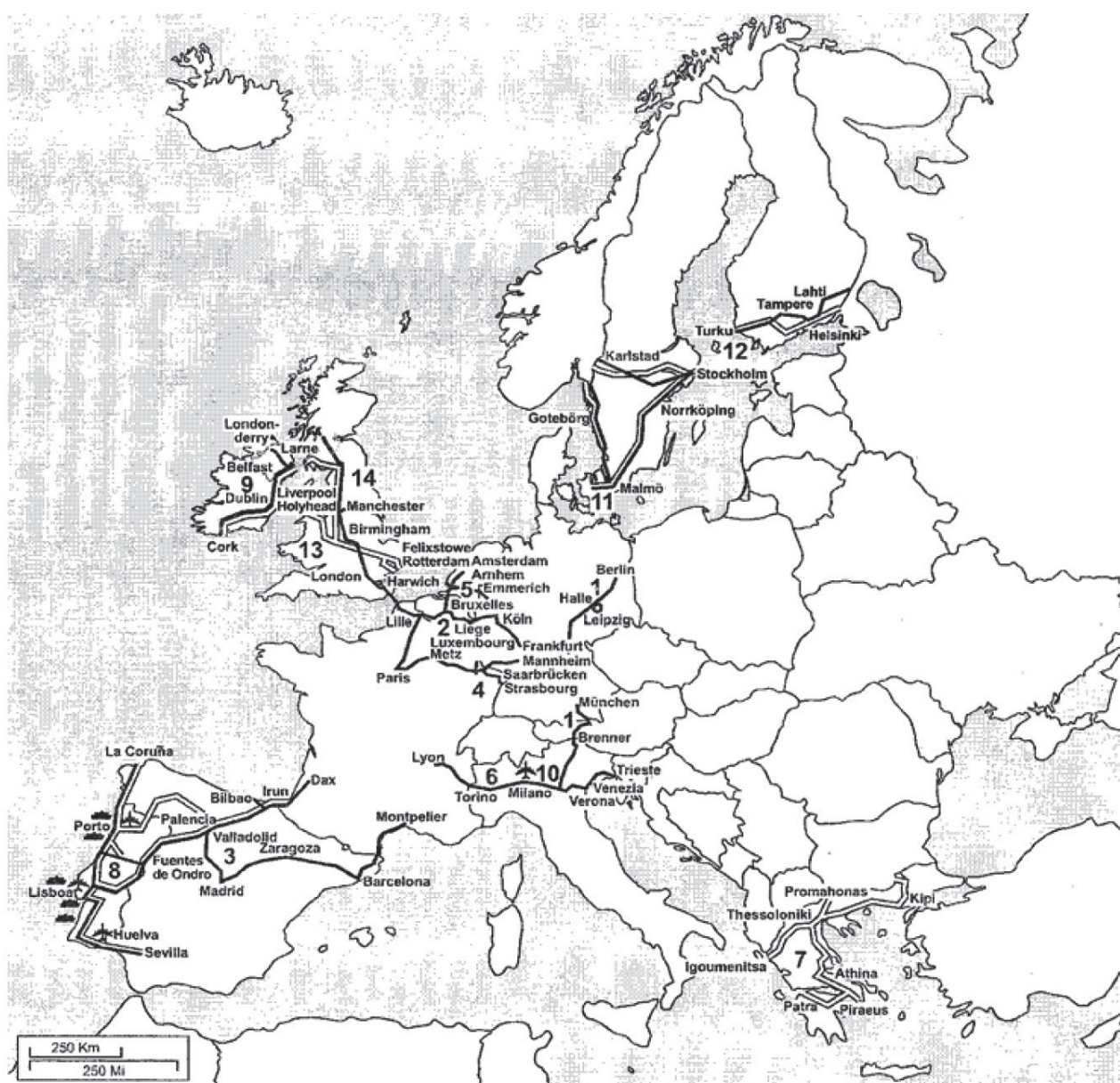


Figura 3 – I progetti TEN-T individuati durante il Consiglio Europeo di Essen (Dicembre 1994).

Figure 3 – The TEN-T projects identified at the Essen European Council (December 1994).



dell'UE, comincia a diventare un quadro organico quanto coerente (Tab. 2). Concetti come mobilità sostenibile e coesione sociale fra territori a diversi livelli di sviluppo sono ad oggi considerati capisaldi nelle azioni di politica europea. Al contempo, si assiste a un cambio di *governance*, introducendo un meccanismo multilivello, che vede un maggiore coordinamento tra i diversi livelli decisionali (UE e Stati membri): un passaggio che fa il pari con la riforma dei fondi europei dell'Atto Unico, su cui si va pian piano a innestare un più stretto processo di analisi e valutazione delle politiche attuate tramite la loro erogazione.

### 3. Verso l'allargamento ad Est: il Libro Bianco del 2001 e la Carta di Napoli del 2003

L'apertura dei mercati dei trasporti previsti nel Libro Bianco del 1992, in particolare quello stradale ed aereo, diventano rapidamente realtà nel corso degli anni '90. I primi significativi progressi della Politica Comune dei Trasporti si concretizzano "in una riduzione significativa dei prezzi per i consumatori, accompagnata da un aumento della qualità dei servizi e della gamma di alternative disponibili, che ha cambiato le stesse abitudini di vita e di consumo dei cittadini europei. La mobilità è passata in media dai 17 km al giorno per persona del 1970, ai 35 km del 1998 ed è ormai considerata un vero e proprio diritto acquisito. Tale politica ha inoltre permesso di sviluppare tecniche modernissime in un quadro di interoperabilità a livello europeo. I progetti lanciati alla fine degli anni '80 cominciano oggi a portare i loro frutti. Si pensi ad esempio alla realizzazione della rete ferroviaria transeuropea ad alta velocità o al programma di navigazione satellitare Galileo" [12]. Tuttavia, nonostante i notevoli progressi, lo sviluppo trasportistico europeo non appare uniforme con una preponderante crescita del traffico su gomma, notoriamente più flessibile e quindi meglio rispondente ai mutamenti apportati dal completamento del mercato unico e dall'abolizione delle frontiere.

La congestione delle città e delle reti di trasporto diventa un problema sempre più pressante. Le criticità maggiori vengono individuate dalla Commissione nei modelli gestionali delle singole aziende nazionali ferroviarie, e dal ritardo nel completamento delle reti transeuropee, realizzate solo per un quinto [13]. Risulta dunque necessario rivedere l'approccio allo sviluppo della PCT, anche in vista dell'allargamento a Est dell'Unione, previsto dal Trattato di Nizza del febbraio 2001. Il Consiglio Europeo di Göteborg, nel giugno dello stesso anno, invita il Parlamento europeo e il

*final step from a negative integration to a positive one, in which the Commission's action becomes even more incisive.*

*The 1992 White Paper represents a quantum leap for the CTP, which, in concert with the EU environmental policy, is beginning to become a comprehensive and coherent framework (Tab. 2). Concepts such as sustainable mobility and social cohesion between territories at different levels of development are now considered cornerstones in European policy actions. At the same time, there is a change of governance, introducing a multilevel mechanism, which sees greater coordination between the different decision-making levels (EU and Member States): a step that is equal to the reform of the European funds of the Single Act, on which a closer process of analysis and evaluation of the policies implemented through their disbursement is gradually being grafted.*

### 3. Towards eastward expansion: the 2001 White Paper and the 2003 Naples Charter

*During the 1990s the opening-up of transport markets envisaged in the 1992 White Paper rapidly became a reality, particularly road and air transport. The first real progress in the Common Transport Policy brought a significant drop in consumer prices, combined with a higher quality of service and a wider range of choices, thus actually changing the lifestyles and consumption habits of European citizens. Personal mobility, which increased from 17 km a day in 1970*

Tabella 2 – Table 2

L'evoluzione della PCT durante gli anni '90  
The evolution of CTP during the 1990s

Anni '90: dall'integrazione negativa a quella positiva The 1990s: from negative to positive integration		
Anno Year	Atto Document	Implicazioni Implications
1990	Libro Verde sull'ambiente urbano <i>Green Paper on the urban environment</i>	Primi passi della PEA e dell'importanza dei trasporti nelle aree urbane <i>The first steps of the EAP and the importance of transport in urban areas</i>
1992	Trattato di Maastricht <i>The Maastricht Treaty</i>	La CEE diventa UE (Unione Europea). Ideazione delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T) <i>The EEC becomes the EU (European Union). Design of trans-European transport networks (TEN-T)</i>
1992	Libro Verde – L'impatto dei trasporti sull'ambiente <i>Green Paper – The impact of transport on the environment</i>	PEA e PCT sempre più interconnesse fra loro <i>EAP and CTP increasingly interconnected</i>
1992	Libro Bianco – Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti <i>White Paper – The future development of the common transport policy</i>	Primo documento programmatico organico di sviluppo della PCT <i>First CTP Organic Planning Development Document</i>
1994	Consiglio Europeo di Essen <i>Essen European Council</i>	Individuazione dei primi progetti TEN-T <i>Identification of the first TEN-T projects</i>

Consiglio a “dare priorità agli investimenti in infrastrutture per i trasporti pubblici e le ferrovie, le acque interne, la navigazione a corto raggio, le operazioni intermodali e l'efficace interconnessione” [14] per garantire una politica sostenibile, in particolare passando dai trasporti su strada a quelli su rotaia, puntando ad un riequilibrio tra i modi di trasporti.

A quasi dieci anni dal primo, il 12 settembre 2001 viene così presentato un nuovo Libro Bianco, intitolato “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”. Già dal titolo, appare chiara la volontà della Commissione di far compiere uno scatto in avanti alla PCT con un documento che spingesse gli Stati membri a completare le decisioni già immaginate nel 1992 [15]. Per far ciò, la Commissione aumenta il livello di dettaglio delle azioni da intraprendere, che vanno dal migliorare la qualità del trasporto su strada; il potenziamento della rete ferroviaria, contestualmente ad una sua apertura al mercato e un'armonizzazione fra i diversi sistemi ferroviari degli Stati membri; la creazione delle “autostrade del mare” e un interscambio ferro-navi per il trasporto merci; una revisione delle politiche di apertura del mercato aereo e la modernizzazione degli aeroporti; l'ampliamento e il rafforzamento dei diritti degli utenti; la razionalizzazione del trasporto pubblico al fine di limitare il ruolo dell'automobile privata, promuovendo delle buone pratiche a livello comunitario.

Guardando l'intera storia della PCT dal 1957, risulta chiaro come l'Unione Europea lentamente ma costantemente abbia aumentato la sua possibilità di intervento nel campo dei trasporti. Il Libro Bianco del 2001 segna un altro importante passo in avanti, in particolare grazie all'accento posto sul trasporto urbano e la diffusione di buone pratiche. La mancanza di adeguati sistemi di trasporto nelle principali aree metropolitane dell'Unione viene considerata una delle principali cause di congestione, con ripercussioni negative sulla qualità della vita dei cittadini. Le città europee sono sempre più sovraffollate, soffocate dalla mobilità privata: a farne le spese sono i gruppi sociali più fragili, schiacciati tra sistemi di trasporto inefficienti, e malattie dovute all'inquinamento e all'incidentalità stradale, con un notevole impatto sui sistemi sanitari pubblici.

Le idee di buone pratiche non mancano: il Libro Bianco spinge sulla diversificazione delle fonti energetiche, puntando sui carburanti alternativi, e proponendo un apposito quadro regolatorio. Si arriva perfino a parlare di *car sharing*, un termine che diventerà d'uso comune solo quindici anni dopo. Tuttavia, simili progetti necessitano di tempo e di sperimentazioni. Dunque, in attesa di avveniristiche soluzioni, non resta che puntare su metodi più tradizionali: metropolitane, tram, piste ciclabili, unite a corsie prioritarie per i mezzi pubblici, adeguate informazioni agli utenti, materiale rotabile di nuova generazione, frequenza delle corse. Ricette dal sapore antico, ma le uniche possibili per garantire – a qualunque latitudine e in qualunque momento storico – la qualità della vita nelle città.

*to 35 km in 1998, is now more or less seen as an acquired right. This policy has also allowed developing state-of-the-art techniques within a framework of interoperability at European level. The projects launched in the late 1980s are now beginning to bear fruit. The implementation of the trans-European high-speed rail network or the Galileo satellite navigation programme [12]. However, despite considerable progress, European transport development does not appear to be uniform with a predominant growth in road traffic, which is known to be more flexible and therefore more responsive to the changes brought about by the completion of the single market and the abolition of frontiers.*

*The congestion of cities and transport networks is becoming an increasingly pressing problem. The most critical issues are identified by the Commission in the management models of the individual national railway companies, and by the delay in the completion of the trans-European networks, which were only implemented for one fifth [13]. It is therefore necessary to revise the approach to the development of the CTP, also with a view to the expansion of the Union to the east, as provided for in the Treaty of Nice of February 2001. The Gothenburg European Council in June of the same year called on the European Parliament and the Council to “give priority to investment in infrastructure for public transport and railways, inland waters, short sea shipping, intermodal operations and effective interconnection” [14] in order to ensure a sustainable policy, in particular by shifting from road to rail, aiming at rebalancing transport modes.*

*Almost ten years after the first, a new White Paper entitled ‘European transport policy up to 2010: time to decide’ was presented on 12 September 2001. It is clear already in the title, that the Commission wants the CTP to take a step forward with a document that would push the Member States to complete the decisions already envisioned in 1992 [15]. In order to do this, the Commission increases the level of detail of the actions to be taken, ranging from improving the quality of road transport; strengthening the rail network, together with its opening up to the market and harmonisation between the different rail systems of the Member States; the creation of ‘motorways of the sea’ and a rail-ship freight interchange; a review of air market opening policies and the modernisation of airports; the extension and strengthening of users’ rights; the rationalisation of public transport in order to limit the role of the private car by promoting good practices at Community level.*

*Looking at the whole history of the CTP since 1957, it is clear that the European Union has slowly but steadily increased its possibility of intervention in the transport field. The 2001 White Paper marks another important step forward, in particular thanks to the emphasis on urban transport and the dissemination of good practice. The lack of adequate transport systems in the main metropolitan areas of the Union is considered one of the main causes of congestion, with negative repercussions on the quality of life of citizens. European cities are becoming increasingly overcrowded, suffocated by private mobility: the most fragile so-*



Ad adeguate infrastrutture va però affiancato un nuovo approccio in termini di fruibilità, immaginando i mezzi di trasporto urbani e regionali come un unico sistema, indipendentemente dalle società che gestiscono le singole linee. La Commissione Europea si impegna, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a sostenere tramite fondi comunitari le buone pratiche [16]: è una novità di non poco conto, che ben rispecchia lo spirito del ciclo di programmazione dei fondi europei 2000-2006 che in quel momento era appena entrato nel vivo.

I Libri Bianchi rappresentano gli orientamenti generali dell'Unione su determinate politiche, e generalmente hanno un raggio d'azione di circa un decennio. Tuttavia, il Libro Bianco del 2001 viene sottoposto ad una revisione intermedia nel 2006, principalmente perché il contesto europeo cui si riferiva era in buona parte cambiato per via dell'allargamento dell'UE avvenuto nel 2004. Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria sono ora Paesi membri, seguiti nel 2007 da Bulgaria e Romania: l'Unione Europea assume dimensioni pressoché continentali [17]. Le istituzioni comunitarie si preparano per tempo a questo storico passo e ciò vale anche per le politiche sulle infrastrutture e la mobilità. Il 4 e 5 luglio 2003 si tiene a Napoli il Consiglio informale dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea, allargato ai 13 omologhi dei Paesi candidati a entrare da lì a poco nell'UE: un'occasione storica, che vede per la prima volta un ampio confronto su temi trasportistici in un'ottica di un'Europa non più a 15 Stati, ma (in quel momento) a 25, proiettata sul Mar Mediterraneo per favorire le partnership anche con Paesi non UE. Sotto l'egida di R. PRODI come Presidente della Commissione Europea, al termine della due giorni partenopea i Ministri firmano la "Carta di Napoli", che rappresenta la base per estendere la PCT anche ai Paesi nuovi entranti, inaugurando al contempo la stazione Materdei della metropolitana cittadina (Fig. 4), finanziata in buona parte da fondi europei [18].

Con l'allargamento, arriva anche la necessità di confrontarsi con l'arretratezza della dotazione infrastrutturale degli Stati ex-socialisti. Già nel 2004 si provvede ad aggiornare la lista delle TEN-T (Fig. 5), ferma alle quattordici individuate ad Essen nel dicembre di dieci anni prima, identificando trenta progetti prioritari dal costo di circa 250 miliardi di Euro [19]. Tuttavia, quel che desta maggiore preoccupazione sono le aree metropolitane: città come Bucarest, Budapest, Praga, Sofia e Varsavia sono ora parte di un'Europa in cui quasi l'80% dei cittadini vive in ambiente urbano, i cui trasporti producono il 40% delle emissioni CO<sub>2</sub> [20]. Più di prima, l'UE deve ora promuovere lo studio e lo scambio delle migliori pratiche a livello comunitario in settori quali la regolamentazione, la gestione della congestione e del traffico, i servizi pubblici di trasporto e la pianificazione urbana. Per raggiungere tali obiettivi, nella revisione del 2006 del Libro Bianco si identifica la necessità di elaborare un Libro Verde interamente dedicato al tema della mobilità urbana per determinare il valore aggiunto potenziale di un intervento europeo ri-

*cial groups are paying the price, crushed between inefficient transport systems, and diseases due to pollution and road accidents, with a considerable impact on public health systems.*

*There is no shortage of ideas for good practice: the White Paper is pushing for the diversification of energy sources, focusing on alternative fuels, and proposing a specific regulatory framework. There is even talk of car sharing, a term that will become common only fifteen years later. However, such projects require time and experimentation. Therefore, waiting for futuristic solutions, all that remains is to focus on more traditional methods: subways, trams, cycle paths, combined with priority lanes for public transport, adequate information for users, new generation rolling stock, frequency of travel. Recipes with an ancient flavour, but the only options to guarantee – at any latitude and at any historical moment – the quality of life in cities. However, a new approach in terms of usability must be added to adequate infrastructures, imagining urban and regional transport means as a single system, regardless of the companies that operate the individual lines. In compliance with the principle of subsidiarity, the European Commission undertakes to support good practices through Community funds [16]: this is a significant innovation, which clearly reflects the spirit of the programming cycle of the 2000-2006 European funds that at that time had just entered into force.*

*The White Papers represent the general guidelines of the Union on certain policies, and generally have a range of about a decade. However, the 2001 White Paper is subject to a mid-term review in 2006, mainly because the European context to which it referred had largely changed as a result of the 2004 enlargement of the EU. Cyprus, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Czech Republic, the Slovak Republic, Slovenia and Hungary are now Member States, followed in 2007 by Bulgaria and Romania: the European Union takes on almost continental dimensions [17]. The Community institutions are preparing in good time for this historic step, and this also applies to policies on infrastructure and mobility. On the 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> July 2003 the informal Council of Transport Ministers of the European Union is held in Naples, enlarged to the 13 counterparts of the candidate countries to enter the EU shortly thereafter: a historic occasion, which sees for the first time a broad discussion on transport issues with a view to Europe with no longer 15 States, but (at that time) 25, projected on the Mediterranean Sea to promote partnerships with non-EU countries. Under the aegis of R. PRODI as President of the European Commission, at the end of the two Neapolitan days the Ministers signed the "Charter of Naples", which represents the basis for extending the CTP also to new entrants, at the same time inaugurating the Materdei station of the city underground (Fig. 4), largely financed by European funds [18].*

*The expansion is also accompanied by the need to confront the backwardness of the infrastructural endowment of the ex-socialist countries. Already in 2004, the list of TEN-Ts (Fig. 5) was updated, which was at the fourteen identified in*

spetto a un'azione locale [21]: un ulteriore piccolo passo verso un'azione europea più incisiva sui territori in tema di trasporti pubblici.

#### 4. La crescente attenzione europea verso la dimensione urbana

Nella classificazione dei documenti prodotti dall'UE, il Libro Verde è un "atto atipico": rappresenta il veicolo attraverso il quale la Commissione intende stimolare la riflessione su un tema specifico, attraverso un processo di consultazione e di dibattito sulla base di una serie di proposte. Generalmente, a un Libro Verde segue un Libro Bianco, che contiene invece azioni concrete da intraprendere in quel settore precedentemente analizzato. Come visto, nell'ambito del processo di revisione del Libro Bianco del 2001 si indica come necessaria la stesura di un Libro Verde sul trasporto urbano. Tuttavia, non è il primo sull'argomento: già nel 1990 la Commissione aveva dato alle stampe un Libro Verde sull'ambiente urbano, nel quale cominciano ad emergere i temi legati all'urbanizzazione ed ai problemi ad essa connessi, fra i quali i trasporti, e la parallela volontà comunitaria di intervenire su più fronti per migliorare la qualità della vita nelle città, in particolare nelle regioni rientranti nel cosiddetto "Obiettivo 1", quelle in cui il PIL pro capite era al di sotto del 75% della media europea. All'epoca, in questa categoria rientrano grandi città come Atene, Belfast, Dublino, Lisbona e Napoli, e le soluzioni proposte sono le più varie: dalla creazione di una rete metropolitana (Atene) a un nuovo sistema fognario (Lisbona) alla realizzazione di un ciclo di trattamento dei rifiuti (Napoli). In particolare, di Atene e Napoli si sottolinea il progressivo peggioramento della qualità dell'aria, evidenziando la mancanza di trasporti pubblici adeguati [22].

Nel 1992, a pochi mesi dalla pubblicazione del primo Libro Bianco sui trasporti, la Commissione, come accennato in precedenza, adotta un Libro Verde relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente, concepito come logica continuazione ed approfondimento del precedente testo del 1990. Stavolta, la Commissione si sofferma maggiormente sulle interazioni tra la politica ambientale dell'Unione e le altre politiche comunitarie, in particolare quella, per l'appunto, sui trasporti [23]. Se due anni prima l'approccio era stato più generalista, illustrando i diversi fattori che condizionano la qualità della vita nelle città (congestione, inquinamento, servizi fognari, gestione dei rifiuti), ora il focus è esclusivamente sui trasporti collettivi ed il loro impatto ambientale, dentro e fuori le città. Il processo di confronto a valle del Libro Verde del 1992



Figura 4 – L'esterno della stazione Materdei della metropolitana di Napoli allestita per il Consiglio informale dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea, luglio 2003.

*Figure 4 – Outside view of the Materdei station of the Naples underground set up for the informal Council of Ministers of Transport of the European Union, July 2003.*

*Essen in December ten years earlier, identifying thirty priority projects at a cost of about 250 billion euros [19]. However, what is of greatest concern are metropolitan areas: cities such as Bucharest, Budapest, Prague, Sofia and Warsaw are now part of Europe where almost 80% of citizens live in an urban environment, with transport accounting for 40% of CO<sub>2</sub> emissions [20]. More than before, the EU must now promote the study and exchange of best practice at EU level in areas such as regulation, congestion and traffic management, public transport services and urban planning. In order to achieve these objectives, the 2006 revision of the White Paper identifies the need to draw up a Green Paper entirely dedicated to urban mobility in order to determine the potential added value of a European intervention compared to a local action [21]: a further small step towards a more incisive European action on the territory in the public transport field.*

#### 4. Growing European focus on the urban dimension

*In the classification of documents produced by the EU, the Green Paper is an "atypical document": it is the vehicle through which the Commission intends to stimulate reflection on a specific issue, through a process of consultation and debate on the basis of a series of proposals. Generally, a Green Paper is followed by a White Paper, which contains concrete actions to be taken in that area previously analysed. As we have seen, a Green Paper on urban transport is needed as part of the process of revising the 2001 White Paper. However, it is not the first on this subject: as early as 1990 the Commission published a Green Paper on the urban environ-*





Figura 5 – La lista aggiornata dei progetti TEN-T al 2004.  
 Figure 5 – The updated list of TEN-T projects in 2004.

trovò poi sistematizzazione nel Libro Bianco dello stesso anno, che pone come inscindibile il rapporto fra trasporti e sostenibilità ambientale.

Con il processo di revisione del Libro Bianco del 2001, la Commissione anticipa che è prossima a intraprendere un percorso simile a quello dei primi anni '90, andando ancor più nello specifico con un Libro Verde dedicato interamente alla mobilità urbana, a cui seguirà

ment, in which the issues of urbanisation and related problems, including transport, began to emerge, as did the Community's desire to act on several sides to improve the quality of life in cities, particularly in the regions covered by the so-called 'Objective 1', where per capita GDP was below 75% of the European average. At the time, this category included large cities such as Athens, Belfast, Dublin, Lisbon and Naples, and the solutions proposed are the most varied: from

una consultazione pubblica. Nel settembre 2007, il testo è pronto: in modo ancor più marcato che in passato, la mobilità urbana è riconosciuta come un vettore importante per la crescita economica, l'occupazione e la promozione dello sviluppo sostenibile, secondo il motto che "le città europee sono diverse l'una dall'altra, ma si trovano tutte di fronte alle stesse sfide e sono alla ricerca di soluzioni condivise" [24]. Per raggiungere tali soluzioni, gli strumenti sono quelli classici: i fondi europei. Dunque, nel Libro Verde, che cade all'inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei 2007-2013, viene evidenziato come vi siano a disposizione della mobilità urbana ben 8 miliardi di Euro, quasi quattro volte quanto stanziato nel precedente ciclo 2000-2006 (2 miliardi). A questi, si aggiungono 9,5 miliardi stanziati per progetti di rigenerazione urbana [25], considerata sempre più inscindibile dal trasporto pubblico.

Non è solo una questione di numeri: pian piano, l'Unione continua a espandere le aree di propria competenza (Tab. 3), stressando maggiormente alcuni concetti quali la necessaria riconversione in chiave sostenibile della mobilità in ambito urbano, e ciò avviene mettendo a disposizione degli Stati membri una base più robusta per il cofinanziamento del trasporto collettivo, citato espressamente nei regolamenti che sono alla base dei meccanismi di funzionamento del FESR e del Fondo di Coesione. C'è un processo di fondo da evidenziare: grazie ad un'interpretazione del principio di sussidiarietà, ossia il poter intervenire direttamente laddove le autorità locali fossero deficitarie, l'UE ha ampliato i propri confini d'azione. Ciò non avviene necessariamente con azioni politiche dirette, bensì tramite la leva finanziaria dei fondi. Infatti, accettare tali risorse obbliga gli Stati e le autorità locali a tabelle di marcia serrate, rendicontazioni precise, vincoli d'utilizzo e di risultato: pur senza un'evidente azione politica, il risultato desiderato dagli orientamenti comunitari è così – almeno in teoria – perseguito.

Il che, per la mobilità urbana, è un bene: infatti, nel Libro Verde del 2007 si evidenzia come oltre il 40% delle vetture di tram e metropolitana dell'UE a 15 Stati (pre-allargamento 2004-2007 - Fig. 6) e ben il 67% del materiale rotabile urbano dei nuovi Stati membri abbia più di vent'anni [26]. Appare dunque urgente iniziare un processo di rinnovamento, che è al contempo sia un'operazione per trasporti più efficienti ed ecosostenibili che un'azione per attivare un circolo economico virtuoso, che coinvolga i settori di ricerca e sviluppo del settore metalmeccanico, dando fiato alle case produttrici di bus, tram, treni.

I principi esposti nel Libro Verde del 2007 sono sottoposti ad una consultazione pubblica svolta su internet e attraverso audizioni ufficiali presso la Commissione Europea, che vede partecipare le istituzioni comunitarie, nazionali, regionali e locali, così come i singoli cittadini, associazioni, nonché le imprese private coinvolte nell'economia dei trasporti. Un processo decisionale ampio quanto condiviso, i cui risultati confluiscono nel Piano di Azione per la Mobilità Urbana del 2009. In esso, viene rimarcato

*the creation of a metropolitan network (Athens) to a new sewer system (Lisbon) to the implementation of a waste treatment cycle (Naples). In particular, Athens and Naples underline the progressive deterioration of air quality, highlighting the lack of adequate public transport [22].*

*In 1992, just a few months after the publication of the first White Paper on transport, the Commission, as mentioned above, adopted a Green Paper on the impact of transport on the environment, which was conceived as a logical continuation and deepening of the previous 1990 text. This time, the Commission focuses more on the interactions between the Union's environmental policy and other Community policies, in particular the transport policy [23]. If two years earlier the approach had been more general, illustrating the different factors that affect the quality of life in cities (congestion, pollution, sewage services, waste management), now the focus is exclusively on collective transport and its environmental impact, inside and outside cities. The process of comparison following the 1992 Green Paper was then systematised in the White Paper, of the same year which makes the relationship between transport and environmental sustainability inseparable.*

*With the 2001 White Paper review process, the Commission anticipates that it is about to embark on a path similar to that of the early 1990s, going into more detail with a Green Paper entirely dedicated to urban mobility, which will be followed by a public consultation. In September 2007, the text is ready: in an even more marked way than in the past, urban mobility is recognised as an important vector for economic growth, employment and the promotion of sustainable development, according to the motto that "European cities are different from each other, but all face the same challenges and are looking for shared solutions" [24]. In order to achieve these solutions, the instruments are the classic ones: European funds. Therefore, the Green Paper, which falls at the beginning of the 2007-2013 programming cycle of European funds, highlights the fact that there are as many as 8 billion Euros available for urban mobility, almost four times what was allocated in the previous 2000-2006 cycle (2 billion Euros). In addition, 9.5 billion are allocated for urban regeneration projects [25], which is considered increasingly inseparable from public transport.*

*It is not just a question of numbers: slowly, the Union continues to expand the areas of its competence (Tab. 3), placing greater stress on certain concepts such as the necessary conversion of urban mobility into a sustainable key, and this is done by making available a more robust basis for the co-financing of public transport to the Member States, expressly mentioned in the regulations that are the basis of the operating mechanisms of the ERDF and the Cohesion Fund. There is a fundamental process to be highlighted: the EU has broadened its borders of action thanks to an interpretation of the principle of subsidiarity, that is to say, being able to intervene directly where local authorities are in deficit. This does not necessarily happen with direct political actions, but through the leverage of funds. In fact, accepting*



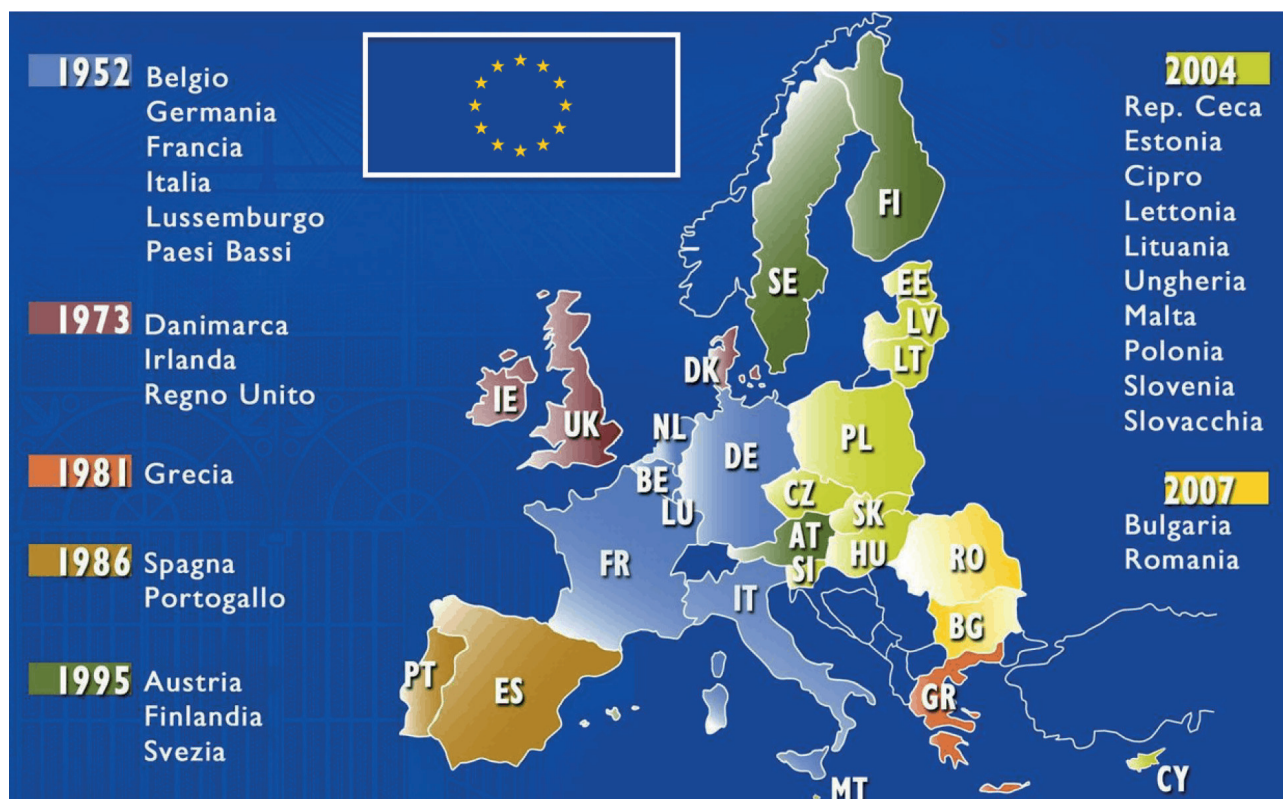


Figura 6 – Adesione degli Stati all'Unione Europea dalla sua fondazione al 2007.  
Figure 6 – States' accession to the European Union since its foundation in 2007.

quanto delineato fino ad ora: la crescente attenzione dell'UE verso le politiche e le normative nel campo della mobilità urbana [27], considerata "il nucleo centrale del trasporto a lungo raggio. La maggior parte degli itinerari, che si tratti di trasporto merci o passeggeri, inizia e finisce nelle aree urbane, attraversandone altre durante il percorso. Le aree urbane devono fornire punti di interconnessione efficienti per la rete transeuropea di trasporto e offrire un efficiente sistema di trasporto ultimo miglio sia per merci che per passeggeri. Esse si rivelano dunque vitali per la competitività e per la sostenibilità del futuro sistema di trasporto europeo" [28]. Inoltre, la mobilità urbana è considerata sinergica ad altre politiche comunitarie, come quella ambientale, la politica di coesione territoriale e quella sanitaria.

Per sostenere questi concetti, il Piano prevede venti azioni specifiche da portare a termine entro il triennio 2009-2012 attraverso un approccio integrato che tenga conto di più fattori, quali la complessità dei sistemi di trasporto urbani, le questioni di *governance*, l'interdipendenza tra diversi modi di trasporto, un'attenta pianificazione territoriale. Per far ciò, come prima azione è necessario che le città d'Europa si dotino di piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS), uno strumento di programmazione individuato sulla base di una precedente comunicazione della Commissione [29]. Al contempo, ai PUMS vanno

*these resources obliges Countries and local authorities to set tight timetables, precise reports, constraints on use and results: even without clear political action, the result sought by the Community guidelines is thus – at least in theory – pursued.*

*This is good for urban mobility: in fact, the 2007 Green Paper shows that more than 40% of tram and metro vehicles in the EU with 15 countries before the 2004-2007 expansion - Fig. 6) and as many as 67% of urban rolling stock in the new Member States are over twenty years old [26]. It is therefore urgent to start a renewal process, which is both an operation for more efficient and eco-sustainable transport and an action to activate a virtuous economic circle, involving the research and development sectors of the metalworking industry, giving breath to the manufacturers of buses, trams and trains.*

*The principles set out in the 2007 Green Paper are the subject of a public consultation carried out on the internet and through official hearings at the European Commission, which involves Community, national, regional, and local institutions, as well as individual citizens, associations, and private companies involved in the transport economy. A broad and shared decision-making process, the results of which flow into the 2009 Action Plan for Urban Mobility. It highlights what has been outlined so far: the EU's growing*

affiancati i PAES, i piani d'azione per l'energia sostenibile, ossia lo strumento d'analisi individuato nell'ambito del Patto dei Sindaci (*Covenant of Mayors*), l'iniziativa promossa dall'UE nel 2008 per riunire in una rete permanente le città europee impegnate nella lotta al riscaldamento globale. Nel Piano d'Azione, la Commissione si propone di inserire nell'ambito dei PAES anche la dimensione della mobilità urbana, al fine di promuovere un approccio integrato che combini energia, cambiamenti climatici e trasporti. Nel 2015, il Patto dei Sindaci compie un salto di qualità, diventando "Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia", alla luce delle crescenti sfide imposte dal cambiamento climatico, con i suoi fenomeni metereologici sempre più gravi. Il PAES è dunque sostituito dal PAESC, ossia il piano d'azione per l'energia sostenibile ed il clima, la cui redazione richiede, da parte delle autorità locali firmatarie, la necessità di estendere il quadro di analisi dal solo consumo energetico e delle conseguenti emissioni di CO<sub>2</sub> dei diversi servizi e infrastrutture urbane, verso una piena comprensione e valutazione dei rischi causati da eventi meteo estremi.

Tornando al Piano d'azione del 2009, un altro tema su cui si insiste è il sapiente utilizzo dei fondi UE, che ancora una volta sono cruciali: la Commissione è consapevole della necessità di finanziare sistemi di trasporto nelle aree urbane in un contesto internazionale in cui si registra un calo di disponibilità di finanziamenti pubblici nazionali a causa della crisi economica [30]. Lo scambio di buone pratiche e la collaborazione fra esperienze locali diverse, anche sulle modalità di spesa dei fondi UE, sono concetti che ritornano nella politica comunitaria, sia attraverso una rete di istituzioni locali (come il Patto dei Sindaci), sia attraverso i programmi finanziati dai fondi europei, come quello di rigenerazione urbana URBAN, attivo in 118 città europee fino ai primi anni 2000, e URBACT, che del precedente raccoglie l'eredità, e viene indicato come una delle azioni del Piano del 2009 [31].

### 5. L'obiettivo dello Spazio Unico Europeo dei Trasporti e le nuove TEN-T

La crescente attenzione che l'Europa dedica agli interventi di pianificazione urbanistica e trasportistica nelle città non mette in secondo piano gli sforzi per la realizzazione delle TEN-T: infatti, si è visto come nella Politica Comune dei Trasporti la mobilità di lungo raggio e nelle aree urbane siano considerate complementari. A marcare idealmente questa complementarità, a meno di un mese dalla pubblicazione del Piano d'azione sulla mobilità urbana, il 21 e 22 ottobre 2009 si tiene a Napoli la conferenza "Il futuro delle reti transeuropee di trasporto: costruire ponti fra l'Europa e i suoi vicini". Così come avvenuto con la Carta di Napoli sei anni prima, il capoluogo partenopeo, città portuale aperta al Mediterraneo, rappresenta la sede per eccellenza nella quale discutere i meccanismi di ampliamento della PCT verso le regioni confinanti con l'UE. In particolare, alla conferenza saranno presenti Rus-

*attention to policies and regulations in the field of urban mobility [27], considered "the core of long-distance transport. Most transport itineraries, both passenger and freight, start and end in urban areas and pass through several urban areas on their way. Urban areas should provide efficient interconnection points for the trans-European transport network and offer efficient 'last mile' transport for both freight and passengers. They are therefore vital for the competitiveness and sustainability of the future European transport system" [28]. Furthermore, urban mobility is considered to be synergistic with other Community policies, such as environmental policy, territorial cohesion policy and health policy.*

*To support these concepts, the Plan foresees twenty specific actions to be completed within the 2009-2012 three-year period through an integrated approach that considers several factors, such as the complexity of urban transport systems, governance issues, the interdependence between different transport modes and careful territorial planning. In order to do this, cities in Europe need Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) as a first step, a programming tool identified on the basis of a previous Commission communication [29]. At the same time, the SUMP must be supported by the Sustainable Energy Action Plans (SEAP) - the analysis tool identified in the Covenant of Mayors, the initiative promoted by the EU in 2008 to bring together European cities engaged in the fight against global warming in a permanent network. In the Action Plan, the Commission proposes to include the dimension of urban mobility in the SEAPs in order to promote an integrated approach combining energy, climate change and transport. In 2015, the Covenant of Mayors made a qualitative leap, becoming the "Covenant of Mayors for Climate and Energy", in the light of the growing challenges imposed by climate change, with its increasingly serious weather phenomena. The SEAP is therefore replaced by the SECAP, i.e. the sustainable energy and climate action plan, the drafting of which requires the need to extend the analysis framework from energy consumption alone by the signatory local authorities, and the consequent CO<sub>2</sub> emissions of the various urban services and infrastructures, towards a full understanding and assessment of the risks caused by extreme weather events.*

*Going back to the 2009 Action Plan, another issue that is stressed is the wise use of EU funds, which are again crucial: the Commission is aware of the need to finance transport systems in urban areas in an international context in which there is a decline in the availability of national public funding due to the economic crisis [30]. The exchange of good practices and collaboration between different local experiences, including on how EU funds are spent, are concepts that come back into Community policy, both through a network of local institutions (such as the Covenant of Mayors) and through programmes financed by European funds, such as the URBAN Regeneration Programme, active in 118 European cities until the early 2000s, and URBACT, which collects the legacy of the previous one, and is referred to as one of the actions of the 2009 Plan [31].*

Tabella 3 – Table 3

L'evoluzione della PCT nella prima decade degli anni Duemila  
*The evolution of the CTP in the first decade of the 2000s*

Prima decade degli anni Duemila: la PCT si allarga ad Est e alle aree urbane <i>First decade of the 2000s: CTP expands to the East and urban areas</i>		
Anno Year	Atto Document	Implicazioni Implications
2001	Libro Bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte <i>White Paper - European transport policy up to 2010: time to decide</i>	Le aree urbane e le nuove tecnologie acquistano maggior peso nella PCT <i>Urban areas and new technologies gain more weight in the CTP</i>
2003	Carta di Napoli <i>The Charter of Naples</i>	La PCT si prepara all'allargamento dell'Unione <i>The CTP prepares for EU expansion</i>
2003 - 2007	Allargamento dell'Unione Europea <i>Expansion of the European Union</i>	L'Unione passa da 15 a 27 Stati membri <i>The Union increases from 15 to 27 Member States</i>
2004	Riesame dei progetti TEN-T <i>Review of TEN-T projects</i>	I progetti prioritari TEN-T aumentano da 14 a 30 <i>TEN-T priority projects increase from 14 to 30</i>
2006	Riesame del Libro Bianco del 2001 <i>Review of the 2001 White Paper</i>	Le azioni previste nel Libro Bianco del 2001 vengono adattate alla nuova UE a 27 Stati <i>The actions foreseen in the 2001 White Paper are adapted to the new EU of 27 States</i>
2007	Libro Verde – Verso una nuova cultura della mobilità urbana <i>Green paper - Towards a new culture for urban mobility</i>	La PCT rafforza il proprio rapporto con la PEA, in particolare nei nodi urbani <i>The CTP strengthens its relationship with the EAP, particularly in urban nodes</i>
2008	Patto dei Sindaci <i>Covenant of Mayors</i>	Le maggiori città d'Europa si impegnano contro il riscaldamento globale <i>Europe's Biggest Cities Commit to Global Warming</i>
2009	Piano d'azione sulla mobilità urbana <i>Action Plan on Urban Mobility</i>	Crescente attenzione dell'UE verso le politiche e le normative della mobilità urbana <i>Increasing EU focus on urban mobility policies and regulations</i>
2009	Giornate TEN-T di Napoli <i>TEN-T Days in Naples</i>	Inizia la revisione delle TEN-T con un occhio ai Paesi confinanti con l'UE <i>TEN-T review begins with an eye to the EU's neighbouring countries</i>

sia e Turchia: quest'ultima sarà per lungo tempo il principale beneficiario di supporto finanziario europeo fra i Paesi candidati a diventare membri dell'Unione, in particolare su progetti di sviluppo infrastrutturale [32]. La conferenza napoletana è l'occasione per fare il punto sullo sviluppo delle reti TEN-T, sul quale la Commissione avvia un ampio processo di riesame [33], che si concluderà quattro anni più tardi (2013).

Dimensione trasportistica urbana e di medio-lungo raggio si tengono insieme anche nel Libro Bianco del marzo 2011, nel quale, al pari del precedente pubblicato esattamente dieci anni prima, si tracciano le linee guida per l'ulteriore attuazione della PCT nella decade che seguirà. Come visto, negli anni '80 l'attuazione della Politica Comune dei Trasporti era lo strumento per portare a compimento il mercato unico: in tal senso, oltre ai necessari processi di armonizzazione delle legislazioni dei vari Stati membri, un passaggio cruciale è stato l'intraprendere negli anni '90 la realizzazione di una rete transeuropea che in un processo di integrazione positiva superasse gli stec-

## 5. Objective of the Single European Transport Area and the new TEN-Ts

*The growing attention that Europe devotes to urban planning and transport in cities does not overshadow the efforts to implement the TEN-T: in fact, it was seen how long-distance mobility and in urban areas are considered complementary in the Common Transport Policy. Ideally marking this complementarity, less than a month after the publication of the Action Plan on Urban Mobility, the conference "The future of the trans-European transport networks: building bridges between Europe and its neighbours" is held in Naples on 21 and 22 October 2009. As was the case with the Charter of Naples six years earlier, the Neapolitan capital, a port city open to the Mediterranean, is the seat par excellence in which to discuss the mechanisms for expanding the CTP towards the regions bordering the EU. In particular, Russia and Turkey will be present at the conference: the latter will for a long time be the main beneficiary of European financial support among the candidate countries to become*



cati tra i singoli Paesi, garantendo l'interoperabilità dei sistemi di trasporto. Negli anni 2000, mentre l'UE raggiunge una dimensione continentale con l'allargamento ad Est, nuova attenzione viene dedicata alla mobilità urbana e agli aspetti ambientali del trasporto pubblico. Ora che il mercato unico è una realtà sostenuta in molti Stati anche da una moneta (l'Euro), per la Commissione è giunto il momento di attuare uno Spazio Unico Europeo dei Trasporti, eliminando gli ostacoli residui e facilitando in modo definitivo il processo di integrazione tra i singoli sistemi nazionali.

In un'Unione che conta ormai 500 milioni di abitanti, e fortemente impattata dalla grande recessione globale (verificatasi fra il 2007 e il 2013), investire sui trasporti è sempre più considerata una strategia anticiclica, con un impatto positivo sulla crescita economica. Si stima che l'industria dei trasporti aggregata contribuisca per il 5% al PIL UE, impiegando direttamente circa dieci milioni di persone [34]: con questi numeri gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto possono creare ricchezza e occupazione, migliorando gli scambi commerciali, l'accessibilità geografica e la mobilità delle persone. È però necessario che siano pianificati in modo da massimizzare l'impatto positivo sulla crescita economica e da ridurre al minimo le conseguenze negative per l'ambiente. Per progettare, costruire ed equipaggiare le infrastrutture sono necessari molti anni, e i treni, gli aerei e le navi hanno una vita utile di diversi decenni: pertanto, le scelte che vengono tracciate al momento della stesura del Libro Bianco del 2011 determineranno la natura dei trasporti in un orizzonte stimato fino al 2050, anno entro il quale l'UE punta a ridurre del 60% le emissioni di gas serra (rispetto ai livelli del 1990) [35].

L'obiettivo da raggiungere è dunque uno Spazio Unico dei Trasporti, che garantisca l'interoperabilità nei cieli (con il progetto del cielo unico europeo), su ferro (grazie allo spazio ferroviario unico, rimuovendo tutti gli ostacoli tecnici, amministrativi e giuridici che impediscono l'ingresso di altri operatori nei singoli mercati ferroviari nazionali) e sulle acque (con la cosiddetta "cintura blu", semplificando gli adempimenti amministrativi per favorire il commercio marittimo). Il tutto senza dimenticare la necessaria attenzione all'ambiente, in un quadro in cui l'Europa deve provare sempre più a sganciarsi dalla dipendenza da fonti di energia non rinnovabili, stimolando al contempo i settori di ricerca e sviluppo delle aziende per soluzioni che siano ecologicamente sostenibili. Tuttavia, è l'infrastruttura che determina la mobilità: non è possibile realizzare cambiamenti di grande portata nel mondo dei trasporti senza il sostegno di un'adeguata rete [36].

Lo Spazio Unico necessita quindi di ingenti investimenti stimati in 1,5 trilioni di Euro nel ventennio 2010-2030, di cui circa 550 miliardi da investire sulle TEN-T in un orizzonte al 2020 [37]. Per sostenere tale ambiziosa visione è necessaria, secondo la Commissione, una combinazione di iniziative articolate su più livelli, in primis dal punto di vista finanziario, migliorando il coordinamento

*members of the Union, in particular on infrastructure development projects [32]. The Neapolitan conference is an opportunity to take stock of the development of the TEN-T networks, on which the Commission is launching a wide-ranging review process [33], which will be concluded four years later (2013).*

*Urban and medium-long-distance transport dimensions are also held together in the White Paper of March 2011, which, like the previous one published exactly ten years earlier, outlines the guidelines for the further implementation of the CTP in the decade that will follow. As we have seen, in the 1980s the implementation of the Common Transport Policy was the instrument for completing the single market: in this sense, in addition to the necessary processes of harmonisation of the laws of the various Member States, a crucial step was to undertake the creation of a trans-European network in the 1990s that in a process of positive integration jumped the fences between the individual countries, guaranteeing the interoperability of transport systems. In the years 2000, while the EU reached a continental dimension with expansion to the East, new attention was given to urban mobility and the environmental aspects of public transport. Now that the single market is a reality supported in many countries by a single currency (the Euro), the Commission believes that the time has come to establish a single European transport area, removing remaining obstacles and making the integration process between the individual national systems more flexible.*

*In a Union that now has 500 million inhabitants, and strongly impacted by the great global recession (which occurred between 2007 and 2013), investing in transport is increasingly considered a countercyclical strategy, with a positive impact on economic growth. The aggregate transport industry is estimated to contribute 5% to EU GDP, directly employing around 10 million people [34]: with these numbers, investment in transport infrastructure can create wealth and employment, improving trade, geographical accessibility and mobility of people. However, they need to be planned in such a way as to maximise the positive impact on economic growth and minimise the negative consequences for the environment. Many years are needed to design, build and equip infrastructure, and trains, aircrafts and ships have a useful life of several decades: therefore, the choices that are made at the time of the drafting of the 2011 White Paper will determine the nature of transport in an estimated horizon until 2050, the year in which the EU aims to reduce greenhouse gas emissions by 60% (compared to 1990 levels) [35].*

*The objective to be achieved is therefore a Single Transport Area, which guarantees interoperability in the skies (with the Single European Sky project), on rail (thanks to the Single Railway Area, removing all the technical, administrative, and legal obstacles that prevent the entry of other operators into the individual national rail markets) and on water (with the so-called "blue belt", simplifying administrative requirements to promote maritime trade). All this with-*

tra i fondi della politica di coesione e gli obiettivi della PCT; in secondo luogo, si deve garantire fra gli Stati membri l'applicazione di norme in campo sociale, ambientale e di sicurezza con un più elevato livello di convergenza, imponendo standard minimi per i servizi e tutelando i diritti degli utenti. A livello locale, la Commissione intende nuovamente invitare le città ad una migliore pianificazione della mobilità, favorendo sistemi di tariffazione integrata, infrastrutture e servizi di trasporto pubblici efficienti, punti di ricarica/rifornimento dei veicoli puliti, sensibilizzando l'opinione pubblica nell'utilizzo di metodi di trasporto alternativi *sharing*, che iniziano a diventare una realtà consolidata nelle maggiori città d'Europa.

Nelle intenzioni della Commissione, la presentazione di adeguati piani di efficienza della mobilità urbana è legata all'erogazione dei fondi europei a città e regioni: in altre parole, continua il processo di allargamento delle competenze europee, in un contesto che vede una sempre crescente armonizzazione di norme nazionali per tendere ad un quadro comunitario più coerente, nel quale sia possibile per l'UE intervenire con più incisività anche a livello locale. Fra le oltre quaranta misure elencate nel Libro Bianco del 2011, vi è la necessità di riformare i regolamenti alla base del progetto TEN-T: un processo che, come si è visto, era iniziato qualche anno prima con la conferenza di Napoli, e che giunge a conclusione nel dicembre 2013 con l'approvazione del Meccanismo per Collegare l'Europa (più noto nella sua definizione inglese, *Connecting Europe Facility* - CEF). A vent'anni dall'approvazione del primo regolamento per realizzare la rete transeuropea dei trasporti, il CEF rappresenta una radicale messa a punto del progetto, più in linea con le mutate esigenze trasportistiche e programmatiche di un'Europa ormai a 28 Stati (grazie all'ingresso della Croazia nel luglio dello stesso anno). Le innovazioni del CEF sono principalmente tre:

- l'individuazione delle opere necessarie al disegno delle TEN-T non consiste più in un elenco di progetti, come ad esempio la lista stilata ad Essen nel 1994. Bensì, si opta per un approccio cosiddetto "a corridoio" quale strumento per coordinare diversi progetti su base transnazionale e per sincronizzarne lo sviluppo, in modo da ottenere i massimi vantaggi sul piano della rete [38];
- per garantire lo sviluppo ottimale delle TEN-T, si realizzano due livelli d'azione, riferiti ad una rete globale (*comprehensive network*) ed una centrale (*core network*). Nello specifico, la rete globale è rappresentata da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale [39]. La rete centrale, invece, costituisce un sottoinsieme della rete globale cui si sovrappone: rappresenta i nodi e i collegamenti strategicamente più importanti della rete transeuropea, ed è multimodale, cioè deve includere tutti i modi di trasporto e le loro connessioni nonché i sistemi di gestione del traffico e delle informazioni. In altre

*out forgetting the necessary attention to the environment, in a context in which Europe must increasingly try to free itself from dependence on non-renewable energy sources, while stimulating the research and development sectors of companies for solutions that are ecologically sustainable. However, it is the infrastructure that determines mobility: major changes in the transport world cannot be achieved without the support of an adequate network [36].*

*The Single Area therefore needs substantial investments estimated at 1.5 trillion euros in the 2010-2030 period, of which about 550 billion to be invested on TEN-T in a 2020 horizon [37]. In order to support this ambitious vision, the Commission believes that a combination of multi-level initiatives is needed, firstly from a financial point of view, by improving coordination between cohesion policy funds and the objectives of the CTP; secondly, the application of social, environmental and safety standards with a higher level of convergence must be ensured between Member States, by imposing minimum standards for services and by protecting users' rights. At local level, the Commission intends once again to invite cities to improve mobility planning by promoting integrated pricing systems, efficient public transport infrastructures and services, charging/refuelling points for clean vehicles, raising public awareness of the use of alternative transport sharing methods, which are starting to become a consolidated reality in the major cities of Europe.*

*In the Commission's intentions, the presentation of adequate plans for the efficiency of urban mobility is linked to the disbursement of European funds to cities and regions: in other words, the process of expanding European competences continues, in a context where national rules are increasingly being harmonised in order to move towards a more coherent Community framework, in which the EU can intervene more decisively, including at local level. Among the more than forty measures listed in the 2011 White Paper, there is the need to reform the regulations underlying the TEN-T project: a process that, as we have seen, had started a few years earlier with the Naples conference, and which came to an end in December 2013 with the approval of the Connecting Europe Facility (CEF). Twenty years after the adoption of the first regulation to implement the trans-European transport network, the CEF represents a radical development of the project, more in line with the changing transport and planning needs of a Europe now with 28 countries (thanks to the accession of Croatia in July of the same year). The CEF innovations are mainly three:*

- *the identification of the works necessary for the design of the TEN-Ts no longer consists of a list of projects, such as the list drawn up in Essen in 1994. Instead, we opt for a so-called "corridor" approach as a tool to coordinate different projects on a transnational basis and to synchronise their development, so as to obtain the maximum benefits at network level [38];*
- *to ensure the optimal development of the TEN-T, two lev-*

parole, la rete centrale costituisce la spina dorsale della rete globale, stimolandone al contempo lo sviluppo;

- cercare di tenere assieme decine di progetti diversi che si dipanano lungo corridoi che attraversano più Stati richiede un nuovo tipo di visione transnazionale: motivo per il quale, vengono introdotti i coordinatori europei, che agiscono per nome e per conto della Commissione, ed hanno il compito di seguire l'avanzare delle varie opere, presentando agli Stati membri interessati un piano di lavoro che analizzi lo sviluppo del corridoio [40]. Tali figure sono paragonabili, per intenderci, ai commissari straordinari alle opere pubbliche presenti in Italia, pur non avendo la stessa libertà d'azione.

Sono nove i corridoi della rete centrale che tagliano trasversalmente l'UE, ognuno caratterizzato da un colore (Fig. 7):

1. il corridoio Baltico-Adriatico (di colore blu in Fig. 7), che parte dalle città costiere polacche di Danzica e Stettino, passando per Repubblica Ceca, Slovacchia, Austria e Slovenia per poi attestarsi a Ravenna, dopo aver toccato Venezia, Udine e Trieste;
2. il corridoio Mare del Nord-Baltico (rosso in Fig. 7), che passa attraverso le Repubbliche Baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania), Polonia, Germania, finendo in Olanda e Belgio;
3. il corridoio Mediterraneo (verde in Fig. 7), che dall'Andalusia, in Spagna, risale lungo la costa iberica arrivando in Francia, valica le alpi fra Lione e Torino, taglia la Pianura Padana fino in Slovenia e Croazia, e attraverso l'Ungheria si attesta al confine con l'Ucraina;
4. il corridoio Oriente-Mediterraneo Orientale (marrone in Fig. 7), che inizia a Cipro, poi grazie alle autostrade del mare, teorizzate già a partire dal Libro Bianco del 2001, arriva ad Atene, risalendo la Grecia fino a Salonicco, poi attraversa Bulgaria, Romania, Ungheria, Slovacchia, Austria, Repubblica Ceca e Germania, fino ai porti di Rostock e Brema;
5. il corridoio Scandinavia-Mediterraneo (rosa in Fig. 7), che origina nei tre paesi scandinavi (Finlandia, Svezia e Norvegia, quest'ultima non facente parte dell'UE), prosegue verso la Danimarca, taglia verso sud la Germania, attraversa il confine austriaco ed entra in Italia tramite il Brennero, scendendo la penisola fino a Palermo con una diramazione a Taranto. Da queste due città, tramite le autostrade del mare, arriva a Malta;
6. il corridoio Reno-Alpi (arancione in Fig. 7), che collega il porto di Genova a Milano con il Terzo Valico, poi attraversa la Svizzera grazie al progetto AlpTransit, tocca Strasburgo in Francia, passa per la Germania e termina sulle coste di Olanda e Belgio;
7. il corridoio Atlantico (giallo in Fig. 7), che parte con una diramazione a due punte dalle coste spagnole (Algeciras) e portoghesi (Lisbona e Porto), per poi ricongiungersi nell'entroterra della Spagna, risale la Francia

*els of action are achieved, referring to a global network (comprehensive network) and a central one (core network). Specifically, the comprehensive network consists of all existing and planned transport infrastructures of the trans-European transport network, as well as measures promoting its efficient and environmentally and socially sustainable use [39]. The core network, on the other hand, is a subset of the overlapping global network: it represents the most strategically important nodes and links in the trans-European network, and it is multimodal, i.e. it must include all transport modes and their connections as well as traffic and information management systems. In other words, the core network is the backbone of the global network, while stimulating its development;*

- *trying to keep together dozens of different projects that unfold along corridors that cross several Countries requires a new type of transnational vision: this is why European coordinators are introduced, who act on behalf of the Commission and have the task of following the progress of the various works, presenting the Member States concerned with a work plan that analyses the development of the corridor [40]. To be clear, these figures are comparable to the extraordinary commissioners to public works present in Italy, although they do not have the same freedom of action.*

*There are nine core network corridors that cut across the EU, each characterised by a colour (Fig. 7):*

1. *the Baltic-Adriatic corridor (blue in Fig. 7), which starts from the Polish coastal cities of Gdansk and Szczecin, passing through the Czech Republic, Slovakia, Austria and Slovenia and then settles in Ravenna, after having touched Venice, Udine and Trieste;*
2. *the North Sea-Baltic corridor (red in Fig. 7), which passes through the Baltic Republics (Estonia, Latvia and Lithuania), Poland, Germany, ending in Holland and Belgium;*
3. *the Mediterranean corridor (green in Fig. 7), that from Andalusia, in Spain, goes up along the Iberian coast arriving in France, crosses the Alps between Lyon and Turin, cuts the Po Valley up to Slovenia and Croatia, and through Hungary stands on the border with Ukraine;*
4. *the Eastern-Mediterranean corridor (brown in Fig. 7), which begins in Cyprus, then thanks to the motorways of the sea, theorised since the 2001 White Paper, arrives in Athens, going up Greece to Thessaloniki, then crosses Bulgaria, Romania, Hungary, Slovakia, Austria, the Czech Republic and Germany, up to the ports of Rostock and Bremen;*
5. *the Scandinavian-Mediterranean corridor (pink in Fig. 7), which originates in the three Scandinavian countries (Finland, Sweden and Norway, the latter not part of the EU), continues towards Denmark, cuts southwards Germany, crosses the Austrian border and enters Italy through the Brenner, descending the peninsula to Paler-*



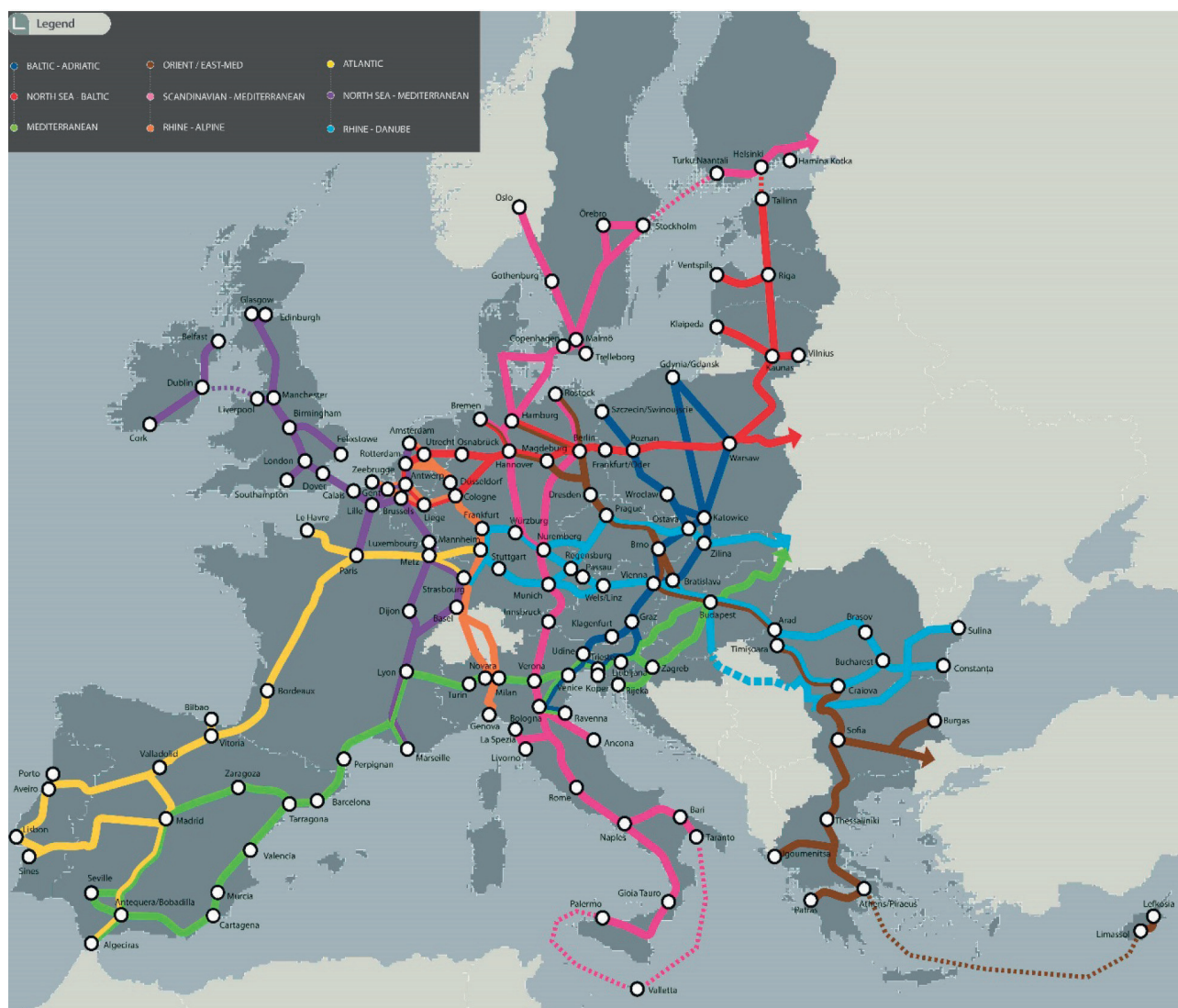


Figura 7 – Le reti TEN-T dopo la riforma del 2013.  
Figure 7 – TEN-T networks after the 2013 reform.

fino a Parigi, concludendosi con un'altra diramazione, una sulle coste atlantiche francesi (Le Havre) e una nel cuore della Germania, a Mannheim;

8. il corridoio Mare del Nord-Mediterraneo (viola in Fig. 7), che origina a Marsiglia, nel sud della Francia, la percorre verso nord fino in Lussemburgo e Belgio, si reimmette in Francia dove, grazie al Tunnel della Manica, arriva in Gran Bretagna, risalendola fino alla Scozia e, grazie alle autostrade del mare, in Irlanda;
9. il corridoio Reno-Danubio (azzurro in Fig. 7), che dalle coste rumene del Mar Nero attraversa la Romania, tocca l'Ungheria, la Repubblica Ceca e quella Slovacca, l'Austria, e si attesta nel cuore produttivo della Germania, fra Francoforte e Mannheim.

mo with a branch to Taranto. From these two cities, via the motorways of the sea, it reaches Malta;

6. the Rhine-Alps corridor (orange in Fig. 7), which connects the port of Genoa to Milan with the Third Pass, then crosses Switzerland thanks to the AlpTransit project, touches Strasbourg in France, passes through Germany and ends on the coasts of Holland and Belgium;
7. the Atlantic corridor (yellow in Fig. 7), which starts with a two-point branch from the Spanish (Algeciras) and Portuguese (Lisbon and Porto) coasts, and then reunites in the hinterland of Spain, goes back to France to Paris, ending with another branch, one on the French Atlantic coasts (Le Havre) and one in the heart of Germany, in Mannheim;

Osservando su mappa i corridoi e leggendo la loro conformazione, appare immediatamente chiara la *ratio* alla base del progetto TEN-T: collegare rapidamente e senza soluzione di continuità i maggiori porti d'Europa, le principali città, le aree interne con quelle costiere. Per portare a termine quest'ambizioso disegno si punta sulle ferrovie ad alta velocità/alta capacità, a cui è destinato circa il 70% degli stanziamenti economici, e che sono ambientalmente sostenibili per definizione. Infatti, la rete transeuropea dei trasporti, grazie alle sue ampie dimensioni, dovrebbe offrire la base per l'introduzione su larga scala di nuove tecnologie e innovazioni al fine di contribuire a migliorare l'efficienza complessiva del settore dei trasporti in Europa e ridurre l'impatto ambientale, in linea con quanto previsto dal Libro Bianco del 2011 di ridurre del 60% le emissioni di gas serra entro il 2050. Oltre alle ferrovie, lungo i corridoi, seppur con un peso economico minore, troviamo progetti di strade, aeroporti, interporti, porti (sia sul mare che sui fiumi) e nelle aree urbane, le quali costituiscono il punto di partenza o la destinazione finale (il cosiddetto "ultimo miglio") per passeggeri e merci che si spostano sulle TEN-T. Ancora una volta, si sottolinea il nesso fra trasporti di medio-lungo raggio e quelli urbani, che rappresentano la porta d'accesso ai grandi assi di collegamento fra città e nazioni.

L'Italia è interessata da quattro corridoi: il Baltico-Adriatico, il Mediterraneo, lo Scandinavia-Mediterraneo e il Reno-Alpi. Tutti i maggiori progetti di alta velocità/alta capacità ferroviaria già realizzati o attualmente in corso nel Paese possono essere ascritti come appartenenti ai quattro corridoi TEN-T: si pensi al Terzo Valico fra Genova e Milano, la tanto dibattuta Torino-Lione, il nuovo tunnel del Brennero, il collegamento veloce con la Svizzera, la Napoli-Bari, la velocizzazione delle ferrovie siciliane e calabresi, oltre ovviamente all'alta velocità già in uso sull'asse Torino-Brescia-Salerno. Assieme alle opere ferroviarie, lungo i quattro corridoi italiani si dipanano 11 aeroporti, 14 porti marittimi, 5 porti fluviali, 15 interporti e 9 nodi urbani, in cui è capitale migliorare l'accessibilità e il trasporto pubblico locale.

Una dimensione cui l'UE continua a dare importanza: non a caso, contestualmente al ridisegno delle nuove TEN-T, viene approvato il regolamento per il nuovo ciclo settennale dei fondi europei 2014-2020, nel quale la Commissione intende dedicare alle politiche urbane maggiore attenzione, vincolando una quota minima del 5% dei fondi FESR per Stato membro alle aree urbane [41]. A sottolineare il sempre maggior peso che la dimensione urbana sta acquistando all'interno della dimensione politica e amministrativa della UE, la stessa Direzione Generale per la Politica Regionale della Commissione, che è responsabile della politica di coesione e dei fondi europei, viene simbolicamente rinominata "DG Regional and Urban Policy". Uno dei primi atti della nuova DG Regio & Urban è la redazione, sempre nel dicembre 2013, del documento "Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace

8. *the North Mediterranean Sea corridor (purple in Fig. 7), which originates in Marseille, in the south of France, runs northwards until Luxembourg and Belgium, re-enters France where, thanks to the Channel Tunnel, it arrives in Great Britain, going up to Scotland and, thanks to the motorways of the sea, in Ireland;*
9. *the Rhine-Danube corridor (blue in Fig. 7), which crosses Romania from the Romanian coasts of the Black Sea, touches Hungary, the Czech Republic and the Slovak Republic, Austria, and is located in the productive heart of Germany, between Frankfurt and Mannheim.*

*Looking at the corridors on a map and reading their conformation, the ratio behind the TEN-T project is immediately clear: to quickly and seamlessly connect the major ports of Europe, the main cities, the inland areas with the coastal ones. In order to achieve this ambitious design, the focus is on high-speed/high-capacity railways, which account for approximately 70% of the economic allocations and are environmentally sustainable by definition. In fact, the trans-European transport network, due to its large size, should provide the basis for the large-scale introduction of new technologies and innovations in order to help improve the overall efficiency of the transport sector in Europe and reduce its environmental impact, in line with the 2011 White Paper to reduce greenhouse gas emissions by 60% by 2050. In addition to the railways, along the corridors, albeit with a lesser economic weight, we find projects of roads, airports, interports, ports (both on the sea and on the rivers) and in urban areas, which constitute the starting point or the final destination (the so-called "last mile") for passengers and goods that move on the TEN-T. Once again, the link between medium-long-range transport and urban transport is emphasised, which represent the gateway to the great connecting axes between cities and nations.*

*Italy is affected by four corridors: the Baltic-Adriatic, the Mediterranean, the Scandinavian-Mediterranean and the Rhine-Alps. All the major high-speed/high-capacity rail projects already carried out or currently underway in the country can be ascribed as belonging to the four TEN-T corridors: think of the Third Pass between Genoa and Milan, the much debated Turin-Lyon, the new Brenner tunnel, the fast connection with Switzerland, Naples-Bari, the speeding up of the Sicilian and Calabrian railways, as well as of course the high-speed already in use on the Turin-Brescia-Salerno axis. Together with the railway works, 11 airports, 14 seaports, 5 river ports, 15 interports and 9 urban nodes unfold along the four Italian corridors, in which it is essential to improve accessibility and local public transport.*

*A dimension to which the EU continues to attach importance: it is no coincidence that, in the context of the redesign of the new TEN-T, the regulation for the new seven-year cycle of 2014-2020 European funds is approved, in which the Commission intends to place greater attention to urban policies, linking a minimum of 5% of ERDF funds per Member State to urban areas [41]. To underline the increasing weight that the urban dimension is gaining within the*



sul piano delle risorse”, ideale complemento al regolamento delle nuove TEN-T, di cui i nodi urbani vengono indicati come elementi fondamentali [42].

Nel testo, si sottolinea la centralità delle città d'Europa, che generano l'80% del PIL dell'Unione, ma che soffrono di una cronica congestione del traffico, con un costo annuo stimato in 80 miliardi di Euro, oltre ad essere responsabili di una quota elevata (circa il 23%) di tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dal settore dei trasporti [43]. Per invertire la tendenza, fra le varie misure previste la Commissione sottolinea nuovamente l'importanza della redazione dei PUMS, considerati gli strumenti per realizzare uno sviluppo equilibrato nelle città e una migliore integrazione dei diversi modi di mobilità urbana, contribuendo al contempo al cambiamento dei comportamenti dei cittadini nell'utilizzo dei mezzi di trasporto collettivi. Infine, la Commissione ribadisce la volontà di cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri per garantire che i fondi europei siano utilizzati al meglio, al fine di concretizzare i progetti locali e conseguire al contempo gli obiettivi strategici dell'UE, avendo cura di finanziare soluzioni con un buon rapporto costi-efficacia [44], motivo per il quale continuano a ricoprire importanza nella strategia comunitaria i progetti di scambio di buone pratiche come URBACT.

### **6. Fra infrastrutture, gestione dei servizi e ambiente: verso il Green Deal**

Della crescente attenzione verso la politica urbana, nonché dei crescenti stanziamenti, si accorge anche la Corte dei Conti Europea, che nel 2014 presenta una relazione sull'efficacia di alcuni progetti a campione di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE. La Corte analizza 26 progetti per un costo complessivo di circa 7 miliardi di Euro, cui l'Unione partecipa coprendo in media il 40% dei costi [45]. Fra le varie opere sottoposte a ispezioni sul campo fra Francia, Polonia, Portogallo, Spagna, vi sono anche tre progetti italiani: la linea tramviaria di Firenze, e le metropolitane linee 1 e 6 di Napoli. I rilievi della Corte abbracciano quelli che si possono definire i talloni d'Achille classici di quando si realizzano delle infrastrutture: costi lievitati e tempi di cantieri allungati. Oltre a questo, vi è un tema gestionale e di “visione” della mobilità nel suo complesso.

Infatti, le infrastrutture possono lievitare nei costi, o avere tempi di cantiere più lunghi: tuttavia, in un modo o nell'altro, vengono portate a termine. Giova ricordare che, in caso di aumento dei costi, generalmente la differenza è a carico non dell'UE ma dello Stato membro, e che per eventuali ritardi di costruzione l'Unione può comminare sanzioni al Paese interessato. Dunque, il tema si pone quando quella stessa opera, realizzata in parte grazie ai fondi UE, passa nelle mani delle autorità locali. La Corte rileverà meno treni di quanto previsto su una linea ferroviaria in Polonia per un minor stanziamento di risorse destinate al servizio, un pesante sottoutilizzo di una metro-

*political and administrative dimension of the EU, the Commission's own Directorate-General for Regional Policy, which is responsible for cohesion policy and European funds, is symbolically renamed 'DG Regional and Urban Policy'. One of the first acts of the new DG Regio & Urban is the drafting, again in December 2013, of the document "Together towards a competitive and resource-efficient urban mobility", an ideal complement to the regulation of the new TEN-T, of which urban nodes are indicated as fundamental elements [42].*

*The text stresses the centrality of Europe's cities, which generate 80% of the Union's GDP, but suffer from chronic traffic congestion, with an estimated annual cost of €80 billion, as well as being responsible for a high share (around 23%) of all CO<sub>2</sub> emissions from the transport sector [43]. In order to reverse this trend, among the various measures envisaged, the Commission once again stresses the importance of drawing up the SUMP, given the instruments for achieving balanced development in cities and better integration of the different urban mobility modes, while contributing to changing the behaviour of citizens when using public transport. Finally, the Commission reaffirms its willingness to cooperate with the competent authorities of the Member States to ensure that European funds are used to the fullest extent possible in order to implement local projects while at the same time achieving the EU's strategic objectives, taking care to finance cost-effective solutions [44], which is why good practice exchange projects such as URBACT continue to be important in the Community strategy.*

### **6. Between infrastructure, service management and the environment: towards the Green Deal**

*The European Court of Auditors also notes the growing attention to urban policy, as well as the growing appropriations, and in 2014 it submits a report on the effectiveness of some sample projects of urban public transport financed by the EU. The Court analyses 26 projects for a total cost of around 7 billion euros, in which the Union contributes by covering on average 40% of the costs [45]. Among the various works subject to field inspections between France, Poland, Portugal, Spain, there are also three Italian projects: the Florence tram line, and the Naples metro lines 1 and 6. The Court's findings embrace what can be defined as the classic Achilles heels of when infrastructures are built: leavened costs and extended construction times. In addition to this, there is a management and “vision” of mobility topic as a whole.*

*In fact, infrastructures can increase costs, or have longer construction times. However, in one way or another, they are completed. It should be recalled that, in the event of an increase in costs, the difference is generally borne not by the EU but by the Member State, and that for any construction delays the Union may impose sanctions on the country concerned. Therefore, the issue arises when the same work, partly carried out with EU funds, passes into the hands of local authorities. The Court will detect fewer trains than*

politana leggera in Portogallo poiché il progetto difetta di efficaci parcheggi d'interscambio e collegamenti con altri mezzi di trasporto, o la mancanza di sistemi informativi agli utenti sui tempi di attesa dei treni a Napoli, con corse che accumulano costante ritardo – come gli utenti del trasporto pubblico partenopeo ben sanno.

La Corte dunque raccomanda alla Commissione di adottare strumenti più stringenti per monitorare la gestione delle infrastrutture realizzate con fondi UE, in particolare per ciò che concerne la qualità del servizio, al fine di inserire una serie minima di indicatori con relativi valori-obiettivo nei contratti di esercizio da testare attraverso sondaggi sul grado di soddisfazione degli utenti. Al contempo, la Commissione dovrebbe pretendere, in sede di approvazione di stanziamento di fondi, dei più rigorosi indicatori di risultato, come il tasso di utilizzo del trasporto pubblico che si intende raggiungere, al pari delle esternalità positive che dovrebbero derivare dalla realizzazione del singolo progetto. Inoltre, è necessario che i progetti finanziati dall'UE siano integrati in una politica in tema di mobilità che si prefigga la coerenza di tutte le modalità e le forme di trasporto nell'intero agglomerato urbano [46], calcolando con più rigore la stima di utenti attesi.

Poche risorse dedicate a promuovere la mobilità, progetti di linee slegati dal resto del sistema trasportistico, scarsa informazione all'utenza: sono tutti temi che attengono alla cultura manageriale che spesso latita negli enti locali. Non è un caso che, come si è provato a tracciare, negli anni la Commissione abbia promosso diversi progetti di scambio di buone pratiche fra diverse realtà europee (come URBACT), con lo scopo ultimo di migliorare la formazione dei funzionari pubblici. La sfida, quindi, per un'efficiente politica dei trasporti si gioca non solo sul piano delle opere da realizzare, ma anche su come quelle stesse opere sono tenute in esercizio, e quanti benefici possano portare alle comunità nelle quali vengono realizzate. La Commissione è consapevole di ciò, come ben sa che la partita della gestione è principalmente nelle mani degli Stati membri e delle loro istituzioni locali. Il principio di sussidiarietà, interpretato sempre più in maniera estensiva con il passare degli anni, inevitabilmente si ferma quando dal lato degli investimenti, della rendicontazione dei fondi, dell'analisi in sede UE dei tempi di valutazione dei progetti, si passa a quello delle aziende parastatali, gli enti di bacino, i consorzi, e le tante forme societarie che gestiscono, in Italia come altrove, le infrastrutture una volta completate. Motivo per il quale, nelle contro-deduzioni alla Corte, la Commissione sottolinea come il nuovo quadro di programmazione 2014-2020 dei fondi europei sia più orientato ai risultati: è necessario rispondere con procedure di valutazione dei singoli progetti ancora più stringenti [47].

Che i tempi, al pari delle necessità degli utenti, cambino, emerge nel 2016 dal riesame intermedio del Libro Bianco del 2011. Al pari di quanto avvenuto col precedente Libro Bianco del 2001, anche quello di dieci anni dopo è sottoposto a un "tagliando" di metà mandato, attraverso

*planned on a railway line in Poland due to a lower allocation of resources for the service, a heavy under-utilisation of a light rail in Portugal because the project lacks efficient interchange parking and connections with other means of transport, or the lack of information systems for users on the waiting times of trains in Naples, with trips that are constantly delayed – as users of public transport in Naples are well aware.*

*The Court therefore recommends that the Commission adopts more stringent instruments to monitor the management of infrastructures built with EU funds, in particular with regard to the quality of service, in order to include a minimum set of indicators with relative target values in operating contracts to be tested through surveys on the degree of user satisfaction. At the same time, the Commission should demand the most stringent performance indicators, when approving the allocation of funds, such as the rate of use of public transport to be achieved, as well as the positive externalities that should result from the implementation of the individual project. In addition, EU-funded projects need to be integrated into a mobility policy aiming at the coherence of all modes and forms of transport across the urban agglomeration [46], with a more rigorous estimation of expected users.*

*Few resources dedicated to promoting mobility, line projects disconnected from the rest of the transport system, little information to users: these are all issues that relate to the managerial culture that is often left to local authorities. It is no coincidence that over the years the Commission has promoted several projects for the exchange of good practice between different European organisations (such as URBACT), with the ultimate aim of improving the training of civil servants. The challenge, therefore, for an efficient transport policy is played not only on the level of the works to be carried out, but also on how those same works are kept in operation, and how many benefits they can bring to the communities in which they are carried out. The Commission is aware of this, as it is well aware that the management is mainly in the hands of the Member States and their local institutions. The principle of subsidiarity, interpreted more and more extensively with the passing of the years, inevitably stops when on the investment side, the reporting of funds, the analysis in the EU of the timing of evaluation of projects, we move on to that of para-public companies, the basin bodies, consortia, and the many corporate forms that manage the infrastructures once completed, in Italy as elsewhere. This is why, in its counter-deductions to the Court, the Commission stresses that the new 2014-2020 programming framework for European funds is more result-oriented: it is necessary to respond with even stricter procedures for evaluating individual projects [47].*

*That the times, like the needs of users, change, emerges in 2016 from the mid-term review of the 2011 White Paper. As happened with the previous White Paper of 2001, the ten year later one is also subject to a mid-term "revision", through an analysis procedure similar to what happens for the Green Papers, that is, involving the various stakeholders*



un procedimento di analisi assimilabile a quanto avviene per i Libri Verdi, ossia coinvolgendo i vari *stakeholder* del settore tramite consultazioni online e audizioni presso le competenti commissioni del Parlamento Europeo, per un totale di 271 contributi ricevuti [48]. Dal processo d'ascolto emerge chiaro un concetto: i rapidissimi sviluppi tecnologici stanno fortemente impattando il campo della mobilità, cambiandone spesso il senso comune e aprendo a nuovi scenari, in particolare nelle città. Quanto ipotizzato già nel Libro Bianco del 2001, con il suo avveniristico accenno a nuove forme di mobilità, è ormai una realtà consolidata, soprattutto per ciò che concerne il segmento *sharing*.

In quel che l'analisi definisce un *urban transport mix* [49], si fa riferimento alla crescente digitalizzazione del settore, l'automazione dei mezzi di trasporto che comincia a prendere piede, veicoli del trasporto pubblico sempre più tecnologici e connessi, l'avanzare di tutte quelle forme di *mobility as a service* (MAAS) quali *carsharing* e *ridesharing*, nonché alla seconda giovinezza che vivono i più classici modi di muoversi: il camminare ed il pedalare, non solo con servizi come il *bike sharing* ma anche attraverso la consegna delle merci via bici (si pensi, ad esempio, ai vari servizi di *delivery*). Questa rivoluzione del trasporto del cosiddetto "ultimo miglio" nelle città si accompagna, come sempre nella strategia europea, ai passi avanti registrati sul medio-lungo raggio col progetto delle TEN-T, rilanciate dalla riforma del 2013: insieme, i due fronti vanno a impattare sull'obiettivo principale del Libro Bianco, ossia la riduzione dei gas serra, che ha acquisito una più stringente importanza dopo la firma degli accordi sul clima di Parigi del dicembre 2015. Per far ciò, il nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei 2014-2020 mette sul piatto 13 miliardi di Euro [50], cifre che riflettono il sempre maggior peso che acquista la PCT nello scenario comunitario (Tab. 4): si passa dalla dotazione di 2 miliardi di Euro di fondi europei sul settennato 2000-2006, agli 8 miliardi del ciclo 2007-2013, agli attuali 13 miliardi, il tutto senza considerare i finanziamenti per le TEN-T o per progetti di rigenerazione urbana.

Siamo ormai giunti ai giorni nostri, dove la storia lascia il posto all'attualità. Nel 2019 si insedia la nuova Commissione Europea guidata dalla tedesca U. VON DER LEYEN. A dicembre dello stesso anno viene pubblicato il *Green Deal*, l'ambizioso piano che intende guidare l'Unione alla neutralità climatica entro il 2050. È una rivoluzione che segna il definitivo affermarsi di un approccio più attento alla sostenibilità, esteso ormai a tutte le politiche dell'Unione. Infatti, il *Green Deal* può essere considerato l'ultimo stadio della politica ambientale europea, immaginata come entità autonoma nel lontano 1986 con l'Atto Unico Europeo (Tab. 5). Una politica che ha dato i suoi frutti, se è vero che tra il 1990 e il 2018 l'UE ha trasformato, modernizzandola, la sua economia, tagliando le emissioni di gas serra del 23% [51]. Ora, la nuova Commissione a guida VON DER LEYEN chiede agli Stati membri uno

*in the sector through online consultations and hearings at the competent committees of the European Parliament, for a total of 271 contributions received [48]. A concept clearly emerges from the listening process: the very rapid technological developments are strongly impacting the field of mobility, often changing the common sense, and opening up new scenarios, in particular in cities. What was already assumed in the 2001 White Paper, with its futuristic reference to new forms of mobility, is now a consolidated reality, especially as regards the sharing segment.*

*In what the analysis defines as an urban transport mix [49], reference is made to the growing digitisation of the sector, the automation of transport means that is beginning to take hold, increasingly technological and connected public transport vehicles, the progress of all those forms of mobility as a service (MAAS) such as carsharing and ridesharing, as well as to the second youth who experience the most classic mobility ways: walking and pedalling, not only with services such as bike sharing but also through the delivery of goods by bicycle (think, for example, of the various delivery services). This "last mile" transport revolution in cities is accompanied, as always in the European strategy, by the progress made on the medium-long range with the TEN-T project, relaunched by the 2013 reform: together, the two fronts are going to impact on the main objective of the White Paper, namely the reduction of greenhouse gases, which has become more important since the signing of the Paris climate agreements in December 2015. To do this, the new programming cycle of 2014-2020 European funds brings to the table €13 billion [50], figures that reflect the increasing weight that the CTP acquires in the Community scenario (Tab. 4): it goes from the allocation of €2 billion of European funds over the 2000-2006 seven-year period, to €8 billion in the 2007-2013 cycle, to the current €13 billion, all without considering the funding for TEN-T or for urban regeneration projects.*

*We have now reached the present day, where history gives way to the present. In 2019, the new European Commission was established, led by the German Ursula von der Leyen. In December of the same year, the Green Deal was published, the ambitious plan that aims to lead the Union to climate neutrality by 2050. It is a revolution that marks the definitive affirmation of a more attentive approach to sustainability, now extended to all EU policies. In fact, the Green Deal can be considered the last stage of European environmental policy, imagined as an independent entity back in 1986 with the Single European Act (Tab. 5). A policy that has borne fruit, if it is true that between 1990 and 2018 the EU transformed its economy, modernising it, cutting greenhouse gas emissions by 23% [51]. Now, the new Commission led by von der Leyen is asking the Member States for a further step, imagining a 'green transition' in every sector of the economy.*

*Obviously, the field of transport must keep up with it: the target is to reduce emissions in the sector by 90% by 2050 [52]. How to achieve this goal is better detailed a year later, when the "Strategy for sustainable and intelligent mo-*

scatto ulteriore, immaginando una “transizione verde” in ogni settore dell’economia.

Ovviamente, il campo dei trasporti non può essere da meno: il target è ridurre le emissioni del comparto del 90% entro il 2050 [52]. Come centrare quest’obiettivo è meglio dettagliato un anno dopo, quando nel dicembre 2020 viene data alle stampe la “Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente”. Il documento arriva alla fine di un anno terribile per l’Europa e il mondo, segnato dal Coronavirus. Diversi studi, fra cui quello della Società Italiana di Medicina Ambientale (SIMA), hanno dimostrato come la diffusione del COVID-19 sia stata favorita da un’alta concentrazione di polveri sottili [53], con le regioni più inquinate d’Europa (la Pianura Padana in Italia, o la Baviera e la Renania in Germania) che, forse non a caso, hanno pagato il prezzo più alto in termini di vite umane e diffusione del virus. Il rischio del circolo vizioso è dietro l’angolo: più paura del contagio, meno ricorso ai mezzi di trasporto collettivi (nei collegamenti fra città o all’interno di esse), maggiore utilizzo del mezzo privato, aumento dell’inquinamento, maggiore trasmissibilità del patogeno.

La nuova strategia europea non prescinde, dunque, da quanto è appena accaduto nel mondo sconvolto dalla pandemia: la crisi in atto è, nelle opinioni della Commissione, l’occasione per accelerare la decarbonizzazione e la modernizzazione dell’intero sistema dei trasporti europeo, attuando due transizioni che si intrecciano tra loro, quella verde e quella digitale. Il documento getta le basi programmatiche per gli anni a seguire, recuperando e rafforzando i concetti e le proposte che hanno caratterizzato l’evoluzione della politica comune sui trasporti, partendo da un presupposto fondamentale: la mobilità è un fattore abilitante della nostra vita economica e sociale, e la sfida più importante che il settore dei trasporti si trova ad affrontare è quella di ridurre in modo significativo le sue emissioni e diventare più sostenibile. Per far ciò, la Commissione invoca una modifica dell’attuale mentalità fatta di piccoli cambiamenti in favore di una trasformazione radicale attraverso dieci iniziative denominate “faro”, ossia che simbolicamente illuminino la strada verso altri cambiamenti in tutti i settori della mobilità.

Il quadro è vasto quanto composito: grande importanza ricopre l’evoluzione tecnologica sulle combustioni, fissando l’obiettivo di 30 milioni di automobili e 800.000 autocarri a zero emissioni in circolazione sulle strade d’Europa entro il 2030 [54], in particolare nelle città, dove per rispondere alla crescente pressioni sui sistemi di trasporto si è rafforzata la domanda di soluzioni di mobilità innovative. Il pensiero va immediatamente al segmento *sharing*, e a tutto il mondo MAAS. Del resto, “molte città stanno assistendo a una transizione verso servizi di mobilità condivisa e collaborativa (automobili condivise, biciclette, servizi di trasporto a chiamata e altre forme di micromobilità) agevolati dall’emergere di piattaforme intermedie, consentendo in tal modo la riduzione del numero di veicoli nel traffico quotidiano. (...) Sono necessari orientamenti più chiari per la gestione della mobilità a livello lo-

Tabella 4 – Table 4

Dotazione finanziaria PCT nell’ambito dei cicli di fondi europei

*CTP financial envelope within the European funds cycles*

Ciclo fondi europei <i>European funds cycle</i>	Dotazione finanziaria PCT <i>CTP financial envelope</i>
Ciclo 2000-2006 <i>2000-2006 Cycle</i>	2 miliardi di Euro <i>2 billion euros</i>
Ciclo 2007-2013 <i>2007-2013 Cycle</i>	8 miliardi di Euro <i>8 billion euros</i>
Ciclo 2014-2020 <i>2014-2020 Cycle</i>	13 miliardi di Euro <i>13 billion euros</i>

*bility” was published in December 2020. The document comes at the end of a terrible year for Europe and the world, marked by the Coronavirus. Several studies, including that of the Italian Society of Environmental Medicine (SIMA), have shown how the spread of COVID-19 has been favoured by a high concentration of fine dust [53], with the most polluted regions in Europe (the Po Valley in Italy, or Bavaria and the Rhineland in Germany) which, perhaps not by chance, have paid the highest price in terms of human lives and spread of the virus. The risk of the vicious circle is just around the corner: more fear of contagion, less use of collective means of transport (in or between cities), greater use of private means, increased pollution, greater transmissibility of the pathogen.*

*The new European strategy does not, therefore, ignore what has just happened in the world devastated by the pandemic: in the Commission’s opinion, the current crisis is an opportunity to accelerate the decarbonisation and modernisation of the entire European transport system, implementing two intertwining transitions, the green one and the digital one. The document lays the foundations for the years to come, recovering and reinforcing the concepts and proposals that have characterised the evolution of the common transport policy, starting from a fundamental assumption: mobility is an enabling factor in our economic and social life, and the most important challenge facing the transport sector is to significantly reduce its emissions and become more sustainable. To do this, the Commission calls for a change in the current mindset of small changes in favour of a radical transformation through ten ‘flagship’ initiatives, which symbolically illuminate the way to other changes in all areas of mobility.*

*The picture is as vast as it is composite: technological developments in combustion are of great importance, with a target of 30 million cars and 800,000 lorries with zero emissions circulating on Europe’s roads by 2030 [54], in particular in cities, where demand for innovative mobility solutions has increased in response to the growing pressure on transport systems. The thought goes immediately to the sharing segment, and to the whole MAAS world. Moreover, “many cities are witnessing a transition towards shared and*

Tabella 5 – Table 5

L'evoluzione della PCT nella seconda decade degli anni Duemila  
*Evolution of the CTP in the second decade of the 2000s*

Seconda decade degli anni Duemila: verso lo Spazio Unico Europeo <i>Second decade of the 2000s: towards the Single European Area</i>		
Anno Year	Atto Document	Implicazioni Implications
2011	Libro Bianco – Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti <i>White Paper – Roadmap to a Single European Transport Area</i>	Programmazione di lungo periodo per la PCT come strumento per contrastare la crisi economica <i>Long-term programming for the CTP as a tool to tackle the economic crisis</i>
2013	Riesame dei progetti TEN-T <i>Review of TEN-T projects</i>	Creazione del <i>Connecting Europe Facilities (CEF)</i> <i>Creation of Connecting Europe Facilities (CEF)</i>
2013	Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse <i>Together towards competitive and resource-efficient urban mobility</i>	Valorizzazione, nell'ambito delle TEN-T, dei nodi urbani come punti d'accesso ai corridoi europei <i>Enhancing urban nodes as access points to European corridors in the context of TEN-T</i>
2016	Riesame del Libro Bianco del 2011 <i>Review of the 2011 White Paper</i>	Le azioni previste nel Libro Bianco del 2011 vengono riviste alla luce dell'evoluzione tecnologica del settore <i>The actions envisaged in the 2011 White Paper are reviewed in the light of technological developments in the sector</i>
2019	<i>Green Deal</i>	L'UE mette al centro delle sue politiche la transizione ecologica <i>EU puts ecological transition at the centre of its policies</i>
2020	Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente <i>Strategy for sustainable and intelligent mobility</i>	Il Green Deal viene applicato al comparto trasporti <i>The Green Deal is applied to the transport sector</i>

cale e regionale, anche per una migliore pianificazione urbana. Le politiche e il sostegno finanziario dell'Europa dovrebbero anche rispecchiare l'importanza della mobilità urbana per il funzionamento generale della TEN-T, con disposizioni per soluzioni di tipo primo/ultimo miglio, che includano poli di mobilità multimodale, parcheggi di scambio e infrastrutture sicure per gli spostamenti a piedi e in bicicletta" [55].

Volendo interpretare quanto riportato, è assodato che il trasporto nelle aree urbane stia cambiando grazie alla comparsa sul mercato di operatori e soluzioni tecnologiche impensabili fino a pochi anni fa. Inoltre, lo sviluppo del 5G apre ad altre prospettive, come l'utilizzo corretto dei dati e la loro messa a sistema per favorire una bigliettazione integrata multimodale completamente smaterializzata, ossia senza supporti cartacei. Ciò richiederà da parte degli operatori pubblici e privati maggiore disponibilità per l'accesso e lo scambio di dati, con l'obiettivo di creare uno spazio comune europeo dei dati sulla mobilità [56]. La posta in gioco è epocale, se, come da più osservatori riportato, la vera partita oggi si gioca sui dati commerciali dei passeggeri per meglio profilarli e offrire servizi più accattivanti, oltre alle classiche analisi sui flussi di traffico.

L'orizzonte di questa sfida è in primis nelle città, dove l'ecosistema digitale mostra meglio il suo potenziale e dove va realizzata la transizione ecologica, puntando ad ave-

*collaborative mobility services (shared cars, bicycles, on-call transport services and other forms of micro-mobility) facilitated by the emergence of intermediary platforms, thus allowing the reduction of the number of vehicles in daily traffic. (...) Clearer guidelines are needed for the management of mobility at local and regional level, including for better urban planning. Europe's policies and financial support should also reflect the importance of urban mobility for the overall functioning of the TEN-T, with provisions for first/last mile solutions, including multimodal mobility hubs, exchange car parks and safe infrastructure for walking and cycling" [55].*

*With a desire to interpret what has been reported, it is clear that transport in urban areas is changing thanks to the appearance of operators and technological solutions on the market, unthinkable until a few years ago. In addition, the development of 5G opens up other perspectives, such as the correct use of data and its introduction into the system to facilitate a fully dematerialised integrated multimodal ticketing, i.e. not in printed form. This will require greater availability of data access and exchange by public and private operators, with the aim of creating a common European area of mobility data [56]. The stakes are epic, if, as reported by several observers, the real game today is played on the commercial data of passengers to better profile them and offer more attractive services, in addition to the classic analysis on traffic flows.*



re entro il 2030 almeno 100 città in Europa a impatto climatico zero [57]. L'inciso sopra riportato di una Commissione che richiede alle città "orientamenti più chiari per la gestione della mobilità a livello locale e regionale" non passa dunque inosservato, e lascia presagire per gli anni a venire un allargamento del principio di sussidiarietà, che, come visto nelle pagine precedenti, lentamente ma inesorabilmente si è fatto strada, fermandosi però sulla porta della gestione delle infrastrutture di trasporto. Tuttavia, l'avvento del COVID ha cambiato le carte in tavola. La grande occasione che rappresentano i fondi del piano Next Generation EU non potrà che comportare un nuovo approccio di *governance* nella mobilità cittadina e di media-lunga percorrenza, spingendo gli Stati membri a politiche di gestione più rigorose e al contempo decisamente più efficienti.

Lo shock economico ha infatti messo in evidenza la necessità di una mobilità economica, accessibile ed equa per tutti i cittadini, indipendentemente dal censo e da dove essi vivano (grandi centri o regioni periferiche): per far ciò è necessario un riesame del quadro economico europeo, che sistematizzi gli interventi necessari per rispondere ad un fabbisogno stimato in 130 miliardi di Euro l'anno nel periodo 2021-2030 per veicoli (materiale rotabile, navi, aerei) a basse emissioni, 100 miliardi l'anno per la riqualificazione verde e digitale delle esistenti infrastrutture, e 300 miliardi nella prossima decade per completare finalmente la rete centrale delle TEN-T [58]. Quest'ultima, a trent'anni dal suo concepimento, dev'essere assolutamente portata a termine entro il 2030, mentre la rete globale ha un orizzonte più lungo (2050).

Trasporti di media-lunga percorrenza e all'interno delle città continuano dunque, nella visione europea, a essere interdipendenti, con una sempre maggiore attenzione verso le sfide rappresentate dalla sostenibilità ambientale e dalla digitalizzazione, in particolare sui dati. In questa prospettiva, appare lunga la strada percorsa dalla Politica Comune dei Trasporti, che in quasi settant'anni di storia dell'integrazione europea ha cambiato obiettivi, processi di attuazione e portata dei suoi effetti, senza però venir meno al suo principio guida (Fig. 8): quello di perseguire l'integrazione fisica e geografica degli Stati membri, promuovendo la coesione sociale ed economica. Da essere poco più che un elenco di azioni dirette a promuovere un'integrazione negativa fra le nazioni dell'UE, la PCT è diventata il motore di un'integrazione positiva con i progetti della rete TEN-T e con una crescente attenzione alla dimensione urbana, il tutto supportato dall'impiego dei fondi europei. All'indomani della pandemia da Coronavirus, la nuova sfida è nel rilancio del progetto europeo grazie ai fondi del *Next Generation EU*, che solo in Italia valgono oltre 200 miliardi di Euro, 32 dei quali su progetti d'infrastrutture per una mobilità più sostenibile. Un'ulteriore occasione per incidere sui processi decisionali anche a livello locale, e per completare tante opere sul territorio delle quali l'Europa unita ha favorito lo sviluppo negli anni.

*The horizon of this challenge is primarily in cities, where the digital ecosystem better shows its potential and where the ecological transition must be achieved, aiming to have at least 100 cities in Europe with zero climate impact by 2030 [57]. The above paragraph of a Commission that calls on cities to provide "clearer guidelines for the management of mobility at local and regional level" gets heads turning and foreshadows for years to come an extension of the principle of subsidiarity, which, as seen in the previous pages, slowly but surely has made its way, although stopping at the transport infrastructure management door. However, the advent of COVID has changed the game. The great opportunity represented by the funds of the Next Generation EU plan can only lead to a new approach to governance in urban and medium-long-distance mobility, pushing Member States towards stricter and at the same time much more efficient management policies.*

*The economic shock has in fact highlighted the need for economic, accessible and equitable mobility for all citizens, regardless of the census and where they live (large centres or peripheral regions): to do this, a review of the European economic framework is necessary, which systematises the interventions necessary to respond to an estimated need of 130 billion euros per year in the 2021-2030 period for low-emission vehicles (rolling stock, ships, aircrafts), 100 billion per year for the green and digital redevelopment of existing infrastructures, and 300 billion in the next decade to finally complete the central network of TEN-Ts [58]. The latter, thirty years after its conception, must absolutely be completed by 2030, while the global network has a longer horizon (2050).*

*Medium-long-distance and intra-city transport therefore continue to be interdependent in the European vision, with increasing attention to the challenges represented by environmental sustainability and digitisation, in particular on data. In this perspective, the Common Transport Policy appears to have travelled a long road, which in almost seventy years of the history of European integration has changed objectives, implementation processes and the extent of its effects, without however failing to comply with its guiding principle (Fig. 8): that of pursuing the physical and geographical integration of the Member States, promoting social and economic cohesion. As little more than a list of actions aimed at promoting negative integration between EU nations, the CTP has become the engine of positive integration with TEN-T projects and with increasing attention to the urban dimension, all supported by the use of European funds. In the aftermath of the Coronavirus pandemic, the new challenge is the relaunch of the European project thanks to the funds of the Next Generation EU, which in Italy alone are worth over 200 billion euros, 32 of which on infrastructure projects for more sustainable mobility. A further opportunity to influence decision-making processes also at local level, and to complete many works on the territory of which the united Europe has favoured the development over the years.*

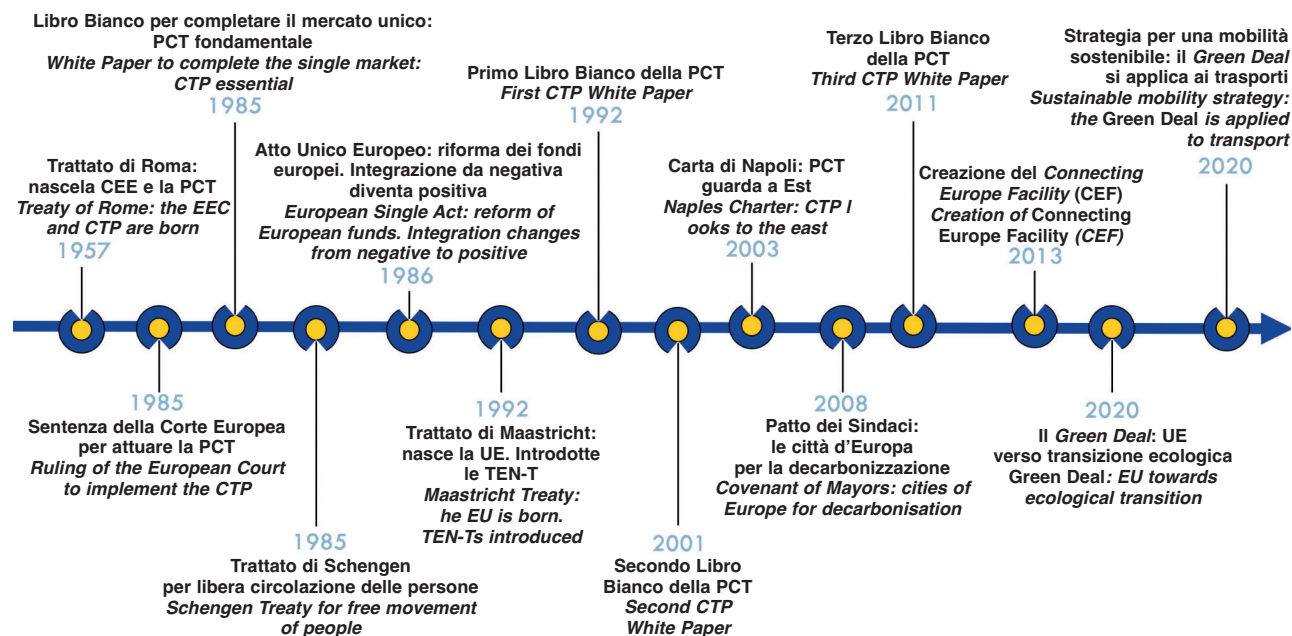


Figura 8 – Le principali tappe della PCT dal 1957 al 2020.

Figure 8 – The main stages of the CTP from 1957 to 2020.

## BIBLIOGRAFIA - REFERENCES

- [1] Comunità Economica Europea (1957), "Trattato di Roma", art. 75.
- [2] F. MUNARI (1996), "Il Diritto Comunitario dei Trasporti", Giuffrè, Milano, p. 50.
- [3] Corte di Giustizia delle Comunità Europee (1985), decisione C-13/83 del 22 maggio 1985, pag. 1572.
- [4] Ivi, p. 1570.
- [5] L. GIORGI, M. SCHMIDT (2002), "European Transport Policy – A historical and forward looking perspective", in "German Policy Studies", vol. 2, n. 4, p. 4.
- [6] Commissione delle Comunità Europee (1985), "Il completamento del mercato interno – Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo", pag. 8.
- [7] Commissione delle Comunità Europee (1992), "Libro Bianco – Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti", pag. 34.
- [8] Ivi, pag. 20.
- [9] Ivi, pag. 25.
- [10] Unione Europea (1992), "Trattato sull'Unione Europea", pag. 25.
- [11] Cfr. Commissione delle Comunità Europee (1992), "Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE) n. 3359/90 relativo all'attuazione di un programma d'azione nel campo delle infrastrutture di trasporto in vista della realizzazione del mercato integrato dei trasporti nel 1992".
- [12] Commissione Europea (2001), "Libro Bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", pag. 11.
- [13] Ivi, pag. 12.
- [14] Consiglio Europeo (2001), "Conclusioni della Presidenza", Göteborg, pag. 19.
- [15] L. GIORGI, M. SCHMIDT (2002), "European Transport Policy – A historical and forward looking perspective", in "German Policy Studies", vol. 2, n. 4, p. 7.
- [16] Commissione Europea (2001), "Libro Bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", pag. 88.
- [17] Commissione Europea (2006), "Mantenere l'Europa in movimento – una mobilità sostenibile per il nostro continente. Riesame intermedio del Libro Bianco sui trasporti pubblicato nel 2001", pag. 5.
- [18] Per un approfondimento sull'importanza dei fondi europei nell'ambito della realizzazione del sistema metropolitano di Napoli, si veda R. CALISE (2021), "La metropolitana europea", Editoriale Scientifica, Napoli.

- [19] Commissione Europea (2006), *“Mantenere l'Europa in movimento – una mobilità sostenibile per il nostro continente. Riesame intermedio del Libro Bianco sui trasporti pubblicato nel 2001”*, pag. 19.
- [20] Ivi, pag. 16.
- [21] Ibidem.
- [22] Commissione delle Comunità Europee (1990), *“Libro Verde sull'ambiente urbano”*, pp. 17-37.
- [23] Commissione delle Comunità Europee (1992), *“Libro Verde – L'impatto dei trasporti sull'ambiente”*, pp. 3-4.
- [24] Commissione Europea (2007), *“Libro Verde – Verso una nuova cultura della mobilità urbana”*, pag. 3.
- [25] Ivi, pag. 21.
- [26] Ivi, pag. 20.
- [27] Commissione Europea (2009), *“Piano d'azione sulla mobilità urbana”*, pag. 4.
- [28] Ivi, pag. 2.
- [29] Cfr. Commissione Europea (2006), *“Strategia tematica sull'ambiente urbano”*.
- [30] Commissione Europea (2009), *“Piano d'azione sulla mobilità urbana”*, pag. 5.
- [31] Ivi, pag. 9.
- [32] Parlamento Europeo, nota di briefing a cura di M. THOMAS M., R. CALISE R., C. ROOKS (2015), *“Transport in Turkey – Major trends and issues”*, pag. 1.
- [33] Commissione Europea (2009), *“Memo 09/470 – Giornate TEN-T di Napoli”*, pag. 2.
- [34] Commissione Europea (2011), *“Libro Bianco – Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”*, pag. 5.
- [35] Ivi, pag. 4.
- [36] Ibidem.
- [37] Ivi, pag. 16.
- [38] Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 11 dicembre 2013, pag. 348/4.
- [39] Ivi, pag. 348/9.
- [40] Ivi, pp. 348/20-348/21.
- [41] Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al fondo europeo di sviluppo regionale del 17 dicembre 2013, art. 7.4, pag. 347/296.
- [42] Commissione Europea (2013), *“Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse”*, pag. 14.
- [43] Ivi, pag. 1.
- [44] Ivi, pag. 13.
- [45] Corte dei Conti Europea (2014), *“Relazione Speciale – Efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE”*, pp. 26-27.
- [46] Ivi, pag. 24.
- [47] Ivi, pag. 34.
- [48] Commissione Europea (2016), *“The implementation of the 2011 White Paper on Transport five years after its publication: achievements and challenges”*, pag. 4.
- [49] Ivi, pag. 40.
- [50] Ivi, pag. 14.
- [51] Commissione Europea (2019), *“Il Green Deal europeo”*, pag. 4.
- [52] Ivi, pag. 11.
- [53] P. PISCITELLI *et al.* (2022), *“The role of outdoor and indoor air quality in the spread of SARS-CoV-2”*, Environmental Research, Volume 211.
- [54] Commissione Europea (2020), *“Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro”*, pag. 8.
- [55] Ivi, pag. 10.
- [56] Ivi, pag. 18.
- [57] Ivi, pag. 13.
- [58] Ivi, pp. 19-20-21.