

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale»

(2000/C 204/04)

Il Consiglio, in data 17 febbraio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay, in data 4 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373ª sessione plenaria, con 102 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Le proposte della Commissione

1.1. La proposta di direttiva in esame ha come finalità primaria quella di procedere verso l'attuazione di un mercato unico per i servizi ferroviari, come previsto dal trattato e si propone fundamentalmente tre obiettivi:

- rendere più efficiente, sotto il profilo organizzativo, il trasporto di merci e passeggeri su linee rientranti nella rete transeuropea dei trasporti⁽¹⁾;
- promuovere, attraverso l'armonizzazione tecnica, l'interoperabilità delle reti ferroviarie convenzionali;
- contribuire a creare un mercato unico per le attrezzature, aperto agli appalti pubblici, sin qui di fatto elusi da un sistema di specifiche tali da privilegiare le imprese fornitrici dei mercati nazionali.

1.2. La comunicazione che accompagna la proposta, raccomandandone l'adozione, ne evidenzia l'analogia di impianto rispetto alla direttiva per l'Alta Velocità⁽²⁾, ma anche le differenze che, principalmente, riguardano:

- l'adeguamento del campo geografico di applicazione (rete interessata)⁽¹⁾;
- le specifiche tecniche ed i sottosistemi interessati;
- l'adozione di un approccio graduale nella soppressione degli ostacoli all'interoperabilità. La ferrovia convenzionale infatti è un sistema vecchio in cui un adeguamento accelerato e senza la necessaria gradualità comporterebbe costi elevatissimi per imprese ferroviarie, gestori delle infrastrutture e bilancio degli Stati;

— l'adozione di un programma di lavoro organizzato su una scala di priorità;

— una specifica attenzione all'analisi economica sull'impatto delle nuove norme ed alla ricerca di soluzioni economicamente efficaci.

1.3. La comunicazione sottolinea le difficoltà ed i problemi attuali del trasporto ferroviario; disegna un quadro di interventi progressivi e gradualisti; pone in evidenza quelli che possono essere fatti in tempi brevi e senza costi; definisce la necessità dell'intervento comunitario che inquadra nell'ambito della competenza condivisa con gli Stati membri, ai sensi degli artt. 154 e 155 del Trattato; indica obiettivi e priorità.

1.4.1. Obiettivi

— Migliorare l'organizzazione dei servizi internazionali in particolare per le merci intervenendo fundamentalmente tramite le imprese ferroviarie, sullo scambio lento e costoso dei dati commerciali, la scarsa corrispondenza degli orari, la complessità delle procedure espletate alle frontiere.

— Promuovere l'interoperabilità delle reti ferroviarie convenzionali, intervenendo sulla eterogeneità di locomotive, di carrozze e carri e sulle norme tecniche ed operative che rendono necessario il cambio di locomotive e personale alle frontiere.

⁽¹⁾ Decisione 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.7.1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1)
— Parere del CES: GU C 397 del 31.12.1994, pag. 23.

⁽²⁾ Direttiva 96/48/CE del 23.7.1996 (GU L 285 del 17.9.1996).

— Creare un mercato unico delle attrezzature ferroviarie aprendo i mercati nazionali attualmente praticamente chiusi.

1.4.2. Priorità

- L'armonizzazione di sottosistemi e loro componenti iniziando da:
 - sistemi di segnalamento e comando/controllo;
 - applicazioni telematiche per lo scambio di dati;
 - materiale rotabile;
 - emissioni sonore;
 - qualificazione del personale dei treni utilizzato in percorrenze internazionali;
 - valutazione della conformità alle specifiche;
 - riconoscimento reciproco delle operazioni di manutenzione e riparazione.
- Introduzione di macchinari costruiti secondo specifiche comunitarie.

1.5. Il processo di armonizzazione si articola su due livelli:

- Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi: nel breve periodo le imprese ferroviarie dovrebbero ridurre i tempi di attesa alle frontiere limitandoli a quelli strettamente necessari per il cambio di locomotive e personale; nel medio periodo si intende eliminare queste fermate;
- Per quanto riguarda gli aspetti di sistema e di sottosistemi, la Commissione, assistita dal Comitato regolatore istituito dall'art. 21 della Direttiva 96/48/CE⁽¹⁾, avrà la responsabilità di emettere i mandati per l'elaborazione delle specifiche e di adottare le specifiche proposte, seguendo un programma di lavoro sulla base delle priorità.

1.5.1. Sono infine indicate con chiarezza le procedure per la fissazione delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) per diversi sottosistemi. La preparazione delle STI verrebbe assegnata, come per l'Alta Velocità, ad un organismo comune rappresentativo l'AEIF⁽²⁾, composto da rappresentanti delle ferrovie, degli operatori, dei trasporti pubblici, dell'industria delle apparecchiature ferroviarie. Le norme europee dei componenti dei sottosistemi sono a seconda dei casi elaborate dal CEN⁽³⁾, Cenelec⁽⁴⁾ o dall'ETSI⁽⁵⁾. La responsabilità di valutare la conformità alle specifiche ed alle norme è conferita ad organizzazioni indipendenti (organismi notificati) rompendo così la tradizione di riservare questo compito alle stesse ferrovie.

(1) Direttiva 96/48/CE del 23.7.1996 (GU L 285 del 17.9.1996).

(2) AEIF: Associazione europea per l'interoperabilità ferroviaria.

(3) CEN/ Comitato europeo di normalizzazione.

(4) Cenelec: Comitato europeo di coordinamento delle norme elettrotecniche.

(5) ETSI: Istituto europeo per le norme di telecomunicazione.

2. Valutazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato condivide la necessità di un intervento comunitario: per ragioni istituzionali, sociali, economiche e di politica dei trasporti, l'intero sistema ha necessità di un elevato grado di interconnessione e di integrazione. La situazione attuale è infatti preoccupante. Esistono oggi, negli Stati membri dell'UE, 21 imprese ferroviarie che agiscono su 6 scartamenti differenti⁽⁶⁾ con 5 diversi sistemi elettrici che impongono il cambio di locomotiva alla frontiera o l'utilizzo di locomotive policorrenti, e 16 sistemi diversi di segnalazione, comando e controllo. Inoltre 11 Compagnie Ferroviarie hanno aderito alle V.T.S. (visita tecnica di scambio)⁽⁷⁾ che prevedono i controlli tecnici soltanto alla stazione di formazione del treno e non ad ogni passaggio di frontiera. È evidente che non ci si può affidare, per la creazione di una rete ferroviaria transeuropea ad una normalizzazione volontaria, ma occorre definire requisiti e parametri fondamentali.

2.1.1. Inoltre, nonostante il progressivo consolidamento del mercato interno comunitario abbia determinato una crescita consistente dei flussi di mobilità di merci e passeggeri, le quote del trasporto ferroviario in entrambi i settori hanno registrato un costante declino e, se tale tendenza continuasse, non è eccessivo ipotizzare che diverse tratte perderebbero ogni criterio di economicità e rischierebbero la chiusura. Da ciò deriverebbero non solo ricadute negative per gli utenti, per lo sviluppo territoriale e per l'occupazione, ma anche conseguenze del tutto contraddittorie rispetto all'obiettivo di una mobilità sostenibile a livello europeo.

2.1.2. Come sottolinea la comunicazione della Commissione, la proposta di direttiva in esame è solo una prima tappa verso una effettiva e piena interoperabilità: essa si applicherà a progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento ed esercizio esclusivamente degli elementi relativi al sistema ferroviario che saranno messi in servizio dopo la sua entrata in vigore. Ne consegue che una piena e totale armonizzazione infrastrutturale si avrà solo nel lungo periodo, ma è tuttavia indispensabile un'azione che punti nell'immediato sull'armonizzazione di componenti e procedure e, sulla distanza, ad un sempre più marcato ravvicinamento degli standard infrastrutturali.

(6) Lo scartamento normale (mm 1 435) è adottato da 11 Paesi. Hanno scartamenti differenti: Portogallo e Spagna (mm 1 668), Irlanda (mm 1 600) e Finlandia (mm 1 524).

(7) Da notare che tale soluzione non è sempre valida. In particolare quando si tratta di treni «misti» carichi anche di cassa mobile, e di containers a causa della differenza di ingombro delle linee e delle relativa codifica.

2.1.3. A ciò va aggiunto che solo la definizione di coerenti specifiche costruttive può superare quel sistema di dettagliati requisiti nazionali che ha sin qui impedito lo sviluppo di una competitività europea nel mercato della fornitura di sistemi e installazioni ferroviarie, relegandolo a industria nazionale, nonostante fosse aperto alla normativa degli appalti pubblici da vari anni⁽¹⁾.

2.2. Da questo quadro complessivo emergono non pochi motivi della inefficienza dei trasporti ferroviari intracomunitari e dell'assenza di una concorrenza nel settore. Corretto appare quindi l'obiettivo che si è posta la Commissione di rendere coerente l'intero sistema per soddisfare le esigenze sempre più elevate e specialistiche della clientela dei servizi passeggeri e merci e per aprire il mercato produttivo.

2.3. Il Comitato accoglie con favore e appoggia la presente proposta di direttiva. Facendo riferimento al parere emesso a suo tempo sulla direttiva per l'Alta Velocità⁽²⁾, i cui precetti, impostazioni e inquadramento sono trasferiti nell'attuale documento, non si ritiene necessario entrare in merito ad aspetti tecnici già precedentemente trattati.

2.3.1. Il Comitato è particolarmente interessato al fatto che il concetto di interoperabilità sia finalmente esteso anche alla rete transeuropea convenzionale in una prospettiva, non solo di rinnovamento, ma anche di modernizzazione e nuova costruzione di componenti, completando così il disegno di armonizzazione del sistema ferroviario dell'Unione europea.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato intende tuttavia esporre alcune riflessioni ed evidenziare alcuni aspetti che rendono tuttora critico il settore dei trasporti ferroviari, nonostante sia stato oggetto di una graduale liberalizzazione avviata nel 1991 e nonostante, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, presenti indubbi vantaggi. Questa considerazione critica induce a valutare anzitutto l'esistenza di una reale volontà politica di Stati membri e aziende ferroviarie, presupposto fondamentale per pervenire ad una effettiva interoperabilità delle reti.

3.1.1. La necessità di una politica graduale e di una distinzione tra interventi di carattere tecnico-normativo ed interventi di carattere infrastrutturale implicano anche interventi degli Stati membri, anche perché questa iniziativa va collocata in un contesto di approccio multiplo e coordinato di politica dei trasporti. Da ciò deriva la necessità di un attento monitoraggio dei costi e benefici al fine di rendere pragmatici e produttivi gli interventi.

(1) Direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199 del 9.8.1993, pag. 84) — Parere del CES: GU C 106 del 27.4.1992, pag. 6.

(2) Parere del CES: GU C 397 del 31.12.1994, pag. 8.

3.2. Sarebbe necessaria una riflessione sulle risultanze statistiche degli ultimi anni. Più che una semplice elencazione delle perdite di quota da parte delle ferrovie, oramai ampiamente note, andrebbe svolta un'analisi sul fatto che, nonostante le politiche adottate per incentivare il trasporto combinato, questo registri ancora notevoli ritardi. Il Comitato tiene a sottolineare che ciò si è verificato nonostante la percorrenza media delle merci nell'Unione Europea sia aumentata del 2 % annuo tra il 1970 e il 1997⁽³⁾.

3.2.1. È indubitabile che il declino del trasporto ferroviario sia stato in parte determinato dal peso esercitato sul mercato da altre forme di trasporto, più flessibili, senza limiti di interoperabilità ed estremamente concorrenziali sotto il profilo dei costi. È quindi indispensabile ed urgente cominciare a restituire, anche tramite l'interoperabilità, un livello di competitività al sistema di trasporto per ferrovia.

3.2.2. Il Comitato ritiene necessario dare la massima coerenza tra gli interventi volti specificamente all'interoperabilità e quelli che rientrano nel «pacchetto infrastrutture». Una particolare attenzione dovrà essere riservata alla gestione delle tracce orarie ed alla fissazione delle priorità tra diversi tipi di servizi. È importante che, salvaguardando gli interessi dei frequentatori di treni passeggeri si riesca tuttavia a dare garanzie di efficienza e competitività anche al trasporto merci.

3.2.3. Il Comitato, prende atto che anche la Commissione riconosce come le normative sugli appalti non abbiano avuto finora un impatto positivo sul mercato, proprio per la frammentazione dei sistemi che consente ancora di privilegiare i fornitori nazionali. Auspica quindi che, con il progredire dei vari stadi di interoperabilità, vengano accentuati i controlli per una compiuta applicazione della normativa europea sugli appalti anche al fine di un contenimento dei costi⁽¹⁾.

3.2.3.1. Per quanto riguarda le imprese costruttrici di materiale ferroviario la direttiva dovrebbe garantire il coinvolgimento delle PMI, che attualmente rappresentano il 20 % delle quote di mercato.

3.3. Il Comitato nel condividere le priorità indicate nell'art. 22 della proposta della Commissione, ritiene che sarebbe utile un'indicazione dei tempi di definizione delle STI per evitare processi di troppo lungo periodo. Il primo obiettivo dell'attività di normazione dovrebbe essere una armonizzazione dei sistemi esistenti su condizioni minime comuni, ricercando poi soluzioni innovative sulla base della migliore pratica disponibile ed in connessione con i programmi di ricerca. Si potrebbe anche ipotizzare che, ancor prima dell'adozione delle STI, i parametri fondamentali individuati costituiscano già un quadro di riferimento di base raccomandato, anche se non giuridicamente vincolante, per eventuali progetti di investimento negli Stati membri.

(3) Nel decennio 85/95: UK+24 %, F+36 %, Sv+37 % (COM(1999) 519 def. del 27.10.1999).

3.3.1. Tra le priorità che la proposta indica per la fase di definizione delle STI sarebbe opportuno inserire anche la coerenza di adeguati flussi di investimenti sia dal versante infrastrutturale che da quello gestionale. Quando, infatti, si tratti di interventi per i quali debbano concorrere sia i responsabili delle infrastrutture che i gestori dell'esercizio, è fondamentale che ne siano sostenuti preventivamente da entrambi i costi per poter coglierne entrambi i benefici.

3.3.2. Si ritiene che potrebbe essere opportuno inserire tra le STI anche la problematica dell'aggancio automatico. Sembra infatti che un siffatto sistema potrebbe essere implementato in tempi abbastanza contenuti, con i necessari finanziamenti. Da ciò, tra l'altro, deriverebbero aumenti di produttività e miglioramenti per la sicurezza dei lavoratori del comparto.

3.3.3. In merito alle iniziative sulla rumorosità il Comitato apprezza e condivide l'intenzione espressa dalla Commissione di istituire un gruppo di lavoro sulle emissioni ferroviarie. Si raccomanda di assicurare la piena coerenza con la legislazione comunitaria per l'armonizzazione dei metodi di rilevazione del rumore e di voler considerare, per quanto riguarda l'inquinamento acustico derivante da linee ferroviarie, non solo il livello ma anche la frequenza delle emissioni rumorose, per i necessari interventi di protezione della cittadinanza da parte delle autorità nazionali e locali.

3.3.4. Nell'immediato, si giudicano tuttavia preoccupanti le indicazioni dei tempi stimati per l'ammodernamento degli zoccoli dei freni e si invita la Commissione ad operare per velocizzare al massimo questi interventi oltre a procedere su tutti gli altri elementi che notoriamente contribuiscono al complessivo inquinamento acustico determinato dal traffico ferroviario.

3.4. Il Comitato è favorevole ad una riconferma dell'AEIF come organismo comune rappresentativo, ma ritiene di dover sottolineare, con ulteriori argomentazioni che scaturiscono anche dal testo di accompagnamento della proposta di direttiva, alcune considerazioni già espresse nel parere in merito all'Alta velocità⁽¹⁾.

3.4.1. La stessa comunicazione della Commissione evidenzia come l'AEIF non sia rappresentativo di tutte le parti interessate, richiamando specificamente il ruolo delle parti sociali, né abbia tutte le conoscenze necessarie. Il Comitato ritiene quindi particolarmente opportuno che nella direttiva venga definita una specifica partecipazione delle parti sociali nella elaborazione delle STI, che hanno pressoché tutte rilevanza rispetto all'organizzazione del lavoro, alla sicurezza e salute del personale, alla definizione delle qualifiche che si renderanno necessarie con l'evolversi dell'interoperabilità, alla formazione, all'aggiornamento professionale, al regime di orari, alla indispensabile standardizzazione dei documenti operativi. Il con-

tributo che le parti sociali possono dare in questo ambito non può che intervenire in primo luogo nel momento in cui si definiscono le specifiche. Questa partecipazione arricchisce il valore e l'efficacia dello sviluppo del dialogo sociale, già positivamente in corso tra le organizzazioni padronali e sindacali del settore a livello europeo [ETF⁽²⁾ e CCFE⁽³⁾] proprio sul tema dell'interoperabilità.

3.5. In merito all'estensione dell'interoperabilità futura ai paesi candidati [PECO⁽⁴⁾] il Comitato annette grande importanza all'effettivo completamento del programma TINA⁽⁵⁾, senza di che l'adesione alle STI al momento dell'entrata nell'Unione europea potrebbe rimanere, in molti casi, poco effettiva. È quindi necessario intensificare al riguardo la collaborazione con questi paesi.

3.5.1. Il Comitato condivide l'attenzione espressa nel documento in esame verso una possibile interoperabilità al di là delle frontiere presenti e future dell'Unione. Un tale obiettivo ha importanti risvolti sia sociali che economici. È quindi favorevole sia alle iniziative che la Commissione si propone di avviare nell'ambito della COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires), sia all'intenzione di partecipare, come Comunità europea all'OTIF (Office central des transports ferroviaires).

3.5.2. Poiché però il Comitato ritiene si debba sempre dare il massimo valore ad un elevato livello di sicurezza nella circolazione dei treni così come nelle specifiche di costruzione dei materiali, invita a verificare con la massima cura sotto questo profilo le eventuali specifiche, già approvate a livello internazionale, che si intendesse prendere come riferimento di base per le STI che si andranno a definire.

3.5.2.1. Nel capitolo della proposta di direttiva dedicato ai requisiti essenziali la sicurezza è ampiamente trattata sia per quanto riguarda gli aspetti generali sia per le specifiche di ogni sottosistema. Il Comitato ritiene che anche sotto questo profilo, come per quanto attiene la tutela della salute (aspetti ergonomici compresi), si evidenzia l'importanza di un contributo diretto delle parti sociali, oltre che di rappresentanze qualificate degli utenti nella individuazione ed applicazione dei requisiti essenziali.

3.6. Il Comitato ritiene che andrebbero evidenziate le potenzialità di apporto all'innovazione che possono scaturire dalle iniziative di ricerca svolte nell'ambito del V programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

⁽²⁾ ETF: European Transport Federation.

⁽³⁾ CCFE: Communauté des chemins de fer européens.

⁽⁴⁾ PECO: Paesi dell'Europa centrale e orientale.

⁽⁵⁾ TINA: Transport infrastructure needs assessment.

⁽¹⁾ Parere del CES: GU C 397 del 31.12.1994, pag. 8.

3.7. L'incidenza finanziaria della proposta di direttiva risulta superiore a quella dell'Alta Velocità. Sarebbe utile chiarire in maniera più analitica a cosa si deve l'aumento di incidenza di determinati costi.

Si conferma comunque la necessità di valutazioni approfondite sul rapporto costi e benefici, sia nella individuazione delle priorità e dei tempi di attuazione, sia nella definizione stessa degli standard, come più sopra già accennato.

3.7.1. Poiché il sostegno comunitario ai progetti per l'interoperabilità definito nella comunicazione che accompagna la proposta di direttiva risulta di importo limitato, il Comitato, senza entrare specificamente nel merito della sua adeguatezza complessiva, suggerisce che la proposta di direttiva incoraggi

la ricerca di altre eventuali modalità di finanziamento comunitarie a specifici progetti di particolare interesse sopranazionale.

3.8. L'integrazione nella direttiva degli orientamenti e delle osservazioni sin qui espressi renderebbe, a giudizio del Comitato, più compiuto, e quindi più efficace, un provvedimento che costituisce un primo, ma determinante, passo verso la interoperabilità. Anche se si tratta, necessariamente, di un processo che si completerà appieno solo nel lungo periodo, il Comitato è convinto che, non solo il valore politico della proposta di direttiva in esame, ma anche le sue ricadute per tutti gli aspetti connessi, sul piano sociale, ambientale, produttivo ed occupazionale e dell'efficienza del mercato, possano manifestarsi positivamente sin da questa prima fase.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
