

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.2.2008
COM(2008) 54 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie

{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}
{SEC(2008)133}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie

1. CONTESTO GENERALE

1.1. Il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie

Uno degli obiettivi della politica dei trasporti della Comunità europea è sviluppare e ottimizzare le infrastrutture di trasporto e garantirne una buona gestione in termini di qualità, affidabilità, flessibilità e adattamento alla clientela. A tale scopo è necessario mobilitare le fonti di finanziamento necessarie. Sei anni dopo l'adozione del pacchetto infrastrutture ferroviarie¹, il finanziamento sostenibile delle infrastrutture ferroviarie esistenti, la qualità del servizio infrastrutturale e i mezzi per garantire migliori prestazioni da parte dei gestori delle infrastrutture continuano a destare preoccupazione. È quanto emerge dalle ampie consultazioni degli interessati condotte fra il maggio 2006 e il settembre 2007².

La presente comunicazione definisce le misure che gli Stati membri e i gestori delle infrastrutture dovrebbero adottare per combinare equilibrio finanziario e un livello adeguato di servizi di infrastruttura ferroviaria. La Commissione raccomanda che tali misure vengano applicate integralmente e con coerenza nell'Unione europea, ma esaminerà se proporre misure legislative vincolanti per garantire che il mercato europeo dei servizi ferroviari sia perfettamente conforme con le responsabilità degli Stati membri quanto allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria.

1.2. Il quadro di riferimento strategico per lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria

La fornitura di infrastrutture ferroviarie è un elemento chiave di un mercato del servizio ferroviario competitivo. Lo sviluppo dell'infrastruttura è di competenza di due operatori principali: gli Stati membri, di norma i governi nazionali che sono proprietari delle infrastrutture, e i gestori dell'infrastruttura ferroviaria. Nel rispetto dei rispettivi ruoli, come previsto dalla normativa ferroviaria, essi devono adottare decisioni quanto alla portata e alla natura dello sviluppo dell'infrastruttura e le risorse finanziarie corrispondenti nel quadro di un approccio coerente.

Il primo prerequisito è un quadro strategico coerente per la politica di trasporto. Lo Stato dovrebbe decidere in merito al fabbisogno a lungo termine di infrastruttura, per tutti i modi di trasporto oggetto della sua politica di trasporto e in funzione delle future esigenze degli utenti. Tale approccio dovrebbe fornire i parametri necessari per determinare il livello ottimale di qualità dell'infrastruttura e l'estensione della rete ferroviaria. In tale prospettiva può risultare necessario eliminare talune linee su cui non ci si può ragionevolmente attendere una domanda

¹ Le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE sono note collettivamente come 'pacchetto infrastrutture'.

² Consultazioni si sono svolte sotto forma di un workshop degli interessati nel maggio 2006, di due consultazioni degli interessati nel quadro di studi lanciati dalla Commissione nel 2006 e nel 2007, e di una consultazione pubblica conclusasi nel settembre 2007.

sufficiente e incrementare invece la capacità su altre per far fronte all'aumento della domanda³.

1.3. Il livello dell'intervento pubblico

Gli Stati membri dell'UE hanno dichiarato di avere speso per la manutenzione⁴ e la nuova infrastruttura ferroviaria 13,9 miliardi di EUR nel 2006, che non comprendono i fondi provenienti da partnership pubblico-privato (cfr. allegati 1 e 2). Se si aggiungono le entrate da oneri per l'utenza, il costo della manutenzione ferroviaria ammonta a circa 35 miliardi di EUR all'anno. Le entrate da oneri per l'utenza coprono solo circa il 30-50%, con valori estremi pari al 10% e al 100%.

Il contributo UE si concentra in particolare sul cofinanziamento dell'infrastruttura di trasporto a titolo del bilancio TEN e di parti dei fondi di coesione e regionali. È destinato alla costruzione e al ripristino dell'infrastruttura sulla rete ferroviaria transeuropea (TERN) e rappresenta solo una piccola parte della rete.

Nella normativa comunitaria la tariffazione dell'infrastruttura ferroviaria al costo di funzionamento di un servizio ferroviario supplementare è considerata la norma, mentre il recupero totale dei costi è consentito solo a titolo eccezionale e a determinate condizioni⁵. In molti casi, gli Stati membri svolgono un ruolo preponderante nel garantire la stabilità finanziaria dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria, che devono coprire la parte più consistente delle spese di manutenzione con fondi propri o trasferimenti pubblici. Tale situazione solleva il problema della relazione fra lo Stato e i gestori dell'infrastruttura per quanto concerne tali trasferimenti.

2. STATO DI APPLICAZIONE:

2.1. Il quadro giuridico dell'Unione europea

La normativa UE richiede che vengano fissati incentivi per ridurre il costo della fornitura di infrastrutture e degli oneri di utilizzo che ne derivano. È necessario ridurre i costi, senza trascurare la sicurezza e preservando e migliorando la qualità del servizio dell'infrastruttura. La Comunità ha fissato requisiti dettagliati per la gestione della sicurezza e la comunicazione di (dati sugli) incidenti, ma fino ad ora non esistono gli stessi obblighi a livello comunitario per il monitoraggio del servizio dell'infrastruttura.

Gli Stati membri possono decidere di conformarsi a tali obblighi mediante misure regolamentari e/o accordi contrattuali, noti come contratti pluriennali⁶. Tali accordi vengono conclusi per almeno tre anni, vale a dire un periodo più lungo dell'esercizio annuale abituale. Le condizioni del contratto e la struttura dei pagamenti devono essere decise in anticipo per l'intera durata del contratto.

³ Ad esempio, il governo olandese adotta il proprio piano annuale di gestione dell'infrastruttura ferroviaria sulla base di un piano di mobilità nazionale decennale che copre tutti i modi di trasporto.

⁴ Questo termine copre il rinnovo e il miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria.

⁵ Direttiva 2001/14/CE, articoli 7 e 8.

⁶ Direttiva 2001/14, articolo 6, in particolare i paragrafi 2, 3 e 4.

In alcuni paesi europei i gestori dell'infrastruttura hanno acquisito considerevole esperienza nell'impiego dei contratti pluriennali. La Commissione ritiene che sarebbe utile seguire tale approccio in modo più sistematico sulla base delle migliori pratiche esistenti. Essa ha pertanto invitato gli Stati membri a continuare a definire i loro rapporti con i gestori dell'infrastruttura su base contrattuale per il finanziamento della manutenzione e della modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria. È questo inoltre il quadro appropriato per un sistema basato sulle prestazioni⁷.

2.2. Altri requisiti giuridici

A parte le norme di cui sopra, che riguardano direttamente i contratti pluriennali, le direttive ferroviarie dell'UE fissano altre disposizioni che possono risultare utili in termini di attuazione:

- Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per sviluppare la propria infrastruttura ferroviaria nazionale⁸. Essi possono accordare al gestore dell'infrastruttura un finanziamento commisurato ai compiti, alle dimensioni e al fabbisogno finanziario, in particolare al fine di coprire nuovi investimenti⁹. I gestori dell'infrastruttura dovrebbero elaborare un piano aziendale atto a garantire l'equilibrio finanziario e ad assicurare che i mezzi siano commisurati agli obiettivi¹⁰.
- Gli Stati membri sono tenuti a garantire che le spese e le entrate dei gestori dell'infrastruttura siano in pareggio per un periodo di tempo ragionevole. Vi rientrano tutte le attività, anche quelle che non riguardano direttamente la manutenzione dell'infrastruttura.

Esistono inoltre disposizioni specifiche sull'ammissibilità e la trasparenza dei trasferimenti finanziari dallo Stato, tenendo conto al tempo stesso dell'esigenza di indipendenza gestionale da parte del gestore dell'infrastruttura e del carattere economico delle sue attività:

- Il diritto comunitario vieta il trasferimento di fondi pubblici fra gestori dell'infrastruttura e imprese ferroviarie.
- È obbligatorio conservare e pubblicare conti profitti e perdite separatamente per la gestione dell'infrastruttura.
- Il sistema di tariffazione dell'utilizzo dell'infrastruttura dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria UE deve comportare un regime di prestazioni.
- Infine, devono essere rispettate le norme sugli aiuti di Stato¹¹.

⁷ Si veda la comunicazione della Commissione COM (2006) 189 definitivo del 3 maggio 2006 sull'attuazione del primo pacchetto ferroviario, pag. 10.

⁸ Cfr. articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 91/440.

⁹ Cfr. articolo 7, paragrafo 3 della direttiva 91/440.

¹⁰ Cfr. articolo 7, paragrafo 4 della direttiva 91/440.

¹¹ La Commissione sta valutando se siano necessari orientamenti in materia di aiuti di Stato specifici per il settore ferroviario, che coprano fra l'altro i trasferimenti all'infrastruttura ferroviaria.

2.3. Il ricorso ai contratti pluriennali allo stato attuale

La situazione quanto all'impiego dei contratti pluriennali varia notevolmente da uno Stato membro all'altro (cfr. allegato 4). Una metà non li utilizza né intende farlo. Alcuni Stati membri non forniscono finanziamenti per la manutenzione delle infrastrutture ferroviarie, alcuni altri stanno negoziando contratti per la prima volta e altri ancora si preparano a prorogarli per un ulteriore periodo pluriennale. Al tempo stesso, un numero crescente di Stati membri prevede di introdurli, una volta applicati i requisiti del primo pacchetto ferroviario.

I gestori dell'infrastruttura in Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Lettonia, Regno Unito e Romania hanno concluso contratti pluriennali con i propri Stati. Alcuni Stati stanno rinnovando i contratti, es. il Regno Unito, mentre altri preparano contratti per la prima volta, come la Germania. In Austria, Bulgaria, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovacchia e Ungheria, i versamenti per la fornitura di infrastruttura sono già subordinati a criteri di qualità¹².

3. FORME DI FINANZIAMENTO DELLA MANUTENZIONE MOLTO DIVERSE

La competitività del settore ferroviario dipende in larga misura dalla disponibilità e dalla qualità dell'infrastruttura. La manutenzione dell'infrastruttura, tuttavia, non beneficia sempre dell'attenzione e dei finanziamenti che si attendono gli operatori ferroviari per poter competere con altri modi di trasporto.

Quasi un terzo dei gestori dell'infrastruttura afferma che il finanziamento disponibile non è sufficiente per la manutenzione della propria rete¹³. Si registrano enormi differenze fra gli Stati membri per quanto riguarda le spese di manutenzione per km di strada ferrata¹⁴, che possono essere sino a trenta volte superiori. In alcuni Stati membri, nel periodo 2003-2006 i gestori dell'infrastruttura non hanno beneficiato di trasferimenti statali per le infrastrutture, nonostante l'importanza delle loro reti. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004, in quell'anno hanno speso 280 milioni di EUR per lo sviluppo delle infrastrutture, a fronte di oltre 13 miliardi di EUR nell'UE15 (cfr. Allegato 1)

Tale scarto suggerisce che su alcune reti si possono accumulare ritardi nella manutenzione, che il gestore dell'infrastruttura non è in grado di finanziare.

A titolo illustrativo, la figura qui di seguito mostra lo sviluppo del capitale e dei debiti delle maggiori società ferroviarie europee (gestori dell'infrastruttura e imprese ferroviarie) dal 1995 al 2004. Mentre i capitali delle ferrovie sono calati costantemente, i debiti si sono moltiplicati. Oltre alla manutenzione dell'infrastruttura, bisogna tenere conto di altri fattori come la mancanza di compensazioni per gli oneri di servizio pubblico, ma il risultato, in termini di instabilità finanziaria, è lo stesso.

¹² Fonte: Comunità delle ferrovie europee (CER) e gestori dell'infrastruttura 2006. La Svizzera sta rinnovando il proprio contratto pluriennale, in cui i pagamenti dipendono dalla qualità dell'infrastruttura.

¹³ Uno studio dal titolo 'Guidelines for sustainable partnerships in railway maintenance' (Orientamenti per partnership sostenibili nella manutenzione ferroviaria) realizzato da Ecorys nel 2006 ha rivelato che il 31% dei gestori non dispone di un bilancio adeguato. Questi ultimi hanno disavanzi annui medi compresi fra il 10% e l'89% dei costi totali.

¹⁴ Cfr. tabella all'allegato 2

Nel 2006 le spese di manutenzione per chilometro di strada ferrata andavano da appena 220 EUR in Slovacchia a 16 000 EUR in Polonia per raggiungere 160 000 EUR in Germania e 360 000 EUR nel Regno Unito¹⁵. Uno scarto così consistente, ben superiore alle differenze fra i livelli di costo, può indicare che in alcuni casi la manutenzione non è sostenibile, mentre in altri i **gestori dell'infrastruttura non hanno sfruttato il potenziale di riduzione dei costi nello stesso modo in tutta Europa.**

Il settore ferroviario è riuscito a migliorare le proprie prestazioni in termini di sicurezza, pur partendo da livelli iniziali elevati. Lo stesso non vale sempre, però, per la qualità dell'infrastruttura. Quando le entrate non sono sufficienti per mantenere ampie reti, spesso sovradimensionate, è la qualità del servizio dell'infrastruttura a risentirne. Senza di indicatori di prestazione (comuni) ben definiti e pubblicati, è difficile mettere in rilievo il peggioramento dell'infrastruttura. Le vere dimensioni del problema appaiono solo al termine di un lungo periodo, quando per motivi di sicurezza si devono ridurre i limiti di velocità.

Lo studio del caso presentato all'allegato 6 illustra come, a seguito di carenze a livello infrastrutturale, la qualità del servizio di trasporto sia in calo e gli utenti privilegino il trasporto su strada rispetto alla ferrovia, avviando un circolo vizioso in cui i gestori dell'infrastruttura perdono entrate che non possono più essere destinate alla manutenzione. Un problema analogo può presentarsi quando gli oneri di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri non sono adeguatamente compensati.

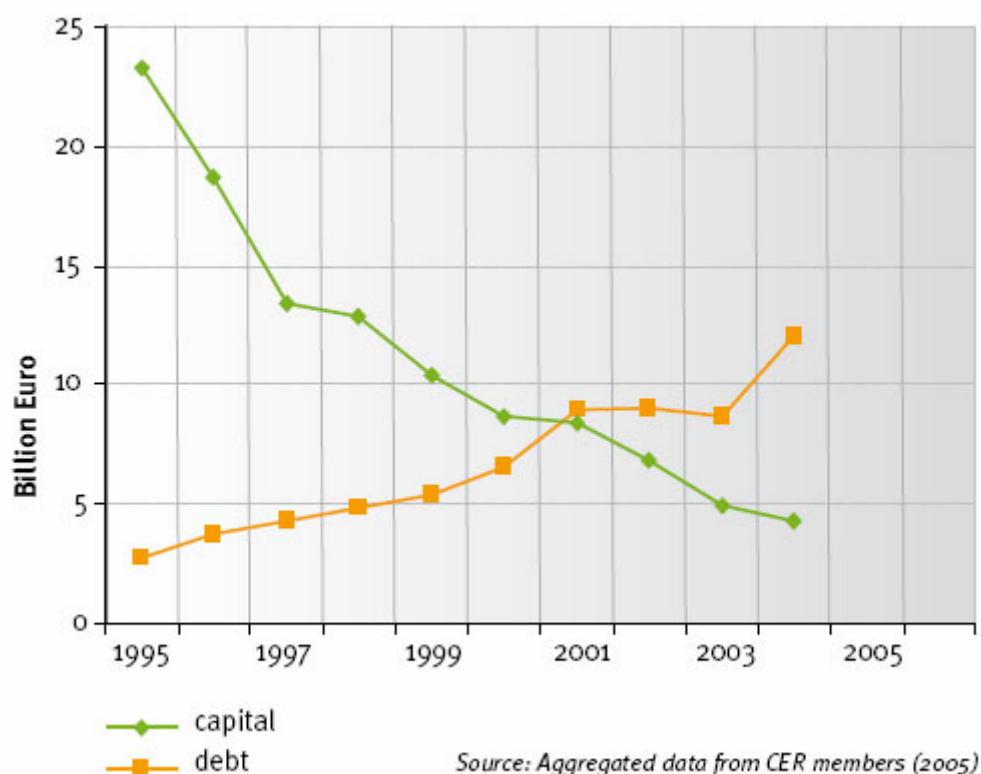


Figura: Capitale e debiti delle ferrovie nei paesi dell'Europa centro-orientale

¹⁵ Si veda l'allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

4. IL RUOLO DEI CONTRATTI PLURIENNALI

I contratti pluriennali rappresentano un sistema di finanziamento a lungo termine per la manutenzione dell'infrastruttura. L'allegato 3 fornisce una panoramica dei principali elementi di un contratto pluriennale e i potenziali vantaggi che ne possono derivare, se l'accordo viene preparato e negoziato adeguatamente.

4.1. Un quadro di finanziamento a lungo termine per la manutenzione

L'approccio alla manutenzione ferroviaria che ha prevalso per molti anni è consistito nel conservare la rete esistente secondo criteri tecnici e una frequenza di rinnovo regolare. Tuttavia, ciò che è necessario è che l'infrastruttura ferroviaria risponda ai futuri modelli della domanda di trasporto e stimoli così il traffico e le entrate derivanti dagli oneri per l'utenza. I contratti pluriennali dovrebbero costringere entrambe le parti ad adottare prospettive a lungo termine e a sviluppare piani di manutenzione sulla base del piano aziendale del gestore dell'infrastruttura e quindi della domanda futura di servizi. Lo workshop degli interessati ha concluso che i contratti pluriennali consentono anche compromessi più consapevoli fra gli interessi dei contribuenti e degli utenti, fra manutenzione e qualità della rete, e fra manutenzione a breve termine e rinnovo.

4.2. Completare il sistema di tariffazione

In una situazione in cui la maggior parte dei gestori dell'infrastruttura non è in grado di recuperare integralmente i costi di manutenzione dagli oneri per l'utenza, i trasferimenti effettuati tramite i contratti pluriennali completeranno tali oneri garantendo così la necessaria stabilità finanziaria. Un contratto pluriennale deve quindi essere coerente con il quadro di tariffazione, che deve rispettare le norme tariffarie vigenti¹⁶, senza compromettere il diritto del gestore dell'infrastruttura di imporre oneri¹⁷.

4.3. Consentire un efficace controllo dei costi

Una pianificazione a lungo termine della manutenzione e del rinnovo ferroviari possono servire a ridurre i costi unitari perché l'attrezzatura e il personale di manutenzione saranno più adeguati al tipo e al volume dei lavori previsti, mentre sarà meno necessario modificare i piani con breve preavviso. Questo vale tanto per i lavori effettuati all'interno quanto per la manutenzione esternalizzata.

La dotazione di bilancio annuale impone che i fondi vengano spesi entro la fine dell'anno, anche se sarebbe economicamente più efficace posporre i lavori o viceversa. Passando da una dotazione annuale a una pluriennale, il gestore dell'infrastruttura può utilizzare i fondi in modo più flessibile e più adeguato alle esigenze imprenditoriali, anziché essere limitato da norme rigide di spesa pubblica.

La tabella qui di seguito mostra le possibilità di riduzione dei costi di manutenzione quantificati dai gestori dell'infrastruttura e dai ministeri dei trasporti nell'esercizio di consultazione 2007. Sulla base delle risposte ottenute, si stima che il potenziale assoluto di

¹⁶ In base all'articolo 4 della direttiva 2001/14/CE, gli Stati membri devono fissare un quadro di imposizione e mantenere l'indipendenza di gestione dei gestori dell'infrastruttura.

¹⁷ A titolo di esempio, si veda lo studio del caso dell'Inghilterra e della Scozia all'allegato 6 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

riduzione dei costi ammonti a 580 milioni di EUR, solo per gli Stati che non utilizzano ancora i contratti pluriennali, 370 milioni di EUR dei quali derivano da una programmazione più efficace delle opere di manutenzione (si veda valutazione dell'impatto).

<i>Il contratto pluriennale ridurrà i costi di manutenzione per i seguenti motivi</i>	<i>Riduzione dei costi attesa</i>	<i>Numero di risposte</i>
un uso più efficiente delle risorse	2 – 5%	6
una maggiore efficienza nell'esternalizzazione della manutenzione	5-10%	3
politiche di riduzione del personale più avanzate	0,1- 3%	3

Tabella 2: Economie nei costi di manutenzione. Fonte: Gestori dell'infrastruttura ferroviaria dell'UE, PriceWaterhouseCoopers 2007

A fronte del rischio di perdere le dotazioni inutilizzate, si tende a concentrare le attività di manutenzione verso la fine dell'anno. La logica dei bilanci pubblici vuole che i fondi tendano a essere ridotti se non vengono interamente utilizzati negli anni precedenti. Inoltre l'esecuzione di opere di manutenzione di grande portata nello stesso periodo provoca ulteriori ritardi e ostacola il servizio. L'abbandono della pianificazione annuale a favore di programmi pluriennali riduce così globalmente i disagi in quanto i lavori di manutenzione possono essere pianificati in modo tale da perturbare il traffico il meno possibile. Una volta introdotti ovunque regimi di prestazioni efficaci, tale strategia darà risultati ancora migliori, in quanto il gestore dell'infrastruttura dovrà indennizzare gli utenti per eventuali disagi da lui provocati.

Quando un contratto pluriennale copre solo alcuni elementi dei costi del ciclo di vita, es. i costi di rinnovo o quelli di manutenzione, ciò può costituire un incentivo a superare i costi del ciclo di vita o può indurre i gestori dell'infrastruttura a ridurre eccessivamente la manutenzione, sapendo che i costi di rinnovo possono essere recuperati dallo Stato in un secondo tempo. Il fatto di rimandare la manutenzione può essere causa di una scarsa qualità dell'infrastruttura.

4.4. Consentire l'analisi comparativa e la supervisione regolamentare

I gestori dell'infrastruttura non dovrebbero chiedere il trattamento riservato delle informazioni, e in particolare di alcuni dati relativi ai costi di manutenzione. Normalmente i servizi di infrastruttura non sono soggetti a concorrenza perché si tratta di un monopolio naturale. L'obbligo di pubblicare i dati finanziari è in linea con il diritto dei cittadini di essere informati sull'utilizzo dei fondi pubblici.

Quando si possono fissare con più precisione obiettivi di prestazione, è più facile valutare le posizioni relative dei gestori dell'infrastruttura, e definire quindi la redditività non solo con riferimento ai dati relativi ai costi del gestore nazionale dell'infrastruttura, ma anche rispetto alle sue prestazioni in confronto agli altri gestori dell'infrastruttura. Parallelamente, gli organismi di regolamentazione impongono ai gestori l'obbligo di mettere a disposizione informazioni sul deterioramento dell'infrastruttura ben prima che la riduzione dei limiti di velocità incida negativamente sulle prestazioni.

4.5. Migliorare le prestazioni e il controllo di qualità

I contratti pluriennali agevolano il passaggio dalle specifiche di ingresso – es. compensare il gestore per una determinata spesa – a quelle di uscita – es. pagamenti connessi alle prestazioni. Gli indicatori di qualità dovranno rispettare i principi SMART¹⁸.

Attualmente si utilizzano due gruppi di criteri di qualità: gli indicatori basati sulla qualità del servizio ferroviario, es. velocità e sicurezza, e quelli basati sulla fornitura di infrastrutture. Il primo gruppo permette di quantificare i ritardi dovuti alla riduzione dei limiti di velocità o dati sugli incidenti richiesti dalla legge per le statistiche sugli incidenti ferroviari. Gli indicatori connessi alla fornitura di infrastrutture possono essere i costi di manutenzione per chilometro di strada ferrata o la percentuale di tratte soggette a limitazioni temporanee della velocità. Il gestore dell'infrastruttura raccoglie e calcola la maggior parte di tali dati già per sostenere il proprio sistema di oneri di accesso alla strada ferrata.

Irregolarità sempre più frequenti (es. rotaie fratturate, cricche delle rotaie) sono indicatori precoci del fatto che la qualità dell'infrastruttura è in declino. La riduzione della vita residua degli elementi di infrastruttura può indicare che la manutenzione non è sostenibile, cioè che la rete è in fase di degrado. La disponibilità di strada ferrata è un altro indicatore di prestazione importante, con una distinzione fra disponibilità pianificata e disponibilità non pianificata. Al momento di aggregare i dati sulla disponibilità a livello di una intera rete, si dovrebbero ponderare le statistiche relative alle diverse parti della rete in funzione dell'importanza di ciascuna linea.

Un prerequisito di base è che il gestore dell'infrastruttura tenga sotto controllo lo stato degli elementi fissi mediante un registro delle infrastrutture. Tali registri, che sono già obbligatori per la rete ferroviaria transeuropea¹⁹, sono concepiti per tenere informato il gestore dell'infrastruttura sulla data di messa in servizio di ciascun elemento e sulla durata di vita prevista. Si tratta quindi di un fattore importante per valutare i ritardi nella manutenzione.

La figura qui di seguito mostra i ritardi, calcolati in minuti, provocati dal gestore dell'infrastruttura del Regno Unito NetworkRail e i suoi operatori ferroviari. Dall'introduzione dei contratti pluriennali i ritardi attribuibili alle infrastrutture (la curva inferiore) sono in costante diminuzione.

¹⁸ SMART sta per Specifico per quanto concerne il rapporto degli indicatori con gli obiettivi, Misurabile dal punto di vista della quantificabilità, Accessibile tenuto conto della situazione di mercato e delle risorse disponibili, Rilevante rispetto al piano aziendale del gestore dell'infrastruttura, e Temporaneo relativamente al momento preciso in cui un criterio viene misurato e raffrontato.

¹⁹ La direttiva 2001/16/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, prevede all'articolo 24 che i registri delle infrastrutture per il sistema ferroviario convenzionale siano pubblicati e aggiornati ogni anno, mentre le caratteristiche di dettaglio del registro devono essere definite in una specifica tecnica sull'interoperabilità. Una disposizione analoga è contenuta nella direttiva 96/48/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità.

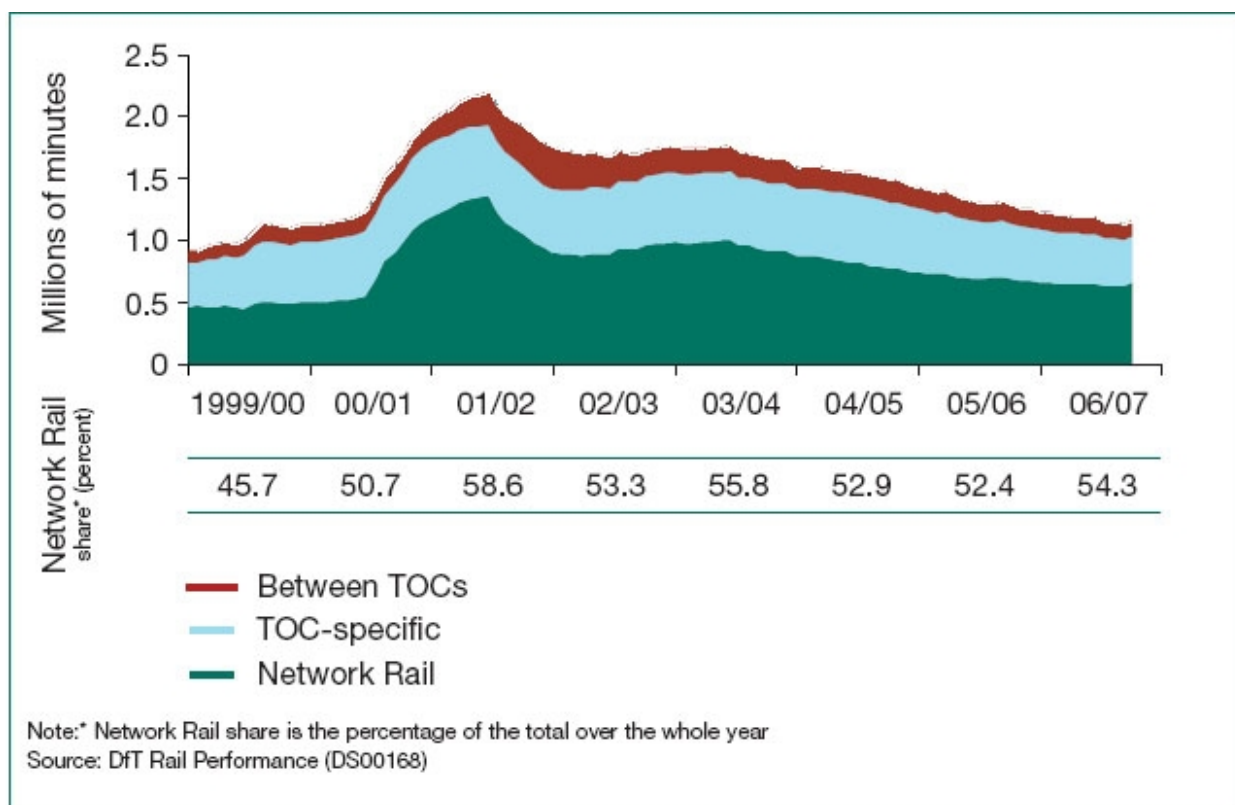


Figura: Ripartizione del ritardo globale per responsabile

Legenda:

Millions of minutes – Milioni di minuti

share* (percent) - quota* (percentuale)

Between TOCs – Provocato da più società ferroviarie

TOC-specific - Provocato da una determinata società ferroviaria

Note: * Network Rail share is the percentage of the total over the whole year - Nota: * La quota di Network Rail è la percentuale del totale su tutto l'anno

Source: DfT Rail Performance - Fonte: DfT Rail Performance

Lo Stato, l'organismo di regolamentazione e gli utenti dell'infrastruttura, in particolare le imprese ferroviarie e gli spedizionieri, possono raffrontare le prestazioni dei vari gestori dell'infrastruttura (analisi comparativa) e fissare di conseguenza obiettivi. In tal modo potranno disporre di informazioni migliori sulla qualità dell'infrastruttura che possono attendersi quando preparano i piani aziendali. Gli utenti potranno anche valutare e sorvegliare la manutenzione in rapporto alla domanda prevista²⁰.

4.6. Garantire l'efficacia degli accordi contrattuali.

Per essere credibile un accordo contrattuale deve prevedere sanzioni per i casi di mancato rispetto. In primo luogo il contratto deve fissare procedure chiare e trasparenti per determinare la violazione di un obbligo contrattuale, come un finanziamento insufficiente o il mancato rispetto delle norme di finanziamento convenute da parte dello Stato, limitando così la capacità del gestore dell'infrastruttura di adempiere al suo compito. Viceversa, il gestore

²⁰

Si veda l'allegato 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione per le informazioni di base.

dell'infrastruttura può non avere rispettato uno o più dei criteri di prestazione convenuti. Tale processo di controllo dovrebbe essere condotto da un organismo indipendente, piuttosto che dallo Stato o dal gestore dell'infrastruttura. Nella pratica un organismo di regolamentazione indipendente, forte e competente si è dimostrato il più adatto, a condizione che non faccia parte dell'autorità aggiudicatrice e che disponga del personale qualificato, delle dotazioni e dei diritti di accesso ai dati necessari.

Le sanzioni possono consistere in penalità (multe), livelli di produzione ridotti a fronte di input finanziari ridotti, la sostituzione del gestore o la riassegnazione delle infrastrutture ferroviarie a un altro gestore dell'infrastruttura. Tuttavia, prima che vengano imposte sanzioni, le due parti (e l'organismo di regolamentazione) dovrebbero sforzarsi di giungere a una composizione amichevole.

Le sanzioni dovrebbero essere progressive e commisurate alla violazione. All'inizio le parti potrebbero trovare un consenso, se necessario con la mediazione di un organismo di monitoraggio. Quando il gestore dell'infrastruttura non rispetta gli obblighi contrattuali, lo Stato, nella sua qualità di azionista, può imporre sanzioni, es. la sostituzione di gestori. Tali sanzioni possono assumere anche la forma di penalità o di una modifica della concessione, con trasferimento di alcune parti dell'infrastruttura a un altro gestore.

Se lo Stato non rispetta integralmente il proprio impegno di finanziamento, ciò comporta di solito un rilassamento dei requisiti qualitativi o una riduzione delle dimensioni della rete. Anche in questo caso l'organismo di regolamentazione dovrebbe essere coinvolto nella mediazione e/o rinegoziazione del contratto. Il gestore dell'infrastruttura dovrebbe essere in grado di valutare l'effetto di vari livelli di finanziamento sulla qualità dell'infrastruttura. Per rendere il processo più trasparente potrebbe essere utile disporre di un modello per esaminare i rapporti input-output.

5. PROMOZIONE DELLE MIGLIORI PRATICHE NELL'IMPIEGO DEI CONTRATTI PLURIENNALI

Alla luce di quanto precede, si considera l'esigenza di ulteriori interventi a tre livelli: gli Stati membri, i gestori dell'infrastruttura e gli organismi di regolamentazione.

Le migliori pratiche impogono che gli Stati membri **concludano** con i propri gestori **contratti pluriennali** che dovranno comprendere gli elementi indicati e mirare a procurare i vantaggi di cui all'allegato 3. Tuttavia, quando tali contratti non esistono, gli Stati membri dovrebbero disporre almeno che il **gestore dell'infrastruttura impegni risorse, interne o in subappalto, per periodi superiori a tre anni.**

Gli Stati membri e i loro gestori devono **garantire che i contratti pluriennali siano coerenti** con i piani strategici di trasporto nazionali e con i piani aziendali dei gestori. Lo stesso vale per le concessioni di infrastruttura e per tutti i contratti quadro fra imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura.

Lo Stato dovrebbe **consultare gli interessati** riguardo a qualsiasi proposta di contratti pluriennali prima di concludere un nuovo contratto o rinegoziare disposizioni esistenti. Esso negozia quindi le dimensioni e la qualità della rete.

Gli Stati membri dovrebbero incrementare gli sforzi e ridurre i costi e gli oneri per la messa a disposizione e l'utilizzo dell'infrastruttura. A tale scopo gli Stati membri dovrebbero concordare obiettivi di riduzione dei costi quantificati per periodi di almeno tre anni e controllarne la realizzazione.

I gestori dell'infrastruttura dovrebbero **verificare le condizioni della strada ferrata** almeno una volta all'anno su tutte le loro linee e più di frequente su quelle principali.

Sulla base di tali misurazioni, i gestori dell'infrastruttura devono stabilire e pubblicare indicatori che consentano di valutare e prevedere la qualità e le prestazioni dell'infrastruttura su base annuale per la durata del contratto pluriennale.

L'intervento discrezionale dello Stato alla gestione dell'infrastruttura dovrebbe essere limitato ai casi previsti dal contratto, mentre il gestore dell'infrastruttura persegue gli obiettivi convenuti con grande margine di manovra in termini di **indipendenza di gestione**. Diversamente l'accordo o il contratto deve essere rinegoziato.

I gestori dell'infrastruttura dovrebbero comunicare nel **prospetto informativo della rete** i casi in cui le linee non sono oggetto di una corretta manutenzione e la qualità dell'infrastruttura è considerata in calo; diversamente l'infrastruttura sarà messa fuori servizio. Tali informazioni dovrebbero essere sufficientemente tempestive per poter funzionare come sistema di allerta precoce per gli utenti.

Un **organismo indipendente** dovrebbe avere il compito di controllare la conformità con il contratto pluriennale e di mediare fra le parti di tale contratto in caso di controversia. A tale scopo è necessario disporre del personale e delle competenze adeguati per effettuare tale tipo di valutazione.

Infine, i contratti pluriennali possono costituire una prima tappa verso un utilizzo migliore delle gare di appalto per i servizi infrastrutturali. Poiché sarà difficile sottoporre un'intera rete nazionale a gara di appalto in una sola volta, la procedura potrebbe implicare un numero più elevato di gestori dell'infrastruttura, prospetti informativi della rete, sistemi di tariffazione e condizioni di accesso. Per minimizzare eventuali effetti negativi, è necessario adottare misure di salvaguardia affinché le norme di accesso siano semplici e non discriminatorie e le norme sulla concorrenza siano rispettate.

In questa fase la Commissione esaminerà l'ipotesi di integrare varie delle raccomandazioni qui sopra nella sua proposta di rifusione del primo pacchetto ferroviario, prevista per il 2008.