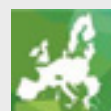


Relazione speciale

Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4623-3	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/52656	QJ-AB-16-008-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4571-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9108	QJ-AB-16-008-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4588-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/65976	QJ-AB-16-008-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della figura 3 è necessario richiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

Relazione speciale

Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II, presieduta da Henri Grethen, membro della Corte, specializzata nei settori di spesa riguardanti le politiche strutturali, i trasporti e l'energia. L'audit è stato diretto da Ladislav Balko, membro della Corte, coadiuvato da: Branislav Urbanic, capo di Gabinetto; Zuzana Frankova, attaché presso il Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Fernando Pascual Gil, capo incarico; Kurt Bungartz, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Nils Odins, Jelena Magermane e Di Hai, auditor.



Da sinistra a destra: B. Urbanic, D. Hai, N. Odins, L. Balko, F. Pascual Gil, A. Klis-Lemieszonek, P. Puricella, Z. Frankova.

Paragrafi

Glossario

I-XVII Sintesi

VI-VII L'audit della Corte

VIII-XV Costatazioni della Corte

XVI-XVII Raccomandazioni della Corte

1-13 Introduzione

1-4 Contesto

5-6 Parti interessate e forme del trasporto merci su ferrovia

7-13 Interventi dell'UE riguardanti il trasporto merci ferroviario

14-18 Estensione e approccio dell'audit

19-93 Osservazioni

19-29 La performance del trasporto merci su ferrovia nell'UE resta, nel complesso, insoddisfacente

19-22 La strada resta il mezzo principale per il trasporto delle merci nell'UE

23-27 Alcuni Stati membri sono tuttavia riusciti ad aumentare la percentuale di merci trasportate su ferrovia

28-29 La lentezza dei treni non ha consentito il miglioramento della performance del trasporto merci su ferrovia

30-73 Numerosi fattori strategici e normativi impediscono al trasporto merci su ferrovia di diventare più competitivo

30-31 Affinché gli obiettivi della politica dell'UE in materia di trasporti possano essere conseguiti, occorre incrementare l'attrattiva economica del trasporto ferroviario delle merci

32-36 La Commissione si è adoperata per migliorare le condizioni del trasporto delle merci su ferrovia, ma uno spazio ferroviario europeo unico è ancora lungi dall'essere realizzato

- 37-43 I progressi compiuti negli Stati membri nell'ambito della liberalizzazione del mercato del trasporto merci ferroviario sono disomogenei e permangono alcune pratiche anticoncorrenziali
- 44-57 Le procedure di gestione del traffico non sono state adattate alle esigenze del settore del trasporto merci su rotaia, persino all'interno dei corridoi merci ferroviari dell'UE
- 58-63 I vincoli amministrativi e tecnici continuano a limitare la competitività del trasporto merci ferroviario
- 64-67 La mancanza di trasparenza nella performance del settore del trasporto merci su ferrovia non ha indotto miglioramenti nei servizi alla clientela
- 68-73 I canoni di accesso alle infrastrutture ferroviarie sono meno favorevoli dei canoni di accesso alle infrastrutture stradali
- 74-93 **I finanziamenti dell'UE dovrebbero essere assegnati in maniera più mirata per rispondere alle esigenze infrastrutturali del settore del trasporto merci ferroviario**
- 74-77 Nel complesso, i fondi dell'UE sono stati destinati maggiormente all'infrastruttura stradale che a quella ferroviaria
- 78-83 I fondi dell'UE assegnati all'infrastruttura ferroviaria non erano specificamente destinati a soddisfare le esigenze del trasporto merci su rotaia
- 84-89 I progetti sulle infrastrutture ferroviarie esaminati hanno prodotto, o hanno buone probabilità di produrre, le realizzazioni attese, ma fino ad ora non è stato registrato, in generale, alcun miglioramento della performance nel trasporto delle merci su rotaia
- 90-93 La scarsa manutenzione della rete ferroviaria incide negativamente sulla sostenibilità e sulla performance delle infrastrutture finanziate dall'UE

94-100 Conclusioni e raccomandazioni

- Allegato I — Atti legislativi che disciplinano i pacchetti ferroviari**
- Allegato II — Stanziamenti dell'UE nel settore ferroviario per Stato membro (2007-2013)**
- Allegato III — Elenco dei progetti esaminati dalla Corte**
- Allegato IV — Quota del trasporto merci su ferrovia sul totale del trasporto interno delle merci**
- Allegato V — Quota modale del trasporto merci su rotaia (trasporto interno delle merci) nei cinque Stati membri visitati (2000-2013)**
- Allegato VI — Studio di un caso sulla tratta transfrontaliera tra la Spagna e la Francia (corridoio merci ferroviario 6 «Mediterraneo»)**

Risposte della Commissione

Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA): l'INEA è il successore dell'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-TEA), istituita dalla Commissione europea nel 2006 per gestire l'attuazione tecnica e finanziaria del programma TEN-T. L'INEA, la cui sede è a Bruxelles, ha avviato ufficialmente le sue attività il 1° gennaio 2014 per attuare parte del meccanismo per collegare l'Europa (CEF), di Orizzonte 2020 e di altri programmi esistenti, come TEN-T e Marco Polo 2007-2013, di cui ha ereditato l'attuazione.

Corridoio merci ferroviario: nove corridoi merci ferroviari orientati al mercato, che attraversano l'Europa, per il trasporto internazionale di merci istituiti dal regolamento (UE) n. 913/2010 con l'obiettivo di rafforzare e favorire il trasporto merci ferroviario.

Fondo di coesione: fondo teso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti in materia di ambiente e trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): fondo dell'UE che intende rafforzare la coesione economica e sociale in seno all'Unione europea, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture e tramite investimenti per la creazione di posti di lavoro, principalmente a favore delle imprese.

Gestore dell'infrastruttura: organismo o impresa responsabile, in particolare, della creazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture ferroviarie.

Impresa ferroviaria: operatore pubblico o privato del settore ferroviario, titolare di licenza in base alla normativa UE applicabile, la cui attività principale consiste nella fornitura di servizi di trasporto merci e/o passeggeri tramite ferrovia.

Interoperabilità: capacità di operare indistintamente su ogni tratto della rete ferroviaria. In altri termini, l'interoperabilità è finalizzata all'interazione dei diversi sistemi tecnici ferroviari esistenti nell'UE.

Meccanismo per collegare l'Europa (CEF): meccanismo che, dal 2014, concede aiuti finanziari a tre settori (energia, trasporti e telecomunicazioni), nell'ambito dei quali si individuano priorità di investimento da attuare nei dieci anni a venire, tra cui i corridoi dell'elettricità e del gas, l'impiego delle energie rinnovabili, i corridoi interconnessi per il trasporto e modalità di trasporto meno inquinanti, connessioni veloci a banda larga e reti digitali.

Nuovo entrante: qualsiasi operatore ferroviario di trasporto merci (che non sia l'operatore storico) titolare di una licenza ai sensi della normativa vigente UE e nazionale, che opera nel mercato concorrenziale.

Operatore storico di trasporto merci: operatore del settore ferroviario con una posizione storicamente dominante all'interno del mercato nazionale, derivante da un'unica impresa integrata responsabile, in passato, della gestione di infrastrutture ferroviarie e della fornitura di servizi di trasporto.

Organismo di regolamentazione: il compito di un organismo di regolamentazione è di garantire che i canoni e gli accordi per l'accesso fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi alla normativa applicabile e che non siano discriminatori. Tale organismo deve essere indipendente dai gestori delle infrastrutture, da organismi incaricati della determinazione dei canoni, da organismi responsabili dell'assegnazione delle tracce o da imprese ferroviarie. Ogni impresa ferroviaria ha diritto di fare appello all'organismo di regolamentazione contro le decisioni adottate dal gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda il prospetto informativo della rete, la procedura di assegnazione e relativo esito, il sistema di imposizione dei diritti e gli accordi per l'accesso di cui alla normativa applicabile. L'organismo di regolamentazione è inoltre tenuto a monitorare, di propria iniziativa, la situazione concorrenziale sul mercato dei servizi ferroviari e può decidere in merito a misure adeguate per correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali sviluppi indesiderati sul mercato ferroviario.

Quota modale: quota di viaggi, volume, peso e veicoli totali o delle prestazioni di trasporto (veicolo, tonnellate-chilometro o passeggeri-chilometro) di modi di trasporto alternativi (come trasporto su strada, rotaia, acque interne, trasporto aereo e marittimo), compreso il trasporto non motorizzato. Nella presente relazione, con quota modale si fa riferimento al trasporto merci su rotaia.

RailNetEurope: associazione, costituita dalla maggior parte dei gestori europei di infrastrutture ferroviarie e degli organismi preposti all'assegnazione della capacità, volta ad accelerare e semplificare l'accesso alla rete ferroviaria europea. L'obiettivo dell'associazione è di assistere le imprese ferroviarie nelle rispettive attività internazionali (sia per il trasporto merci che per il trasporto passeggeri) e di agevolare la semplificazione, l'armonizzazione e l'ottimizzazione dei processi riguardanti le reti ferroviarie internazionali. Inoltre, l'associazione conduce una serie di progetti cofinanziati dai fondi del programma TEN-T con l'intento di favorire l'attuazione dei corridoi merci ferroviari secondo quanto stabilito dal regolamento (UE) n. 913/210.

Reti transeuropee di trasporto (TEN-T): insieme di infrastrutture programmate per strade, ferrovie, trasporti marittimi e aerei in Europa. Le reti TEN-T fanno parte di un sistema più ampio di reti transeuropee (TEN) che include una rete di telecomunicazioni (eTEN) e la proposta di una rete energetica (TEN-E). Lo sviluppo infrastrutturale della rete TEN-T è strettamente legato all'attuazione e all'ulteriore evoluzione della politica dei trasporti dell'UE. Il nuovo regolamento TEN-T, rivisto nel 2013, introduce un nuovo approccio che mira a sviluppare una rete efficiente di infrastrutture e ad orientare il sostegno finanziario verso progetti aventi un valore aggiunto per l'UE.

Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS): progetto industriale europeo di grande portata, volto a sostituire i diversi sistemi nazionali di controllo e comando dei treni per promuovere l'interoperabilità. L'ERTMS ha due principali componenti: il sistema europeo di controllo dei treni (ETCS) e un sistema radio che consente comunicazioni voce e dati tra i binari e il treno, tramite frequenze GSM standard utilizzate appositamente per il sistema ferroviario (GSM-R).

Sportello unico: nel contesto della presente relazione, si tratta di uno sportello unico istituito per ogni corridoio merci ferroviario per trattare le domande di capacità di infrastruttura per i servizi internazionali.

Tonnellata-chilometro: unità di misura per il traffico delle merci, corrispondente al trasporto di una tonnellata su un chilometro e calcolata moltiplicando la quantità trasportata (in tonnellate) per la distanza coperta (in chilometri).

Traccia: la capacità di far circolare un treno tra due località in un dato periodo.

Treno-chilometro: unità di misura che indica lo spostamento di un treno su una distanza di un chilometro.

I

La mobilità delle merci è una componente essenziale del mercato interno dell'Unione europea (UE) ed è di fondamentale importanza per salvaguardare la competitività dell'industria e dei servizi europei. Tale componente ha un impatto significativo sulla crescita economica e sulla creazione di posti di lavoro. Negli ultimi anni, il volume di trasporto interno delle merci nell'UE (su strada, rotaia e per vie navigabili interne) si è stabilizzato a circa 2 300 miliardi di tonnellate-chilometro all'anno, di cui il trasporto su strada rappresenta approssimativamente il 75 % del totale.

II

Tuttavia, i trasporti hanno anche un impatto negativo sull'ambiente e sulla qualità della vita dei cittadini dell'UE. I trasporti sono causa di circa un terzo del consumo energetico e delle emissioni totali di CO₂ nell'UE. La promozione di modalità di trasporto efficienti e sostenibili, come il trasporto su rotaia o per vie navigabili interne, piuttosto che su strada, permetterebbe all'Europa di essere meno dipendente dall'importazione di petrolio e di ridurre l'inquinamento. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, le emissioni di CO₂ provenienti dal trasporto ferroviario sono 3,5 volte inferiori, per tonnellata-chilometro, a quelle prodotte dal trasporto su strada.

III

Modalità di trasporto più sostenibili favorirebbero, inoltre, non solo la diminuzione dei costi associati alla congestione stradale, destinati ad aumentare, secondo le stime attuali, di circa il 50 % entro il 2050, raggiungendo i circa 200 miliardi di euro all'anno, ma anche la riduzione del numero di vittime legate ai trasporti.

IV

Negli ultimi 25 anni, la promozione di metodi di trasporto più efficienti e sostenibili, in particolare del trasporto merci su rotaia, ha avuto un ruolo chiave nella politica dell'UE. Già nel lontano 1992, la Commissione europea definiva, come obiettivo principale, il riequilibrio tra diverse modalità di trasporto. Nel 2001, la Commissione europea ha ribadito l'importanza di rivitalizzare il settore ferroviario, fissando l'obiettivo, entro il 2010, di mantenere la quota di mercato del settore del trasporto merci su ferrovia al 35 % negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale. Infine, nel 2011, la Commissione ha fissato l'obiettivo di trasferire, entro il 2030, il 30 % del trasporto merci su strada, su percorrenze superiori a 300 km, verso altri modi di trasporto, quali la ferrovia o le vie navigabili, e di trasferirne più del 50 % entro il 2050.

V

Gli obiettivi della politica dell'UE che promuovono il trasferimento del trasporto delle merci dall'infrastruttura stradale all'infrastruttura ferroviaria sono stati tradotti in una serie di misure legislative dell'UE volte principalmente a liberalizzare il mercato, ad assicurarne un accesso non discriminatorio e a promuovere l'interoperabilità e la sicurezza. Inoltre, tra il 2007 e il 2013, il bilancio dell'UE ha contribuito a finanziare progetti ferroviari tramite lo stanziamento di circa 28 miliardi di euro.

L'audit della Corte

VI

Tramite il presente audit, la Corte ha verificato se l'UE sia stata efficace nell'incrementare il trasporto merci ferroviario. In particolare, tramite l'audit è stato verificato se dal 2000 ci sia stato un miglioramento della performance del trasporto merci ferroviario nell'UE, soprattutto in termini di quota modale e di volumi trasportati. La Corte ha esaminato il quadro strategico e normativo stabilito dalla Commissione e dagli Stati membri per determinare se fosse riuscito a promuovere la competitività del trasporto merci su rotaia. Infine, la Corte ha valutato se i fondi UE disponibili fossero stati adeguatamente assegnati in modo da soddisfare le esigenze infrastrutturali specifiche del settore del trasporto merci su rotaia.

VII

L'audit è stato svolto presso la Commissione e in cinque Stati membri (Repubblica ceca, Germania, Spagna, Francia e Polonia) da metà 2014 fino a metà 2015, e ha incluso l'esame di 18 progetti di infrastrutture ferroviarie intesi a favorire, almeno in parte, il trasporto ferroviario delle merci.

Constatazioni della Corte

VIII

Nel complesso, la performance del trasporto merci su rotaia nell'UE resta insoddisfacente e, dal 2000, è stato registrato un ulteriore incremento del trasporto merci su strada. Nonostante gli obiettivi strategici dell'UE, stabiliti dalla Commissione, puntino a trasferire il trasporto delle merci dalla rete stradale alla rete ferroviaria e sebbene siano disponibili fondi UE per le infrastrutture ferroviarie, la performance del trasporto merci su rotaia nell'UE è insoddisfacente in termini di volume trasportato e di quota modale. In media, la quota modale di trasporto merci su rotaia, a livello dell'UE, ha di fatto subito una leggera flessione dal 2011.

IX

Oltre alla scarsa performance del trasporto delle merci su rotaia in termini di volume e di quota modale, la velocità media commerciale dei treni merci nell'UE è molto ridotta (solo 18 km/h circa su numerose tratte internazionali), e ciò anche a causa della scarsa cooperazione tra i gestori delle infrastrutture nazionali. La Corte non ha trovato elementi che ne evidenziassero un aumento significativo nel corso dell'ultimo decennio. Tuttavia, nei corridoi merci ferroviari, la velocità media dei treni è relativamente paragonabile alla velocità dei camion.

X

Nel corso degli ultimi 15 anni, il trasporto merci su rotaia non è riuscito a rispondere in modo efficace alla competitività del trasporto su strada nell'UE. Gli spedizionieri preferiscono chiaramente il trasporto su strada piuttosto che su ferrovia. Tuttavia, alcuni Stati membri (come l'Austria, la Germania e la Svezia) sono riusciti a conseguire risultati migliori in termini di quota modale e di volumi trasportati su ferrovia.

XI

I progressi compiuti dagli Stati membri nell'ambito della liberalizzazione del mercato del trasporto merci ferroviario sono disomogenei e uno spazio ferroviario europeo unico è ancora lungi dall'essere realizzato. La rete ferroviaria dell'UE resta, nel complesso, un mosaico di 26 reti ferroviarie distinte (Malta e Cipro non dispongono di reti ferroviarie) non ancora pienamente interoperabili, con vari gestori delle infrastrutture, autorità nazionali preposte alla sicurezza e normative nazionali che differiscono considerevolmente sull'assegnazione delle tracce, la gestione, le tariffe ecc.

XII

Le procedure di gestione del traffico non sono state adattate alle esigenze del trasporto merci su rotaia, persino all'interno dei corridoi merci ferroviari. Ciò limita la competitività del settore ferroviario rispetto ad altre modalità di trasporto, in particolare rispetto al trasporto su strada, la cui infrastruttura è di facile accesso in tutti gli Stati membri.

XIII

I treni merci pagano dei diritti per ogni chilometro utilizzato nell'infrastruttura ferroviaria, cosa che non sempre avviene nel quadro del trasporto su strada. Le esternalità prodotte dal trasporto su strada e su rotaia (impatto ambientale e inquinamento, traffico o incidenti ecc.) non vengono considerati globalmente per stabilire il prezzo che gli utenti devono pagare per accedere alle infrastrutture.

XIV

In tre dei cinque Stati membri visitati, nel periodo 2007-2013, sono stati destinati più fondi UE alle infrastrutture stradali che a quelle ferroviarie, in particolare nel quadro del Fondo di coesione e del FESR. Anche nei casi in cui sono stati destinati al trasporto su rotaia, i fondi UE non sono stati utilizzati principalmente per rispondere ai bisogni del settore del trasporto merci su rotaia.

XV

La scarsa manutenzione della rete ferroviaria può incidere negativamente sulla sostenibilità e sulla performance delle infrastrutture finanziate dall'UE. Per fornire servizi di qualità agli operatori del trasporto merci ferroviario e agli spedizionieri e, in generale, per rendere competitivo il trasporto delle merci su rotaia, è necessario non solo che il gestore dell'infrastruttura rinnovi e ristrutturi la rete ferroviaria, ma anche che quest'ultima sia soggetta regolarmente a lavori di manutenzione. Ciò è particolarmente importante per i corridoi merci ferroviari. Senza un'adeguata manutenzione dei binari, diventa necessario limitare la velocità dei treni e, progressivamente, si assiste alla chiusura di linee ferroviarie.

Raccomandazioni della Corte

XVI

Se non verranno affrontate le particolari questioni strategiche e normative identificate nella presente relazione, ulteriori finanziamenti delle infrastrutture ferroviarie non basteranno per risolvere i problemi individuati nel corso dell'audit. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero aiutare i gestori delle infrastrutture e le imprese ferroviarie a rendere più competitivo il trasporto merci su rotaia, soprattutto in termini di affidabilità, frequenza, flessibilità, attenzione al cliente, tempi e prezzi del trasporto, poiché si tratta dei fattori che principalmente determinano la scelta degli spedizionieri tra le diverse modalità di trasporto disponibili.

XVII

A questo riguardo, la Corte formula una serie di raccomandazioni incentrate su due questioni principali: in primo luogo, la necessità di apportare miglioramenti al quadro strategico e normativo che disciplina il trasporto delle merci su rotaia. A tal fine, la Commissione, unitamente agli Stati membri, dovrebbe far fronte alle debolezze riscontrate nel processo di liberalizzazione del mercato del trasporto merci su rotaia, nelle procedure di gestione del traffico, nei vincoli amministrativi e tecnici, nel monitoraggio e nella trasparenza della performance del settore del trasporto merci su rotaia e instaurare un regime di leale concorrenza tra diverse modalità di trasporto. In secondo luogo, la Corte raccomanda un miglior utilizzo dei fondi UE disponibili per rispondere ai bisogni del settore del trasporto merci su rotaia. A tal fine, la Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero apportare miglioramenti per quanto concerne un approccio coerente tra gli obiettivi strategici e l'assegnazione dei fondi (con un'attenzione particolare ai corridoi merci ferroviari), la selezione, la pianificazione e la gestione dei progetti e la manutenzione della rete ferroviaria.

Contesto

01

La mobilità delle merci è una componente essenziale del mercato interno dell'UE, in quanto non solo contribuisce, in modo significativo, a rendere competitivi l'industria e i servizi europei, ma anche perché ha un impatto sostanziale sulla crescita economica e sulla creazione di posti di lavoro. Negli ultimi anni, il volume di trasporto interno delle merci nell'UE (su strada, rotaia e per vie navigabili interne)¹ si è stabilizzato a circa 2 300 miliardi di tonnellate-chilometro all'anno, di cui il trasporto su strada rappresenta approssimativamente il 75 % del totale.

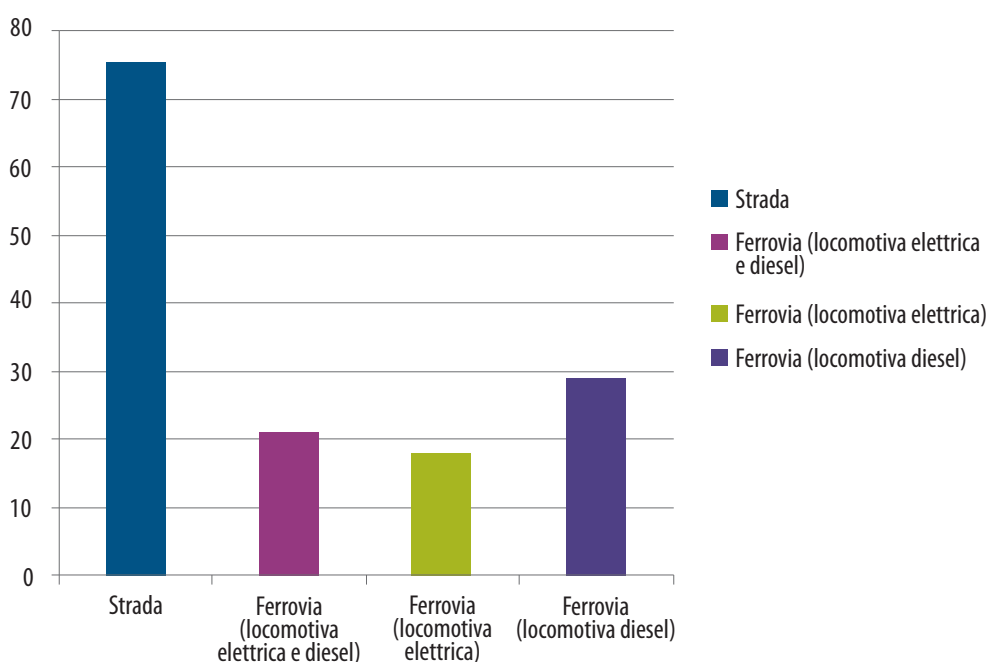
02

Tuttavia, i trasporti hanno anche un impatto negativo sull'ambiente e sulla qualità della vita dei cittadini dell'UE, poiché sono causa di circa un terzo del consumo energetico e delle emissioni totali di CO₂ nell'UE². La promozione di modalità di trasporto efficienti e sostenibili, come il trasporto su rotaia e per vie navigabili interne, piuttosto che su strada, permetterebbe di ridurre la dipendenza dell'Europa dall'importazione di petrolio e di ridurre l'inquinamento. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, le emissioni di CO₂ provenienti dal trasporto ferroviario sono 3,5 volte inferiori, per tonnellata-chilometro, a quelle prodotte dal trasporto su strada (cfr. **figura 1**).

- 1 Escluso il trasporto aereo e marittimo e mediante gasdotti.
- 2 Commissione europea, annuario statistico «EU transport in figures», *Statistical pocketbook*, 2014.

Figura 1

Emissioni di CO₂ per tonnellata-chilometro nell'UE (2012)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'Agenzia europea dell'ambiente.

03

Modalità di trasporto più sostenibili favorirebbero, inoltre, non solo la diminuzione dei costi associati alla congestione stradale, destinati ad aumentare, secondo le stime attuali, di circa il 50 % nel 2050, raggiungendo i circa 200 miliardi di euro all'anno³, ma anche la riduzione del numero di vittime (nel 2012, sono state 28 126 le vittime di incidenti stradali nell'UE, rispetto alle 36 vittime causate da incidenti ferroviari)⁴.

04

Nell'UE esiste una rete costituita da circa 216 000 km di linee ferroviarie operative⁵ da considerare come una possibile alternativa sostenibile al trasporto su strada, soprattutto laddove, per percorrere medie e lunghe distanze, il trasporto merci ferroviario risulterebbe più competitivo. In generale, i treni a media e lunga percorrenza nell'UE oltrepassano almeno una frontiera. In Europa, il costo totale di un viaggio internazionale in treno varia a seconda dei diritti nazionali di accesso, del livello di concorrenza, dei tempi di percorrenza e dell'economia di scala ottenuta. In particolare, gli ingenti costi fissi aggiuntivi relativi al primo e all'ultimo miglio (ad esempio, per il carico e/o lo scarico nei terminal) sono suddivisi in modo più uniforme su medie e lunghe distanze. Di conseguenza, il costo totale, per tonnellata-chilometro, del trasporto ferroviario delle merci su tali distanze può essere inferiore a quello del trasporto su gomma delle stesse merci. Inoltre, il trasporto ferroviario, così come quello per vie navigabili in alcune aree geografiche⁶, è il mezzo di trasporto più economico per alcuni tipi di prodotti specifici, come i combustibili minerali solidi, le materie prime e i prodotti chimici.

Parti interessate e forme del trasporto merci ferroviario

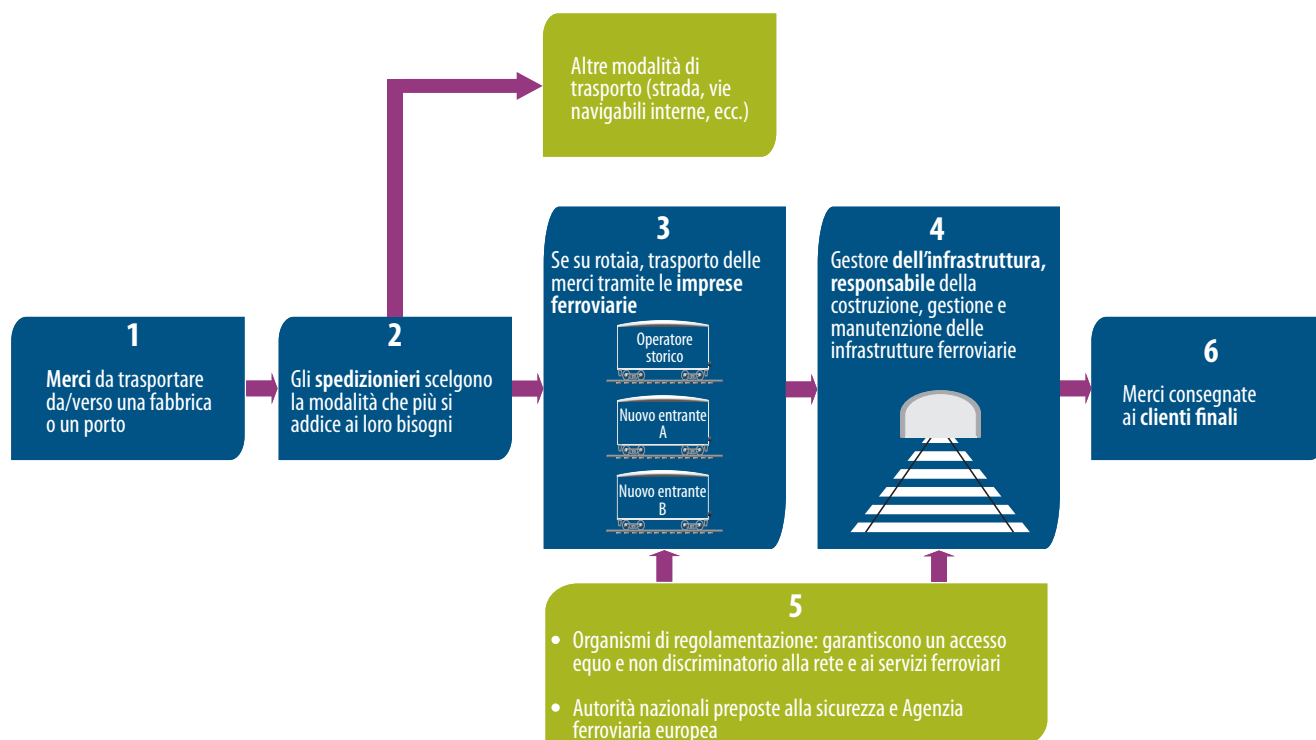
05

Il trasporto merci su ferrovia prevede la partecipazione di diverse parti interessate, in particolare: gli spedizionieri (che scelgono la modalità di trasporto che meglio si addice alle loro esigenze), le imprese ferroviarie (operatori ferroviari che forniscono il servizio di trasporto delle merci, in concorrenza tra loro dal 2007 sul libero mercato dell'UE), i gestori delle infrastrutture (che possiedono le infrastrutture e si occupano, tra l'altro, di assegnare le capacità di infrastruttura alle imprese ferroviarie), gli organismi nazionali di regolamentazione (responsabili di garantire, a tutte le imprese ferroviarie, un accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria) e le autorità nazionali preposte alla sicurezza (responsabili del rilascio di certificati di sicurezza per le imprese ferroviarie e delle autorizzazioni per veicoli ferroviari in cooperazione con l'Agenzia ferroviaria europea). I ruoli menzionati sono descritti, in forma sintetica, nella **figura 2**.

- 3 SEC(2011) 391 final del 28.3.2011, *Accompanying the White Paper — Roadmap to a Single European Transport Area — Towards a competitive and resource efficient transport system*.
- 4 Commissione europea, annuario statistico «EU transport in figures», *Statistical pocketbook*, 2014.
- 5 Commissione europea, annuario statistico «EU transport in figures», *Statistical pocketbook*, 2014.
- 6 Relazione speciale n. 1/2015 della Corte dei conti europea «Trasporto per vie navigabili interne in Europa: dal 2001 nessun significativo miglioramento nella quota modale e nelle condizioni di navigabilità» (<http://eca.europa.eu>).

Figura 2

Principali parti interessate del trasporto merci ferroviario



Fonte: Corte dei conti europea.

06

Esistono diverse forme di trasporto merci ferroviario: trasporto a carro singolo (il cliente desidera trasportare le proprie merci solo in alcuni carri di un treno composto da carri appartenenti a più clienti), treno completo o blocco (il cliente possiede abbastanza merci per riempire un treno) e trasporto intermodale o combinato strada-rotaia (il container o il rimorchio viene caricato su un carro).

Interventi dell'UE riguardanti il trasporto merci su ferrovia

Obiettivi strategici dell'UE nel settore dei trasporti per trasferire il trasporto delle merci dalla rete stradale alla rete ferroviaria

07

Negli ultimi 25 anni, la promozione di metodi di trasporto più efficienti e sostenibili, in particolare nel settore del trasporto merci su rotaia, ha avuto un ruolo chiave nella politica dell'UE. Già nel 1992 la Commissione europea annoverava il riequilibrio tra diverse modalità di trasporto fra i suoi obiettivi principali⁷. Nel 2001 la Commissione europea ha ribadito l'importanza di rivitalizzare il settore ferroviario, fissando l'obiettivo, entro il 2010, di mantenere la quota di mercato del settore del trasporto merci su ferrovia al 35 % negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale⁸. Infine, nel 2011, la Commissione ha fissato l'obiettivo di trasferire, entro il 2030, il 30 % del trasporto merci su strada, su percorrenze superiori a 300 km, verso altri modi di trasporto, quali la ferrovia o le vie navigabili, e di trasferirne più del 50 % entro il 2050⁹.

Il quadro giuridico che disciplina il trasporto merci su ferrovia

08

Gli obiettivi strategici dell'UE relativi al trasferimento del trasporto merci dall'infrastruttura stradale all'infrastruttura ferroviaria sono stati tradotti in una serie di misure legislative dell'UE finalizzate principalmente a liberalizzare il mercato, ad assicurarne un accesso non discriminatorio e a promuovere l'interoperabilità e la sicurezza. In particolare, in seguito ai tre pacchetti ferroviari e alla rifusione del primo pacchetto ferroviario (cfr. **allegato I**):

- le imprese ferroviarie un tempo integrate sono state suddivise in gestori nazionali dell'infrastruttura e in imprese ferroviarie;
- il mercato del trasporto merci su rotaia doveva essere aperto interamente alla concorrenza entro e non oltre il 1° gennaio 2007;
- sono stati istituiti organismi nazionali di regolamentazione per garantire un accesso equo e non discriminatorio alla rete e ai servizi ferroviari;
- è stata istituita l'Agenzia ferroviaria europea che si occupa principalmente di definire le norme di sicurezza e di interoperabilità e di armonizzare le specifiche tecniche. Tale Agenzia lavora a stretto contatto con le autorità nazionali preposte alla sicurezza.

- 7 COM(92) 494 *final* del 2 dicembre 1992, libro bianco «Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti — Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile».
- 8 COM(2001) 370 *final* del 12 settembre 2001, libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte».
- 9 COM(2011) 144 *final* del 28 marzo 2011, libro bianco «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile».

09

Nel gennaio 2013 la Commissione ha adottato la proposta riguardante il quarto pacchetto ferroviario per il completamento dello spazio ferroviario europeo unico. Tale pacchetto è composto da due pilastri principali: il pilastro tecnico, che tra le altre cose rafforza il ruolo dell'Agenzia ferroviaria europea, la quale diventerà l'organismo responsabile del rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie e delle omologazioni dei veicoli in tutti gli Stati membri, e il pilastro relativo alla governance e all'apertura dei mercati, che rafforza, in particolare, il ruolo dei gestori dell'infrastruttura e liberalizza i mercati del trasporto nazionale di passeggeri. Sebbene le discussioni sul pilastro tecnico siano in corso da quasi tre anni, al momento dell'audit il pacchetto non era stato ancora approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

10

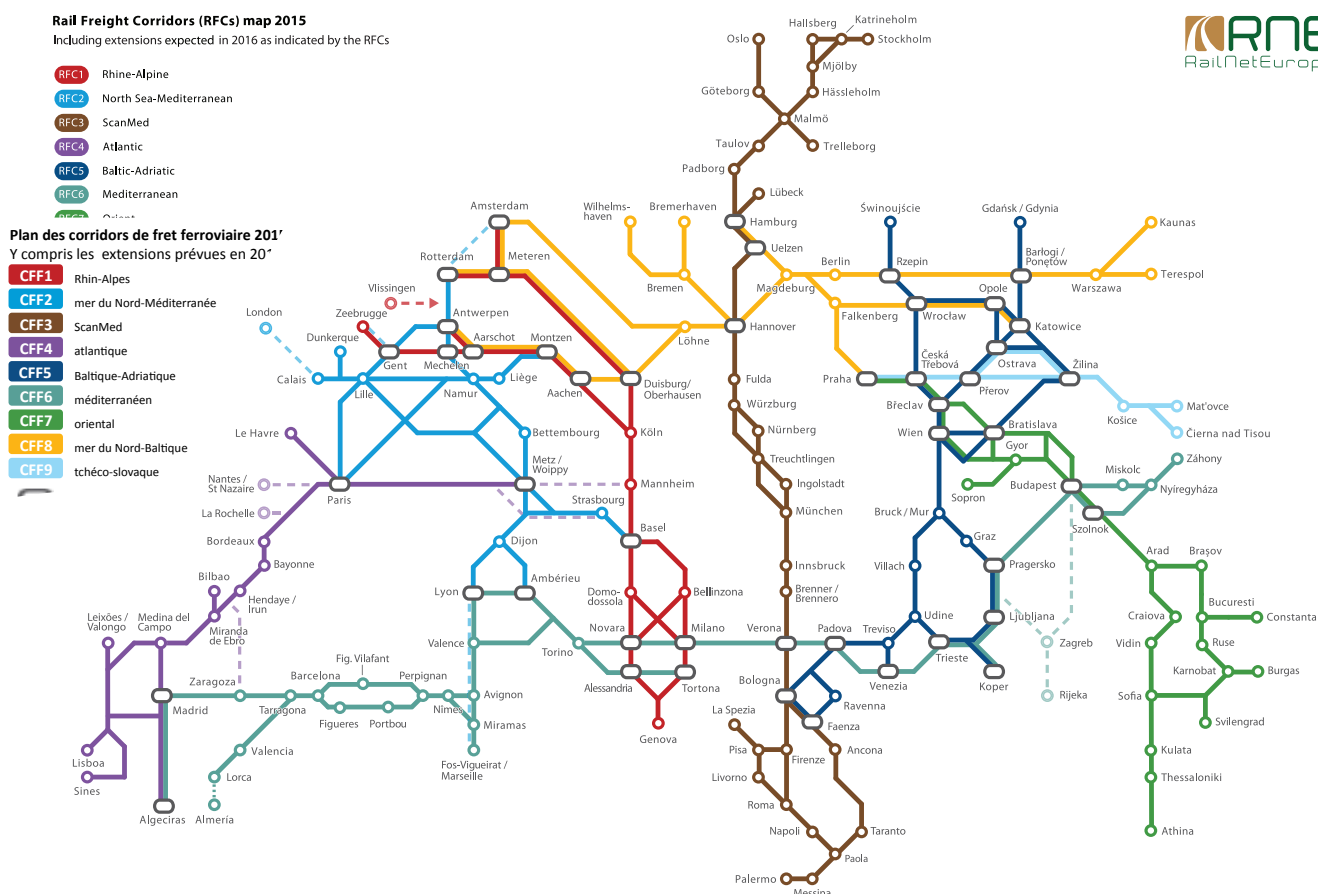
Oltre ai pacchetti ferroviari e ad altri atti legislativi¹⁰, applicabili a tutto il settore ferroviario, esistono precedenti misure legislative specifiche riguardanti esclusivamente il trasporto delle merci su ferrovia. Nel 2007 la Commissione ha adottato una comunicazione¹¹ che proponeva una serie di nuove misure volte a promuovere la realizzazione di una rete ferroviaria europea, rivolgendo particolare attenzione ai corridoi per il traffico merci. Il regolamento (UE) n. 913/2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo ha seguito l'orientamento adottato dalla comunicazione del 2007, stabilendo regole per la selezione, l'organizzazione, la gestione e la pianificazione indicativa degli investimenti riguardanti nove corridoi merci ferroviari (cfr. **figura 3** e **riquadro 1**). L'obiettivo era di migliorare il coordinamento tra diverse parti interessate sulla gestione del traffico ferroviario, sull'accesso alle infrastrutture e sugli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie, nonché di migliorare la continuità del traffico in tutti gli Stati membri, con l'intento di dare sufficiente priorità al traffico merci ferroviario. In particolare, il regolamento (UE) n. 913/2010 ha richiesto specificamente l'istituzione di uno «sportello unico» per ogni corridoio merci ferroviario per la gestione delle richieste di capacità di infrastruttura per i treni merci che attraversano almeno una frontiera lungo il corridoio.

10 Direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (concetto elaborato nel libro bianco del 2011), regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE.

11 COM(2007) 608 final del 18 ottobre 2007, «Verso una rete ferroviaria a priorità merci».

Figura 3

Corridoi merci ferroviari in Europa



Conformemente al regolamento (UE) n. 913/2010, la mappa precedente è stata elaborata dall'RNE e concordata con tutta la rete RFC.

Fonte: www.rne.eu, © RNE.

Lista dei nove corridoi merci ferroviari e date di entrata in funzione secondo il regolamento (UE) n. 913/2010¹²

- Corridoio 1 «Reno-Alpi», che interessa i Paesi Bassi, il Belgio, la Germania e l'Italia (novembre 2013).
- Corridoio 2 «Mare del Nord-Mediterraneo», che interessa i Paesi Bassi, il Belgio, il Lussemburgo e la Francia (novembre 2013).
- Corridoio 3 «Scandinavia-Mediterraneo», che interessa la Svezia, la Danimarca, la Germania, l'Austria e l'Italia (novembre 2015).
- Corridoio 4 «Atlantico», che interessa il Portogallo, la Spagna e la Francia (novembre 2013).
- Corridoio 5 «Baltico-Adriatico», che interessa la Polonia, la Repubblica ceca, la Slovacchia, l'Austria, l'Italia e la Slovenia (novembre 2015).
- Corridoio 6 «Mediterraneo», che interessa la Spagna, la Francia, l'Italia, la Slovenia e l'Ungheria (operativo da novembre 2013).
- Corridoio 7 «Oriente», che interessa la Repubblica ceca, l'Austria, la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria e la Grecia (operativo da novembre 2013).
- Corridoio 8 «Mare del Nord-Baltico», che interessa la Germania, i Paesi bassi, il Belgio, la Polonia e la Lituania (operativo da novembre 2015).
- Corridoio 9 «Cecoslovacco», che interessa la Repubblica ceca e la Slovacchia (operativo da novembre 2013).

¹² Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo (GU L 276 del 20.10.2010, pag. 22).

Sostegno finanziario dell'UE nel campo delle infrastrutture ferroviarie per il trasporto merci

11

Per aiutare gli Stati membri e le regioni a trasferire il trasporto delle merci dall'infrastruttura stradale all'infrastruttura ferroviaria, l'UE concede finanziamenti per investire nelle infrastrutture ferroviarie. Tra il 2007 e il 2013, circa 28 miliardi di euro sono stati stanziati dal bilancio dell'UE per finanziarie infrastrutture ferroviarie: 23,5 miliardi di euro tramite la politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)¹³ e Fondo di coesione)¹⁴, e 4,5 miliardi di euro tramite il programma delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T)¹⁵, sostituito dal meccanismo per collegare l'Europa (CEF) a partire dal 2014¹⁶. Gli importi stanziati dall'UE per i progetti di infrastrutture ferroviarie in ogni Stato membro sono indicati nell'*allegato II*.

12

Le due principali fonti di finanziamento dell'UE per i progetti di infrastrutture ferroviarie funzionano nella modalità seguente:

- a) i progetti cofinanziati dal FESR e dal Fondo di coesione vengono attuati, secondo la modalità di gestione concorrente, dalla Commissione (direzione generale della Politica regionale e urbana) e dagli Stati membri. I progetti sono generalmente selezionati dalle autorità di gestione nazionali sulla base delle proposte presentate dagli organismi attuatori, che in molti casi sono i gestori delle infrastrutture. La Commissione stessa esamina i progetti di maggiore rilevanza, il cui costo complessivo supera i 50 milioni di euro (come spesso avviene per i progetti di infrastrutture ferroviarie) e valuta i programmi operativi presentati dalle autorità nazionali, sulla base dei quali vengono attuati tutti i progetti (indipendentemente dal costo). Il cofinanziamento può essere concesso con tassi fino all'85 %;
- b) la gestione dell'attuazione tecnica e finanziaria dei progetti cofinanziati nel quadro del programma TEN-T spetta all'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), sotto la supervisione della direzione generale della Mobilità e dei trasporti, mentre l'approvazione di ogni singolo progetto presentato dalle autorità degli Stati membri spetta alla Commissione. I tassi di cofinanziamento variano: fino al 20 % per progetti d'opera, fino al 30 % per progetti transfrontalieri e fino al 50 % per studi¹⁷.

- 13 Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e che abroga il regolamento (CE) n. 1783/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1).
- 14 Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 79).
- 15 Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (rifusione) (GU L 204 del 5.8.2010, pag. 1).
- 16 Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129).
- 17 Nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa, che ha sostituito il programma TEN-T per il 2014-2020, i progetti ferroviari possono beneficiare di un tasso di cofinanziamento fino al 20 % dei costi ammissibili per progetti d'opera, che può aumentare al 30 % per progetti ferroviari volti ad eliminare le strozzature e fino al 40 % per progetti ferroviari riguardanti tratte transfrontaliere.

13

Il sostegno finanziario fornito dall'UE¹⁸ è finalizzato principalmente alla costruzione di nuove linee ferroviarie o al rinnovo e al potenziamento di linee esistenti, il che prevede generalmente l'aumento della velocità e del carico per asse o l'adeguamento a requisiti in materia di interoperabilità¹⁹. Ad eccezione di progetti riguardanti linee utilizzate esclusivamente da treni passeggeri (in genere, linee ad alta velocità) o, in casi rari di progetti su linee utilizzate solamente da treni merci, gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie finanziano entrambe le tipologie di traffico ferroviario. Il **riquadro 2** include una breve descrizione di due tipici progetti infrastrutturali esaminati durante il presente audit.

18 Il sostegno finanziario dell'UE a singoli progetti viene concesso per integrare il finanziamento nazionale, tramite diversi tassi di cofinanziamento, a seconda della fonte di finanziamento.

19 In misura minore, il bilancio dell'UE sostiene inoltre gli investimenti nel materiale rotabile, una serie di misure non infrastrutturali finalizzate a favorire l'attuazione della politica ferroviaria dell'UE (tramite i programmi TEN-T e CEF), e progetti di ricerca (ad esempio, tramite l'impresa comune Shift2Rail, istituita in seguito all'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 642/2014 del Consiglio del 16 giugno 2014 (GU L 177 del 17.6.2014, pag. 9) con l'intento di incoraggiare e coordinare la ricerca e l'innovazione nei prodotti, processi e servizi ferroviari). Tuttavia, tali investimenti non sono stati presi direttamente in esame dal presente audit.

Esempi di progetti cofinanziati di infrastrutture ferroviarie a favore del traffico merci



Foto 1 — Progetto di circonvallazione ferroviaria Girona mercancías-Figueras (Spagna)

- a) Uno dei progetti esaminati in Spagna comprendeva il ripristino dei binari, la costruzione di due binari secondari e l'aggiunta di una terza rotaia ad un binario esistente per permettere sia ai treni a scartamento iberico (cfr. paragrafo 62, lettera e), sia ai treni europei a scartamento normale di utilizzare la linea ferroviaria. Tale progetto è stato cofinanziato ad un tasso del 10 % nel quadro del programma TEN-T e ha ricevuto un totale di 6,1 milioni di euro.



Foto 2 — Un treno merci che transita lungo il nodo ferroviario ripristinato di Břeclav (Repubblica ceca)

- b) Un altro progetto esaminato nella Repubblica ceca riguardava il ripristino e il potenziamento di un nodo ferroviario, per aumentarne in particolare il carico per asse. Tale progetto è stato cofinanziato dal Fondo di coesione ad un tasso dell'85 %. Il contributo dell'UE è stato di circa 59,9 milioni di euro.

Estensione e approccio dell'audit

14

Nel corso del presente audit, la Corte ha verificato se l'UE sia stata efficace nell'incrementare il trasporto merci ferroviario. A tal fine, la Corte ha esaminato:

- se dal 2000 fosse stato riscontrato un miglioramento della performance del trasporto merci ferroviario nell'UE, soprattutto in termini di quota modale e di volumi trasportati;
- se il quadro strategico e normativo stabilito dalla Commissione e dagli Stati membri avesse incentivato la competitività del trasporto merci su rotaia;
- se i fondi UE disponibili fossero stati assegnati in modo da soddisfare le esigenze infrastrutturali specifiche del settore del trasporto merci su rotaia.

15

L'audit è stato espletato dalla metà del 2014 alla metà del 2015 presso la Commissione, l'INEA e in cinque Stati membri (Repubblica ceca, Germania, Spagna, Francia e Polonia)²⁰. Detti Stati membri comprendono, almeno in parte, tutti i corridoi merci ferroviari. Sono stati condotti colloqui con il personale della Commissione, con le autorità degli Stati membri (ministeri dei trasporti, gestori delle infrastrutture, organismi di regolamentazione, autorità preposte alla sicurezza ecc.), con gli operatori ferroviari del trasporto merci (sia imprese ferroviarie storiche che nuovi entranti) e con altre parti interessate (spedizionieri, associazioni dei trasporti ecc.).

16

L'audit ha riguardato il periodo a partire dal 2001, quando la Commissione ha ribadito l'obiettivo di promuovere modalità di trasporto più ecologiche, in particolare il trasporto ferroviario. Inoltre, ove possibile, sono state individuate buone pratiche che potrebbero essere condivise tra le parti interessate in altri Stati membri.

²⁰ La Repubblica ceca, la Spagna e la Polonia sono stati, nel complesso, i tre maggiori beneficiari dei fondi UE per il settore ferroviario nel periodo 2007-2013; la Germania e la Francia sono stati i principali beneficiari dei fondi del programma TEN-T per i progetti ferroviari nel corso dello stesso periodo.

17

In una precedente relazione²¹, la Corte aveva già evidenziato una serie di ostacoli allo sviluppo di un sistema europeo di trasporti ferroviari forte e competitivo: le infrastrutture ferroviarie erano poco adatte a fornire servizi transeuropei (soprattutto a causa della mancanza di collegamenti transfrontalieri, della presenza di strozzature su assi importanti e della necessità di potenziare le infrastrutture); problemi di interoperabilità dovuti al fatto che la rete ferroviaria europea è costituita da un mosaico di reti ferroviarie nazionali con caratteristiche tecnico-operative e procedure amministrative specifiche; necessità di far emergere un mercato competitivo dei trasporti ferroviari. Sebbene la maggior parte di tali ostacoli non siano stati ancora efficacemente eliminati, in particolare tramite l'adozione e l'attuazione del quarto pacchetto ferroviario, la presente relazione si concentra principalmente sulla situazione del trasporto merci su rotaia. Si è tenuto conto anche di un recente studio commissionato dal Parlamento europeo, volto ad analizzare i risultati, l'efficienza e l'efficacia dell'investimento dell'UE nelle infrastrutture ferroviarie²².

18

Inoltre, sono stati selezionati, per essere sottoposti ad esame, 18 progetti di infrastrutture ferroviarie cofinanziate dal Fondo di coesione, dal FESR e dal programma TEN-T nel periodo 2007-2013. Tutti i progetti selezionati erano intesi favorire, almeno in parte, il traffico merci. L'**allegato III** contiene un elenco dei progetti esaminati dalla Corte.

21 Relazione speciale n. 8/2010 «Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell'UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?» (<http://eca.europa.eu>).

22 Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, *Study on the Results and Efficiency of Railway Infrastructure Financing within the European Union*, 2015.

La performance del trasporto merci su ferrovia nell'UE resta, nel complesso, insoddisfacente

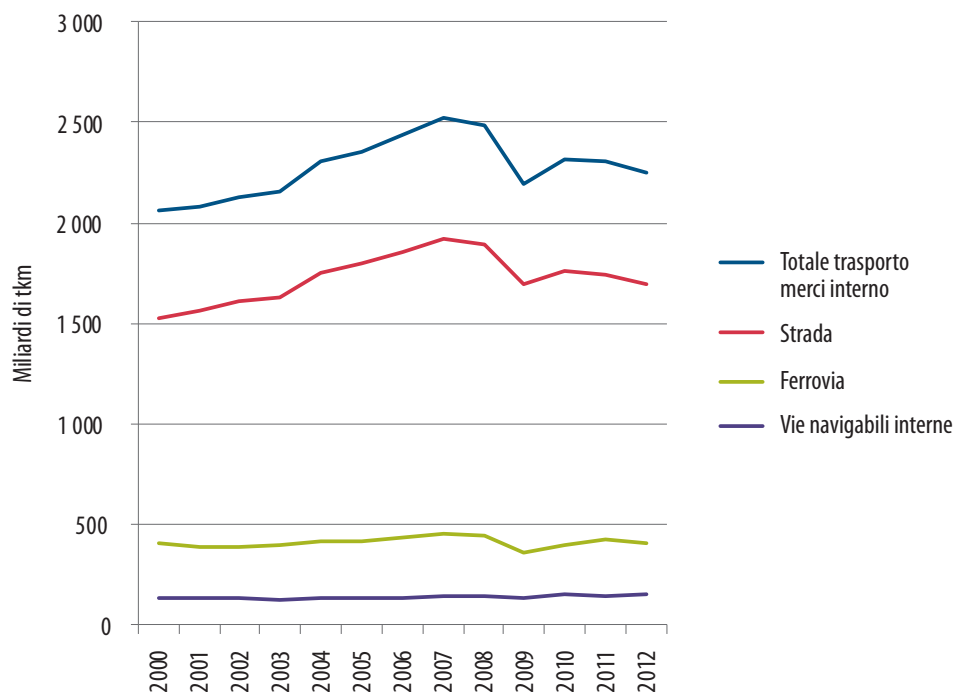
La strada resta il mezzo principale per il trasporto delle merci nell'UE

19

Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione sin dal libro bianco del 2001, la performance del trasporto merci su rotaia nell'UE resta, nel complesso, insoddisfacente. Il volume delle merci trasportate annualmente su ferrovia è rimasto relativamente stabile tra il 2000 e il 2012 (circa 400 miliardi di tonnellate-chilometro). Tuttavia, nello stesso periodo, è aumentato il volume della merce trasportata su gomma (da 1 522 a 1 693 miliardi di tonnellate-chilometro), come mostrato nella **figura 4**.

Figura 4

Trasporto interno delle merci nell'UE, in miliardi di tonnellate-chilometro



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli ultimi dati resi disponibili da Eurostat.

20

Ciò ha comportato una leggera diminuzione della quota di mercato del trasporto merci su ferrovia sul totale del trasporto interno delle merci. Tale quota è passata dal 19,7 % del 2000 al 17,8 % del 2013, mentre la percentuale di merci trasportate su gomma è aumentata leggermente, passando dal 73,7 % al 75,4 % nell'arco dello stesso periodo. Tale tendenza rischia di compromettere il conseguimento dell'obiettivo, fissato dalla Commissione nel libro bianco del 2011, di trasferire, entro il 2030, il 30 % del trasporto merci su strada, su percorrenze superiori a 300 km, verso altri modi di trasporto quali la ferrovia o le vie navigabili.

21

Tuttavia, stando all'analisi della Corte, la Svizzera, pur essendo un paese montuoso di dimensioni relativamente ridotte senza industrie pesanti di grande rilevanza, è riuscita a mantenere dal 2000 la quota modale di trasporto merci ferroviario al di sopra del 40 %, raggiungendo il 48 % nel 2013. Una serie di misure di regolamentazione (come una tassa per i veicoli commerciali pesanti, sussidi per il trasporto combinato, il divieto di circolazione notturna e nel weekend e restrizioni sul livello massimo consentito riguardo al peso e alle dimensioni degli autocarri), insieme ad investimenti per il ripristino e la costruzione di nuove linee ferroviarie (in particolare, di tunnel transalpini), hanno contribuito ad incrementare la performance del trasporto merci su rotaia in Svizzera. Nel caso dell'UE, un aumento paragonabile si è riscontrato in Austria, dove sono state applicate misure di regolamentazione analoghe.

22

Il trasporto merci ferroviario ha una performance differente in altre parti del mondo, dove rappresenta spesso la modalità di trasporto predominante, raggiungendo quote di mercato pari o superiori al 40 % (come, ad esempio, negli Stati Uniti, in Australia, in Cina, in India e in Sudafrica)²³. Ciò è dovuto generalmente ad un'elevata percentuale di materie prime trasportate tramite ferrovia e al fatto che tutti i paesi indicati si estendono su vaste aree geografiche soggette ad un unico decreto legislativo nazionale, ad un solo regime linguistico e ad un unico sistema tecnico riguardante i servizi ferroviari; di conseguenza, tali condizioni non sono facilmente paragonabili a quelle dell'UE.

Alcuni Stati membri sono tuttavia riusciti ad aumentare la percentuale di merci trasportate su ferrovia

23

La generale tendenza negativa nell'UE è riconducibile a diversi problemi inerenti al settore del traffico merci su ferrovia in molti Stati membri ed è legata alla frammentazione del mercato ferroviario europeo in diversi segmenti nazionali. Tra i problemi figurano la scarsa competitività nel mercato, l'inadeguatezza delle procedure di gestione del traffico ferroviario rispetto alle esigenze del trasporto merci ferroviario e altri vincoli amministrativi e tecnici. Tale situazione è esasperata dalla presenza di infrastrutture obsolete trascurate per anni a beneficio del trasporto su strada e dalla concezione di progetti di infrastrutture ferroviarie incentrati sullo sviluppo di linee ad alta velocità.

23 Portale dell'International Union of Railways (UIC) e annuario statistico «EU transport in figures», *Statistical Pocketbook*, 2014.

24

Sebbene la situazione del settore del trasporto merci ferroviario resti, nel complesso, insoddisfacente in termini di quota modale e di volumi trasportati, la portata del problema non è uniforme in tutta l'UE. L'analisi effettuata dalla Corte sui dati Eurostat mostra che, nel complesso, in 10 Stati membri su 26, la quota modale di merci trasportate su rotaia è aumentata²⁴ tra il 2000 e il 2013. In altri Stati membri si è registrata una diminuzione della performance, come, ad esempio, in tutti gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, la cui quota modale nel 2000 era relativamente elevata. Inoltre, l'analisi della Corte illustra che sia l'incremento che la diminuzione della quota di traffico merci su rotaia si sono verificati indipendentemente dal livello di quota modale raggiunto (cfr. **tabella 1**). I dati statistici di tutti gli Stati membri sono forniti nell'**allegato IV**.

24 Sulla base di dati Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Cipro e Malta non possiedono reti ferroviarie.

Tabella 1

Quota modale di traffico merci su rotaia in tutta l'UE

Quota modale di traffico merci su rotaia nel 2013	Quota modale di traffico merci su rotaia nel 2013 e andamento tra il 2000 e il 2013	
Superiore al 40 %	↑	Austria (42,1 %)
	↓	Estonia (44,1 %) e Lettonia (60,4 %)
Dal 30 % al 40 %	↑	Svezia (38,2 %)
	↓	Lituania (33,6 %)
Dal 20 % al 30 %	↑	Germania (23,5 %) e Finlandia (27,8 %)
	↓	Repubblica ceca (20,3 %) , Ungheria (20,5 %), Slovacchia (21,4 %) e Romania (21,9 %)
Dal 10 % al 20 %	↑	Italia (13 %), Regno Unito (13,2 %), Belgio (15,1 %) e Danimarca (13,2 %)
	↓	Francia (15 %) , Polonia (17 %) , Croazia (17,4 %), media UE (17,8 %) e Slovenia (19,3 %)
Inferiore al 10 %	↑	Paesi Bassi (4,9 %)
	↓	Irlanda (1,1 %), Grecia (1,2 %), Lussemburgo (2,4 %), Spagna (4,6 %) , Portogallo (5,9 %) e Bulgaria (9,1 %)

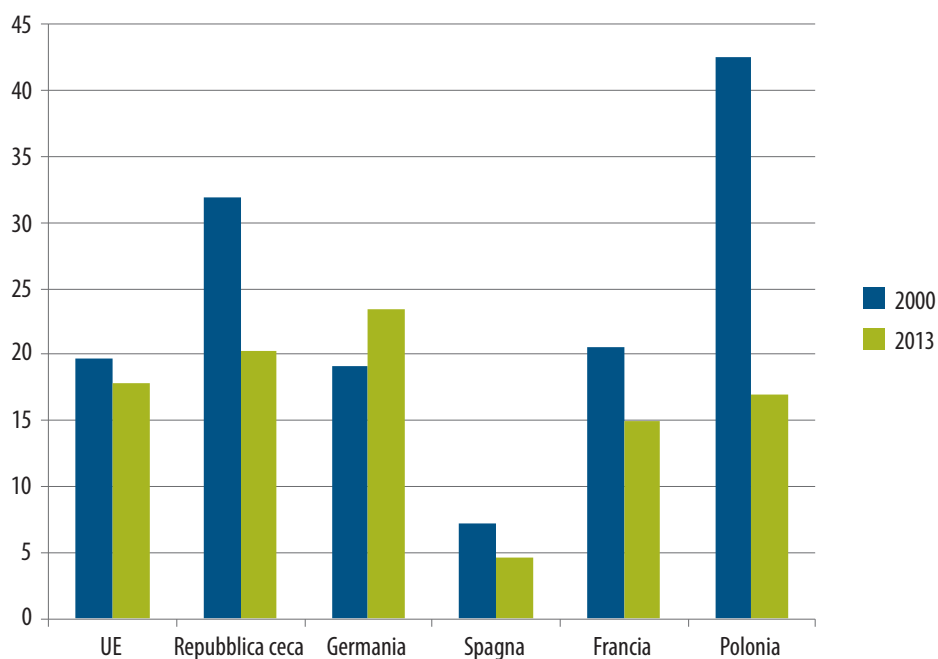
Nota: gli Stati membri visitati nel corso del presente audit e la media UE sono evidenziati in neretto.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti da Eurostat.

25

Per quel che riguarda gli Stati membri visitati nel corso del presente audit, la quota modale delle merci trasportate su rotaia è scesa dal 2000 al 2013 in quattro paesi (Repubblica ceca, Spagna, Francia e Polonia), mentre è aumentata in un paese (Germania), come evidenziato nella **figura 5** e nell'**allegato V**.

Figura 5

Quota modale del trasporto merci su rotaia (trasporto interno delle merci) in %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti da Eurostat.

26

In particolare, nella Repubblica ceca e in Polonia la performance del trasporto merci su rotaia è inficiata dalle cattive condizioni in cui versa la rete ferroviaria (situazione non agevolata dal fatto che in entrambi gli Stati membri i fondi UE vengono destinati, in via prioritaria, alle opere stradali), dal livello relativamente elevato dei canoni di accesso e dalla mancanza d'indipendenza dell'organismo di regolamentazione (cfr. paragrafo 43 e **tabella 3**) (soprattutto nel caso della Repubblica ceca). A causa di questi due Stati membri, gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale non sono riusciti a conseguire gli obiettivi fissati dal libro bianco del 2001. La Spagna ha risentito del lento processo di liberalizzazione del mercato, non ancora terminato, mentre la performance della Francia è stata compromessa dalla mancanza di una tassa sui veicoli commerciali pesanti e dalla scarsa qualità delle tracce disponibili per il trasporto merci ferroviario.

27

Nel caso della Germania, la quota relativamente elevata del trasporto merci su rotaia è dovuta non solo alla posizione centrale del paese e all'alto livello industriale, ma anche alla tempestiva liberalizzazione del mercato del trasporto merci ferroviario, all'introduzione, nel 2005, di un pedaggio stradale per veicoli pesanti e all'esistenza di un organismo di regolamentazione relativamente forte e indipendente.

La lentezza dei treni non ha consentito il miglioramento della performance del trasporto merci su ferrovia

28

La scarsa performance del trasporto merci su rotaia in termini di volumi e di quota modale nell'UE non è incentivata dalla velocità media commerciale dei treni merci. Detto in termini semplici, i treni merci si muovono lentamente e, negli ultimi dieci anni, non è stato registrato un aumento significativo della velocità. Su alcuni assi internazionali, i treni merci raggiungono una velocità media di solamente 18 km/h circa²⁵, e ciò anche a causa della scarsa cooperazione tra i gestori delle infrastrutture nazionali.²⁶ Negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, la velocità media oscilla tra i 20 e i 30 km/h. Ad esempio, durante l'audit effettuato in Polonia, la Corte ha riscontrato che, nel 2014, la velocità commerciale media dei treni merci era di 22,7 km/h.

29

Tuttavia, secondo l'analisi svolta dalla Corte, la situazione è decisamente migliore in alcuni corridoi ferroviari merci, lungo i quali la velocità media raggiunge i 50 km/h²⁷ circa, avvicinandosi a quella degli autocarri, di circa 60 km/h).

- 25 La velocità media dei treni merci viene misurata dalla partenza del treno merci dalla stazione di origine fino all'arrivo alla stazione di destinazione. In genere, in questo caso non si tratta della velocità detta «porta a porta», poiché i treni merci non viaggiano di solito «da porta a porta», ma tra diversi impianti di servizio ferroviario (aree di composizione dei treni o impianti di manutenzione, stazioni di smistamento ecc.).
- 26 SWD(2013) 12 *final* del 30 gennaio 2013, *Impact assessment of the fourth railway package*, pag. 21.
- 27 Come, ad esempio, nel caso del corridoio 1 «Reno-Alpi».

Numerosi fattori strategici e normativi impediscono al trasporto merci su ferrovia di diventare più competitivo

Affinché gli obiettivi della politica dell'UE in materia di trasporti possano essere conseguiti, occorre incrementare l'attrattiva economica del trasporto ferroviario delle merci

30

Ogni giorno, milioni di tonnellate di merci attraversano l'UE per raggiungere fabbriche, magazzini o l'utente finale. Il trasporto merci su rotaia (e il trasporto combinato strada-rotaia) è in concorrenza diretta con il trasporto su strada; gli spedizionieri confrontano regolarmente le due modalità per decidere quale tipo di trasporto utilizzare e, naturalmente, scelgono quello che meglio risponde ai loro bisogni, tenendo principalmente conto di criteri quali l'affidabilità, il prezzo, l'assistenza ai clienti, la frequenza e la durata del trasporto²⁸. In altri termini, gli spedizionieri scelgono la modalità di trasporto in base a criteri economici e non in base alle priorità strategiche dell'UE.

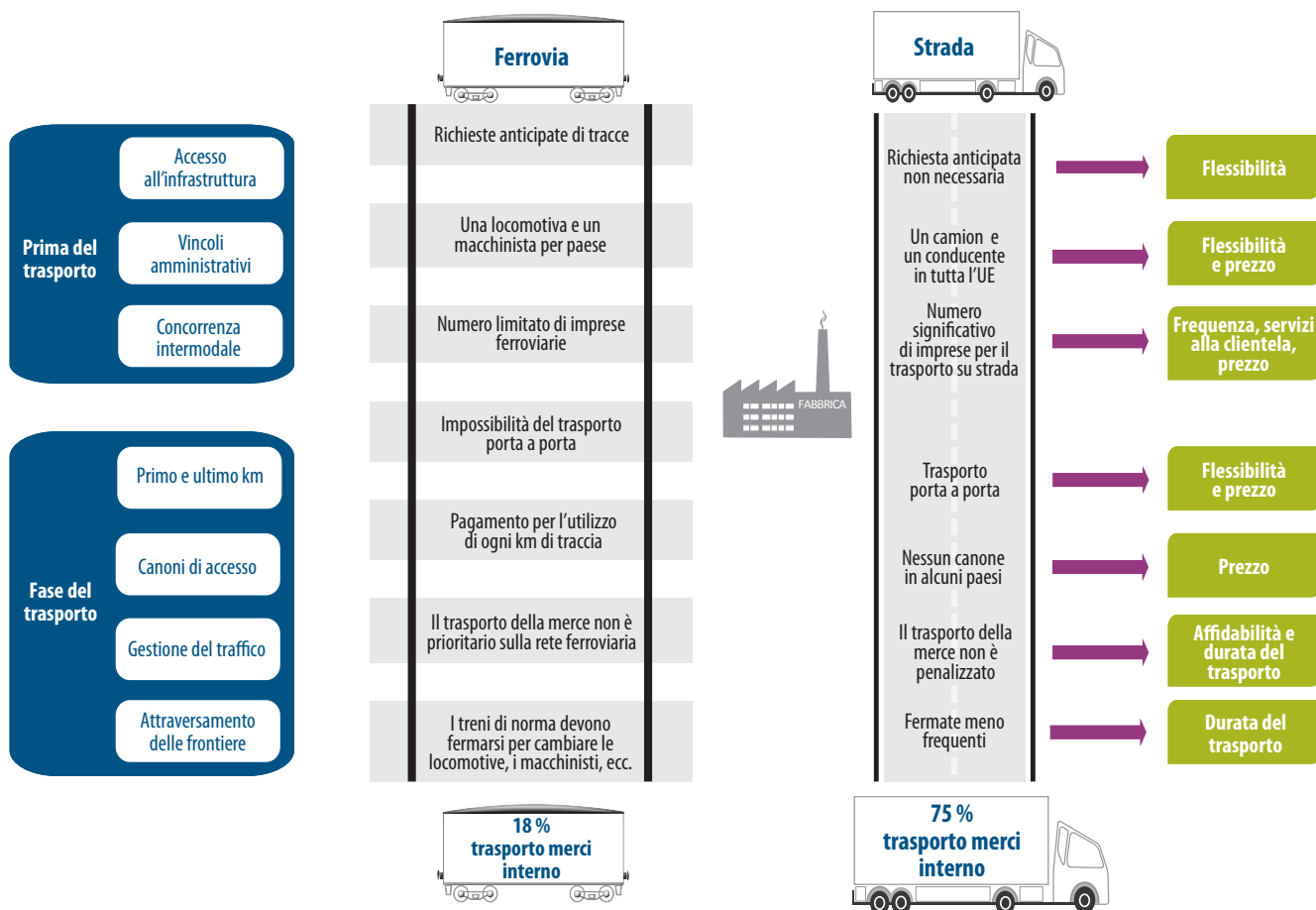
31

Come è stato già evidenziato, alcuni prodotti, come le materie prime, sono, per natura, più adatte al trasporto su rotaia (cfr. paragrafo 4). Tuttavia, per essere competitivo con il trasporto su gomma per altri tipi di prodotti, il settore ferroviario deve far fronte a diversi ostacoli, aventi una certa influenza sulla scelta degli spedizionieri, come gli orari, i canoni di accesso o la puntualità (cfr. **figura 6**).

28 Vengono inoltre presi in considerazione criteri come il rischio di perdite e danni, la flessibilità e l'impatto ambientale (fonte: European Intermodal association, *Intermodal yearbook 2011 and 2012*).

Figura 6

Alcuni ostacoli riscontrati nel trasporto merci su rotaia rispetto al trasporto su gomma



Fonte: Corte dei conti europea.

La Commissione si è adoperata per migliorare le condizioni del trasporto delle merci su ferrovia, ma uno spazio ferroviario europeo unico è ancora lungi dall'essere realizzato

32

Negli ultimi 15 anni, la Commissione si è adoperata per migliorare le condizioni del trasporto delle merci su ferrovia, presentando, in particolare, diversi pacchetti ferroviari e adottando altre misure legislative (cfr. paragrafi 8-10). Tale misure erano intese a liberalizzare i mercati nazionali, ad armonizzare le norme, ad orientare meglio i fondi dell'UE verso modalità di trasporto più sostenibili e a rendere il settore ferroviario più competitivo e interoperabile a livello dell'UE per realizzare uno spazio ferroviario europeo unico.

Procedure d'infrazione

33

Per garantire che tali condizioni venissero realmente attuate nella pratica, la Commissione ha avviato un numero elevato di procedure d'infrazione riguardanti le direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE²⁹ (cfr. **tabella 2**). Nel caso di 14 su 26 Stati membri³⁰, le procedure hanno dato luogo ad una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. I motivi più comuni d'infrazione sono da rinvenire nelle seguenti aree: l'assenza di un sistema di prestazioni volto ad incentivare una migliore performance della rete ferroviaria; la separazione contabile tra l'impresa ferroviaria storica e il gestore dell'infrastruttura; il calcolo dei canoni d'accesso e la mancata comunicazione delle misure di recepimento. Inoltre, la Commissione ha avviato ulteriori procedure d'infrazione riguardanti le direttive sulla sicurezza e l'interoperabilità del sistema ferroviario (rispettivamente 2004/49/CE e 2008/57/CE).

34

In particolare, i cinque Stati membri visitati erano stati oggetto di procedure d'infrazione riguardanti i canoni d'accesso stabiliti dal gestore dell'infrastruttura, l'indipendenza degli organismi di regolamentazione e dei gestori dell'infrastruttura, l'assenza di un sistema di prestazioni, la mancata comunicazione delle misure di recepimento, le regole di assegnazione della capacità e la separazione contabile tra l'impresa ferroviaria storica e il gestore dell'infrastruttura.

29 Se uno Stato membro non recepisce le direttive dell'UE nella legislazione nazionale o è sospettato di violare il diritto dell'Unione, la Commissione può avviare una procedura formale d'infrazione. Tale procedura comprende una serie di fasi previste dai trattati, ognuna delle quali è stabilita in una decisione formale.

30 Cipro e Malta non possiedono reti ferroviarie.

Tabella 2

Procedure d'infrazione

Procedure d'infrazione che hanno dato luogo ad una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in cui è stato stabilito che lo Stato membro interessato non ha recepito/attuato correttamente il diritto dell'UE												
Stato membro	Oggetto											
	Assenza di un sistema di prestazioni	Separazione contabile	Calcolo dei canoni di accesso all'infrastruttura	Mancata comunicazione delle misure di recepimento	Riduzione dei costi di fornitura dell'infrastruttura e del livello dei canoni di accesso	Principio dei costi diretti per il calcolo dei canoni d'accesso	Regole di assegnazione della capacità	Indipendenza del gestore dell'infrastruttura (assegnazione di tracce)	Indipendenza gestionale del gestore dell'infrastruttura (fissazione dei canoni)	Equilibrio della contabilità del gestore dell'infrastruttura	Ricorso giudiziario contro le decisioni dell'organismo di regolamentazione	Indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie
Bulgaria			√			√						
Repubblica ceca	√				√				√		√	
Germania		√ ¹		√								
Irlanda				√								
Grecia			√	√								
Spagna	√						√		√			
Francia	√	√ ¹						√				
Italia		√ ¹	√									
Ungheria					√	√				√		
Austria		√ ¹										
Polonia	√	√ ¹	√				√					
Portogallo										√		√
Slovenia	√				√	√		√				
Regno Unito				√								

1 Casi pendenti.

Nota 1: gli Stati membri visitati nel corso dell'audit sono evidenziati in neretto.

Nota 2: Il numero di procedure d'infrazione a cui la Corte fa riferimento comprende solamente le procedure relative alle direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE. Le ulteriori procedure d'infrazione avviate riguardavano le direttive sulla sicurezza e l'interoperabilità del sistema ferroviario (rispettivamente 2004/49/CE e 2008/57/CE).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Altre misure

35

La Commissione ha inoltre promosso il coordinamento di diverse parti interessate del trasporto merci ferroviario, contribuendo alla creazione di piattaforme e di gruppi di lavoro, come la rete europea degli organismi di regolamentazione del settore ferroviario, la piattaforma per i gestori dell'infrastruttura ferroviaria in Europa e una piattaforma di dialogo per le imprese ferroviarie, e nominando un coordinatore europeo per i corridoi della rete e un coordinatore aggiuntivo per il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)³¹. Inoltre, la Commissione ha istituito nove corridoi merci ferroviari, ognuno avente la propria struttura di governance e uno sportello unico per assicurare il coordinamento efficace della gestione del traffico, dell'accesso alle infrastrutture e degli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie (cfr. paragrafo 10).

36

Nonostante gli sforzi compiuti, al momento dell'audit uno spazio ferroviario europeo unico era ancora lungi dall'essere realizzato; la rete ferroviaria dell'UE è infatti ancora costituita da un mosaico di 26 reti ferroviarie distinte (Malta e Cipro non dispongono di reti ferroviarie) non pienamente interoperabili. L'esistenza, in tutto il continente europeo, di diversi gestori dell'infrastruttura (con almeno un gestore dell'infrastruttura dominante per Stato membro), di autorità nazionali preposte alla sicurezza e di normative nazionali molto diverse sull'assegnazione di tracce, sulla gestione e sui prezzi ostacola la competitività del trasporto merci ferroviario.

I progressi compiuti negli Stati membri nell'ambito della liberalizzazione del mercato del trasporto merci ferroviario sono disomogenei e permangono alcune pratiche anticoncorrenziali

Ruolo dell'operatore storico di trasporto merci

37

In passato, nei 26 Stati membri esisteva una sola impresa integrata responsabile della gestione delle infrastrutture ferroviarie e della fornitura dei servizi di trasporto. Il primo pacchetto ferroviario, adottato nel 2001, richiedeva l'introduzione di una certa separazione tra l'attività dei gestori dell'infrastruttura e quella delle imprese ferroviarie storiche (operatori del trasporto merci).

31 Tali coordinatori agiscono in nome e per conto della Commissione europea e hanno il mandato di elaborare il piano di lavoro pertinente ad ogni corridoio, sostenere e monitorare l'attuazione del piano di lavoro, consultare regolarmente il forum di ciascun corridoio, formulare raccomandazioni in settori quali lo sviluppo dei trasporti lungo i corridoi o l'accesso alle fonti di finanziamento e comunicare annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri interessati i progressi raggiunti.

38

Il secondo pacchetto ferroviario del 2004 richiedeva agli Stati membri di liberalizzare completamente i mercati del trasporto merci ferroviario entro il 1° gennaio 2007. Da allora, tutte le imprese ferroviarie titolari di una licenza possono richiedere l'accesso alle infrastrutture ferroviarie, presentare domande per l'ottenimento di tracce ferroviarie e fornire servizi di trasporto merci in concorrenza con altri operatori ferroviari (tra cui l'operatore storico preposto al trasporto merci)³².

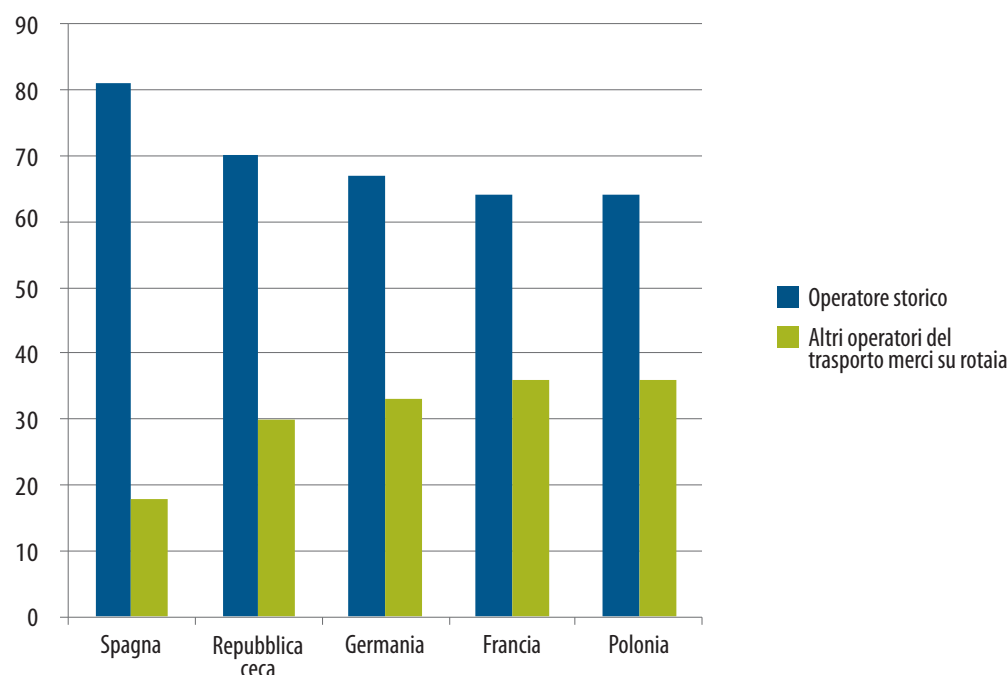
32 Il mercato del trasporto merci ferroviario in alcuni Stati membri visitati (come la Germania) era stato liberalizzato anche prima della data prevista.

39

Tuttavia, la liberalizzazione del mercato non ha raggiunto lo stesso livello in tutti gli Stati membri. In Slovenia e in Slovacchia, al momento dell'audit, la quota di mercato dell'operatore storico per il trasporto era ancora del 90 % circa, mentre in altri sei Stati membri (Grecia, Finlandia, Croazia, Irlanda, Lituania e Lussemburgo) il mercato del trasporto merci resta praticamente chiuso alla concorrenza, poiché l'operatore storico detiene il 100 % di tale quota di mercato. Nei cinque Stati membri visitati si è attestato che, nonostante la quota di mercato dei nuovi entranti abbia registrato un incremento costante dall'apertura del mercato, un'unica impresa ferroviaria, l'operatore storico, detiene ancora, in ogni paese, almeno il 64 % (in tonnellate-chilometro) della quota di mercato, mentre la quota restante è ripartita tra altri operatori del trasporto merci ferroviario. Come mostrato nella **figura 7**, la quota dell'operatore storico in Spagna era considerevolmente più alta (81 %). In tutta l'UE, gli operatori storici detengono, in media, il 66 % del mercato del trasporto merci ferroviario.

Figura 7

Quote di mercato del trasporto merci ferroviario dell'operatore storico e dei nuovi entranti (nel 2013)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità nazionali.

40

In alcuni casi, gli operatori storici traggono ancora beneficio dalla posizione dominante ricoperta in passato; è possibile che vi siano ancora conflitti di interesse che, generando pratiche discriminatorie, falsano la concorrenza nei servizi ferroviari. Tali pratiche comprendono:

- a) Accesso ai terminal e alle componenti dell'infrastruttura (come binari secondari, stazioni di smistamento). I terminal e altre strutture principali costituiscono una parte fondamentale dell'infrastruttura ferroviaria. In alcuni casi, i nuovi entranti hanno difficoltà ad accedere a tali infrastrutture alle stesse condizioni dell'operatore storico (cfr. **riquadro 3, lettera a**)³³.
- b) Assegnazione di tracce ferroviarie. Per trasportare le merci, gli operatori ferroviari devono, prima di tutto, richiedere al gestore dell'infrastruttura la capacità necessaria per far viaggiare un treno tra due località in un dato periodo. In alcuni casi, gli operatori storici beneficiano ancora di alcuni vantaggi nell'assegnazione delle tracce (cfr. **riquadro 3, lettera b**).
- c) Disponibilità del materiale rotabile. I nuovi operatori ferroviari potrebbero avere difficoltà di accesso al materiale rotabile per avviare la loro attività (in particolare, alle locomotive per il loro costo elevato), mentre gli operatori storici hanno ereditato un ampio parco di locomotive e di carri dall'allora impresa ferroviaria integrata, la quale veniva spesso sovvenzionata da fondi pubblici. Gli operatori storici sono generalmente restii a dare in affitto o a vendere ai propri concorrenti, ad un prezzo equo, il materiale rotabile in eccedenza (cfr. **riquadro 3, lettera c**).
- d) Manutenzione del materiale rotabile. Le locomotive e i carri necessitano di regolare manutenzione. I nuovi entranti possono incontrare difficoltà ad accedere ai centri di manutenzione, poiché, in alcuni casi, tali centri appartengono parzialmente all'operatore storico.

41

Per di più, il mercato ferroviario del trasporto merci nell'UE è soggetto ad un processo di consolidamento che consiste nell'acquisto, da parte degli operatori storici, di altri operatori del trasporto merci su rotaia presenti sia sul mercato interno che in altri Stati membri. Ciò potrebbe falsare la concorrenza, in quanto un numero esiguo di grandi imprese potrebbe, in tal modo, assumere una posizione dominante sul mercato dell'UE. Ad esempio, l'operatore storico tedesco è diventato l'operatore principale in altri tre Stati membri, la Danimarca, i Paesi Bassi e il Regno Unito, dopo aver acquisito i nuovi entranti.

33 L'articolo 13 della direttiva 2012/34/UE ha introdotto un insieme completo di nuove norme volte ad affrontare le difficoltà di accesso ai terminal e ad altri impianti di servizio ferroviario; il termine ultimo fissato per il recepimento era nel giugno 2015.

Esempi di pratiche di ostacolo alla concorrenza: Polonia, Francia, Spagna

- a) In **Polonia**, l'operatore storico possiede, tramite società affiliate, la maggior parte dei terminal ferroviari del paese, tra cui importanti terminal transfrontalieri. Uno di questi terminal si trova su un asse principale lungo uno dei corridoi merci ferroviari. L'accesso al terminal dovrebbe essere concesso ad altri operatori di trasporto merci su rotaia in modo equo e non discriminatorio; tuttavia, al momento dell'audit, ciò non era stato messo in pratica, poiché la capacità del terminal era stata riservata principalmente all'operatore storico. Questa situazione ha rappresentato un ostacolo per i nuovi entranti, i quali sono stati obbligati a percorrere assi più lunghi passando per un altro valico di frontiera.
- b) In **Francia**, le tracce fisse (ossia, tracce meno soggette a variazioni dovute a lavori di manutenzione ecc.) sono state assegnate molto più spesso all'operatore storico che ad altri operatori. Nel 2014, circa l'80 % delle tracce assegnate agli operatori storici erano fisse, rispetto al 68 % di quelle assegnate ai nuovi entranti.
- c) In **Spagna**, delle locomotive e dei carri in eccedenza, appartenenti all'operatore storico, nulla è stato venduto ad altri operatori del mercato spagnolo, sebbene parte del materiale rotabile in eccesso sia stato venduto ad operatori di altri paesi. Nell'aprile 2014 il governo spagnolo ha istituito una società separata, facente sempre parte dello stesso gruppo di imprese a cui appartiene l'operatore storico, per la locazione di materiale rotabile. Tuttavia, al momento dell'audit, tale società non aveva ancora dato in affitto ai nuovi entranti alcuna locomotiva e alcun carro. Inoltre, l'operatore storico è l'unico operatore, in possesso di locomotive, avente l'autorizzazione di far transitare treni merci sia in Spagna sia sulla tratta internazionale Perpignan-Figueras.

Organismi di regolamentazione

42

Nel quadro del processo di liberalizzazione, si richiedeva agli Stati membri di istituire organismi nazionali di regolamentazione per garantire l'accesso non discriminatorio alla rete ferroviaria³⁴. Tuttavia, di fatto, l'organismo di regolamentazione, istituito da ogni Stato membro, non sempre ha beneficiato dell'indipendenza, delle facoltà e delle risorse necessarie all'esercizio delle proprie funzioni. Ciò ha condotto la Commissione europea ad avviare diverse procedure d'infrazione contro taluni Stati membri (cfr. paragrafo 33 e **tabella 2**).

43

Nel corso dell'audit, la Corte ha rilevato che, nei cinque Stati membri visitati, il numero di effettivi addetti a funzioni di regolamentazione e l'autonomia operativa e finanziaria degli organismi variavano ancora in modo significativo. La **tabella 3** mostra la situazione degli organismi di regolamentazione in ciascun Stato membro visitato al momento dell'audit.

34 Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29).

Tabella 3

Organismi di regolamentazione negli Stati membri visitati: dati fondamentali

Stato membro	N. di effettivi addetti a funzioni di regolamentazione	Indicatore: km di rete per ogni membro del personale	N. di reclami pervenuti al momento dell'audit	Bilancio indipendente	Autonomia nei confronti del ministero dei Trasporti
Repubblica ceca	1	9 570	non comunicato	No	No. Organismo sotto la responsabilità del ministero dei Trasporti.
Germania	50	826	82-112 all'anno (servizi di trasporto merci e passeggeri)	Sì	Sì. Dotazione approvata dal ministero dell'Economia; nomina del presidente e di due vicepresidenti ad opera del presidente federale.
Spagna	3	4 658	2	Sì (dal 2013)	Sì. Nomina del presidente e del consiglio di amministrazione da parte del parlamento.
Francia	36	813	15	Sì (dal 2011)	Sì. Sui 7 membri, 4 sono nominati dal governo e i restanti 3 dal parlamento e dal consiglio economico, sociale ed ambientale.
Polonia	17	1 136	5	Sì	Parziale. Il presidente è nominato dal primo ministro e i due vicepresidenti sono nominati dal ministro responsabile dei trasporti.

Le procedure di gestione del traffico non sono state adattate alle esigenze del settore del trasporto merci su rotaia, persino all'interno dei corridoi merci ferroviari dell'UE**44**

La rete ferroviaria dell'UE è stata concepita, nel complesso, per un traffico misto; in altre parole, i treni merci e i treni passeggeri utilizzano normalmente gli stessi binari. Perché la rete ferroviaria funzioni, devono essere predisposte procedure di gestione del traffico per assegnare e gestire le tracce. Tale compito spetta, individualmente, ad ogni gestore dell'infrastruttura. Tuttavia, come spiegato di seguito, tali procedure non sono generalmente adeguate per rispondere ai bisogni specifici del trasporto merci ferroviario (che, in più del 50 % dei casi, risulta essere transfrontaliero), persino all'interno dei corridoi merci ferroviari (cfr. anche paragrafo 52). Tutto ciò limita la competitività del settore ferroviario rispetto ad alte modalità di trasporto, in particolare il trasporto su strada, infrastruttura accessibile liberamente in tutta l'UE.

Assegnazione della capacità

45

Per far viaggiare un treno all'interno della rete ferroviaria di un paese, un'impresa ferroviaria deve, prima di tutto, richiedere al gestore responsabile dell'infrastruttura l'assegnazione di una traccia, ossia della capacità necessaria per far viaggiare un treno tra due località in un dato periodo. La richiesta viene inoltrata tramite una procedura stabilita da ciascun gestore dell'infrastruttura; in genere, gli operatori del trasporto merci su rotaia possono sia presentare domande con largo anticipo per ottenere una traccia ferroviaria durante l'orario annuale, oppure richiedere, solo in un secondo momento, una traccia specifica tra quelle ancora disponibili nella capacità di riserva. Tuttavia, la tempistica stabilita dai gestori dell'infrastruttura per l'elaborazione dell'orario annuale non si adatta alle esigenze del settore del trasporto merci, poiché le tracce devono essere riservate con circa un anno di anticipo. A differenza di quanto accade per il trasporto passeggeri, più regolare e più facile da pianificare, gli operatori del trasporto merci riescono difficilmente a prevedere, così tanto in anticipo, l'entità della domanda futura e a riservare le tracce più adatte disponibili sulla rete.

46

Di conseguenza, gli operatori del trasporto merci su rotaia, soprattutto quelli di minore rilevanza, sono generalmente obbligati ad utilizzare il sistema delle richieste ad hoc (ad esempio, in Polonia, ciò accade nel 90 % dei casi). Nell'ambito di tale sistema è disponibile solo un numero esiguo di tracce (quelle non ancora riservate nel quadro dell'orario annuale, soprattutto dai treni passeggeri). Di conseguenza, si verifica spesso una delle due situazioni: il caso in cui sia disponibile solo un numero limitato di tracce, per cui lo spedizioniere potrebbe non trovare alcuna traccia che risponda alle sue esigenze (il potenziale cliente è dunque portato ad utilizzare una modalità di trasporto alternativa, in genere il trasporto su gomma), oppure il caso in cui sia disponibile una traccia meno adeguata (ad esempio, un asse più lungo e tortuoso), che comporta, solitamente, costi più elevati e tempi di percorrenza più lunghi.

47

Il pagamento dei diritti di prenotazione potrebbe rivelarsi uno strumento utile per dissuadere gli operatori del trasporto merci dall'effettuare prenotazioni «a vuoto»; tuttavia, è possibile che i sistemi sanzionatori asimmetrici esasperino ulteriormente le difficoltà incontrate dagli operatori del trasporto merci su rotaia nell'utilizzo del sistema di pianificazione annuale degli orari (cfr. **riquadro 4**).

La Repubblica ceca: un esempio di sistema sanzionatorio asimmetrico

Attualmente, nella **Repubblica ceca** viene applicata una sanzione nel caso in cui non sia stata utilizzata una traccia riservata in precedenza. La sanzione per il trasporto merci supera di oltre il 40 % (per treno-chilometro) quella per il trasporto passeggeri.

48

Conformemente agli articoli 39 e 47 della direttiva 2012/34/UE, gli Stati membri devono definire regole specifiche per l'assegnazione della capacità nell'ambito di servizi differenti. In caso di conflitto (quando due o più operatori del traffico merci ferroviario richiedono la stessa traccia) e nel caso in cui la procedura di coordinamento, tramite la quale il gestore dell'infrastruttura propone itinerari alternativi agli operatori, non dovesse risolvere la questione, i gestori dell'infrastruttura applicano una serie di regole di priorità che, in genere, vanno a scapito del trasporto merci (cfr. **riquadro 5**).

Riquadro 5

Ordine di priorità svantaggioso: i casi della Polonia e della Repubblica ceca

In **Polonia**, i treni merci sono in sesta e in settima posizione in ordine di priorità su otto categorie (l'ottava categoria è costituita dai treni passeggeri vuoti).

Nella **Repubblica ceca**, il gestore dell'infrastruttura applica una serie di regole di priorità nell'ambito delle quali il trasporto merci internazionale detiene la priorità minima.

49

Gli articoli 37 e 40 della direttiva 2012/34/UE hanno introdotto disposizioni specifiche sulla cooperazione fra i gestori delle infrastrutture riguardo alla ripartizione della capacità e all'imposizione di canoni per l'esercizio di servizi ferroviari transfrontalieri. Dato che il termine ultimo per il recepimento della direttiva era nel giugno 2015, è troppo prematuro valutare l'impatto di questi nuovi obblighi giuridici.

Gestione della circolazione dei treni

50

Una volta che le tracce sono state assegnate alle imprese ferroviarie e che i treni sono in circolazione sulla rete, il gestore dell'infrastruttura è responsabile della gestione del traffico. I treni devono essere riprogrammati oppure bloccati, ogni giorno, a causa di perturbazioni sulla rete, lavori di manutenzione su alcune linee, ritardi di altri treni ecc. In questi casi, i gestori dell'infrastruttura danno priorità al trasporto passeggeri, ritardando così in modo significativo i treni merci, senza tener conto del tipo di merce trasportata o dalla causa del ritardo.

51

Inoltre, i lavori di manutenzione vengono svolti generalmente durante la notte, momento in cui la capacità della rete ferroviaria tende ad essere più accessibile ai treni merci.

Corridoi merci ferroviari in Europa

52

L'obiettivo del regolamento sui corridoi merci ferroviari³⁵ era di facilitare e promuovere le operazioni del traffico merci su ferrovia, tra cui la gestione del traffico. In particolare, il regolamento istituiva nove corridoi merci ferroviari, sei dei quali sono già operativi dal novembre 2013. Al momento dell'audit, era stato previsto che i restanti tre corridoi entrassero in funzione nel novembre 2015 (cfr. **riquadro 1**).

53

Una delle principali novità nel quadro dei corridoi merci ferroviari è stata l'istituzione degli sportelli unici, che permettono agli operatori di richiedere, in un'unica sede e con un'unica operazione, una traccia ferroviaria sotto forma delle cosiddette tracce prestabilite o di capacità di riserva per i treni merci che attraversano almeno una frontiera lungo il corridoio. Grazie a tale cambiamento, un operatore ferroviario di trasporto merci che volesse organizzare lo spostamento di un treno merci lungo il corridoio non ha più bisogno di contattare individualmente ogni gestore dell'infrastruttura negli Stati membri interessati. Al contrario, potrà inviare la propria richiesta per una traccia ferroviaria direttamente allo sportello unico. Le tracce ferroviarie prestabilite non possono essere cancellate negli ultimi due mesi che precedono la partenza prevista del treno.

54

Le tracce prestabilite a livello internazionale e la capacità di riserva proposte sono riservate ai treni merci, accordando priorità ai treni che attraversano almeno un confine; in caso di conflitto, le regole di priorità vengono fissate nel quadro di assegnazione della capacità definito dal comitato esecutivo dei corridoi merci ferroviari.

55

Sebbene la velocità media dei treni merci lungo i corridoi sia superiore a quella impiegata sul resto della rete (cfr. paragrafo 29), in seguito all'audit della Corte è stato rilevato che, di fatto, nel corso del primo anno di attività, la portata del traffico merci su rotaia lungo i corridoi merci ferroviari è stata limitata, a causa del manifestarsi di molte delle carenze descritte in precedenza. In particolare, è stato possibile osservare le seguenti situazioni:

- a) il numero e la qualità delle tracce ferroviarie prestabilite disponibili, così come la tempistica per la richiesta di una traccia tramite lo sportello unico, non corrispondono alle esigenze del trasporto merci. Le tracce ferroviarie prestabilite devono essere richieste approssimativamente un anno in anticipo, troppo presto per avanzare previsioni nel settore del trasporto merci. Tuttavia, esiste una certa capacità di riserva, per una pianificazione ad hoc del traffico merci, che permette di richiedere una traccia circa due mesi prima;
- b) le norme relative alla circolazione nei corridoi merci ferroviari in Europa sono le stesse norme applicate dai gestori dell'infrastruttura in tutti gli Stati membri (ad eccezione del Regno Unito); in caso di perturbazioni sulla rete, tali norme pregiudicano la circolazione dei treni merci (cfr. paragrafo 50).

35 Regolamento (UE) n. 913/2010.

56

Nel corso dell'audit è stata rilevata anche una mancanza di armonizzazione delle norme e procedure che disciplinano i nove corridoi merci ferroviari, sia lungo i corridoi che tra i corridoi stessi. La normativa, inoltre, non impone l'adozione di procedure comuni nell'ambito dei corridoi merci ferroviari. Questo fattore non facilita le operazioni di trasporto merci su rotaia in Europa (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6

Esempi di norme non armonizzate: corridoi merci ferroviari 4 «Atlantico», 7 «Oriente» e 9 «Cecoslovacco»

Nel **corridoio merci ferroviario 4**, che interessa il Portogallo, la Spagna e la Francia, le tracce ferroviarie prestabilite sono disponibili sette giorni a settimana in Spagna e Portogallo, mentre in Francia sono disponibili solo cinque giorni a settimana a causa dei lavori di manutenzione sulla rete e del numero limitato di ore di apertura dei terminal.

Il termine ultimo concesso ad un operatore ferroviario di trasporto merci per richieste di capacità di riserva è fissato a 60 giorni prima della partenza del treno sul **corridoio merci ferroviario 7**, che interessa la Repubblica ceca, l'Austria, la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria e la Grecia, mentre è fissato a 30 giorni prima della partenza sul **corridoio merci ferroviario 9**, che interessa la Repubblica ceca e la Slovacchia. Tale differenza è valida anche sul territorio di un singolo Stato membro.

Per risolvere tale situazione, nell'ottobre 2015 i comitati di gestione di ogni corridoio hanno accettato di applicare un'unica scadenza, fissata a 30 giorni; tale disposizione entrerà però in vigore solo a partire dal 2017.

57

Di conseguenza, l'utilizzo delle tracce ferroviarie prestabilite in alcune aree è stato molto limitato. Ad esempio, nella Repubblica ceca, sul corridoio merci ferroviario 9 «Cecoslovacco», solo 3 delle 24 tracce ferroviarie prestabilite erano state riservate per il 2015 e nessuna traccia prestabilita era stata riservata sul corridoio 7 «Oriente». Per il 2015, solo 5 delle 14 tracce ferroviarie prestabilite disponibili sul corridoio 4 «Atlantico» erano state richieste sul tratto spagnolo del corridoio.

I vincoli amministrativi e tecnici continuano a limitare la competitività del trasporto merci ferroviario

58

I vari regolamenti nazionali e le norme nazionali applicabili agli operatori del traffico merci ferroviario nell'UE sono il risultato della costituzione non coordinata delle 26 reti ferroviarie e delle differenze nell'interpretazione e nel recepimento del quadro normativo ferroviario dell'UE. La Commissione è riuscita ad eliminare alcuni ostacoli amministrativi e tecnici tramite, ad esempio, l'istituzione dell'Agenzia ferroviaria europea nel quadro del secondo pacchetto ferroviario. Tale Agenzia ha assunto un ruolo centrale nella promozione dell'interoperabilità, nell'armonizzazione delle norme tecniche e nello sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza, in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate del settore ferroviario.

59

Tuttavia, come è stato comunicato dalla Corte nel 2010³⁶, permangono tuttora alcuni vincoli amministrativi e tecnici che causano l'aumento del costo del trasporto delle merci su ferrovia e che rendono più complesso il funzionamento di tale settore. Inoltre, tali vincoli possono tramutarsi in ostacoli all'accesso al mercato, soprattutto per i nuovi entranti.

60

Tali ostacoli comprendono le lunghe procedure necessarie per l'approvazione dei veicoli e per il rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie. Poiché ogni veicolo deve essere autorizzato dall'autorità di sicurezza di ciascuno Stato membro in cui sarà utilizzato, le procedure divengono lunghe e onerose. Il totale dei costi supplementari associati alle autorizzazioni per il veicolo rilasciate dalle autorità di sicurezza nazionali ammonta a circa 1,6 milioni di euro per veicolo³⁷. Per facilitare tale processo, alcuni Stati membri hanno firmato accordi sul reciproco riconoscimento delle procedure di autorizzazione del materiale rotabile, le quali però non sempre comprendono i carri merci. Se il pilastro tecnico del quarto pacchetto ferroviario, volto a rafforzare il ruolo dell'Agenzia ferroviaria europea nel processo di autorizzazione, dovesse essere infine approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio e applicato correttamente, si dovrebbe assistere ad una riduzione significativa dei vincoli amministrativi.

36 Cfr. relazione speciale n. 8/2010.

37 SWD(2013) 8 final del 30 gennaio 2013, *Impact assessment of the fourth railway package*

61

Un altro problema è legato ai requisiti linguistici dei macchinisti alla guida della locomotiva, poiché il macchinista deve saper comunicare nella lingua del paese in cui il treno si trova in un dato momento. Di conseguenza, a differenza del settore aeronautico, in cui esiste solo una lingua operativa, è spesso necessaria una sostituzione del macchinista alla frontiera, processo che risulta essere oneroso e complesso.

62

Tra le limitazioni all'interoperabilità, figurano anche gli aspetti tecnici della circolazione dei treni:

- a) diversità dei sistemi di segnalamento: quando una locomotiva entra in un altro paese, deve essere dotata del sistema di segnalamento nazionale, il che significa che le locomotive che attraversano una frontiera devono avere a bordo almeno due o tre sistemi di segnalamento. La Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri e altre parti interessate del settore ferroviario, sta mettendo a punto e attuando un sistema europeo di segnalamento, l'ERTMS, inteso a sostituire i sistemi nazionali di segnalamento. Tuttavia, l'attuazione dell'ERTMS sta avvenendo lentamente e si stanno riscontrando problemi legali all'interoperabilità;
- b) negli Stati membri e, a volte, all'interno di uno stesso Stato membro (ad esempio, nella Repubblica ceca e in Francia), si utilizzano sistemi di elettrificazione differenti. Potrebbero insorgere problemi anche in caso di mancanza di linee elettrificate;
- c) differenze nella lunghezza massima consentita per i treni (ad esempio, in Spagna i treni possono misurare 450 metri, mentre in Francia sono consentiti treni lunghi fino a 740 metri). Queste differenze limitano significativamente la competitività del trasporto merci su rotaia;
- d) categorie differenti di carico per asse;
- e) assenza di uno scartamento normale comune in tutta Europa (ad esempio, i treni a scartamento normale non possono circolare sulle linee della Spagna o degli Stati baltici; i treni devono fermarsi al confine in modo che la merce venga trasferita su altri treni adatti al tipo di scartamento locale).

63

Alcune di queste limitazioni sono state affrontate nel regolamento TEN-T rivisto e adottato nel 2013, il quale prevede, ad esempio, che la rete centrale si adegui a norme specifiche ed uniformi in tutta l'UE. Tali norme riguardano le specifiche tecniche di interoperabilità (STI), la realizzazione dell'ERTMS, l'elettrificazione (sebbene non venga imposto un tipo specifico di elettrificazione) e la possibilità di far viaggiare treni con una lunghezza di 740 m ad una velocità di 100 km/h e con un carico per asse di 22,5 t. Un'altra priorità della rete centrale riguarda la migrazione allo scartamento UIC standard di 1 435 mm. I requisiti di cui sopra devono essere attuati entro il 2030 nel caso della rete centrale e entro il 2050 nel quadro della rete globale.

La mancanza di trasparenza nella performance del settore del trasporto merci su ferrovia non ha indotto miglioramenti nei servizi alla clientela

64

Il servizio fornito alla clientela costituisce uno dei fattori principali alla base della scelta della modalità di trasporto da parte degli spedizionieri (cfr. paragrafo 30). Il servizio fornito dagli operatori ferroviari include non solo il prezzo del servizio ma anche l'affidabilità o la durata del trasporto. Tuttavia, i gestori dell'infrastruttura non sono formalmente obbligati a rendere pubblici i dati sulla performance della rete, riguardanti le tracce assegnate e cancellate, la velocità media del trasporto delle merci sulla rete, la puntualità e l'affidabilità della rete. Di conseguenza, i gestori dell'infrastruttura non sono soggetti a pressioni per migliorare la performance della rete e gli spedizionieri hanno difficoltà ad ottenere informazioni attendibili sui servizi alla clientela offerti dagli operatori del trasporto merci su ferrovia, soprattutto dai nuovi entranti, poiché non è possibile effettuare controlli incrociati sui dati che questi ultimi potrebbero fornire per pubblicizzare i loro servizi.

65

Questa tipologia di dati viene già raccolta per il traffico dei passeggeri, nel quadro del sistema volontario di monitoraggio del mercato ferroviario (Railway Market Monitoring Scheme, RMMS) gestito dalla Commissione; tuttavia, questa metodologia non è stata ancora estesa al settore del trasporto merci. Il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1100 della Commissione richiederà agli Stati membri, a partire dal 2016, di fornire dati riguardanti il monitoraggio del mercato ferroviario, tra cui le richieste di assegnazione di tracce accolte e respinte, la puntualità e i casi di cancellazione di servizi di trasporto merci, il numero e la descrizione dei reclami relativi agli impianti di servizio³⁸. Se il regolamento verrà applicato in maniera corretta, la pubblicazione di tali dati contribuirà ad aumentare la trasparenza e ad incoraggiare i gestori dell'infrastruttura e gli operatori a migliorare la qualità dei servizi forniti. Restano tuttavia facoltative le informazioni sulla velocità media dei servizi di trasporto merci.

66

Tramite il regolamento sui corridoi merci ferroviari, si era già cercato di aumentare la trasparenza della performance dei servizi di trasporto merci lungo i corridoi. In base a tale regolamento, si dovrebbero stabilire indicatori della performance per ogni corridoio, da monitorare annualmente, e pubblicarne i risultati nelle relazioni annuali sui corridoi. Inoltre, il comitato di gestione di ogni corridoio è tenuto a svolgere un'indagine sul livello di soddisfazione degli utilizzatori del corridoio merci e pubblicarne i risultati una volta all'anno. Tuttavia, l'analisi della Corte mostra che permangono alcune limitazioni:

38 Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1100 della Commissione, del 7 luglio 2015, concernente gli obblighi di comunicazione degli Stati membri nell'ambito del monitoraggio del mercato dei servizi ferroviari (GU L 181 del 9.7.2015, pag. 1)

- a) l'indagine sulla soddisfazione degli utilizzatori prende in esame solo i corridoi merci ferroviari e il questionario, che la Commissione richiede agli Stati membri di compilare secondo quanto stabilito dal regolamento n. 2015/1100, non contiene alcuna valutazione della soddisfazione degli utilizzatori rispetto all'intera rete. Tuttavia, gli operatori del trasporto merci su ferrovia, e in particolare gli spedizionieri, sono interessati alla performance dell'intera rete: quanto tempo è necessario per trasportare un container dal punto A al punto B e il grado di affidabilità del servizio, indipendentemente dalla linea ferroviaria da utilizzare (ossia, che si tratti o meno di un corridoio merci ferroviario);
- b) gli indicatori della performance vengono definiti individualmente per ogni corridoio merci ferroviario e, di conseguenza, potrebbero non essere coerenti o comparabili.

67

Più in generale, la Corte ha inoltre rilevato che la Commissione non monitora regolarmente altri due elementi fondamentali della politica riguardante il trasporto merci su rotaia:

- a) i progressi compiuti per conseguire gli obiettivi della politica del trasporto merci su ferrovia, stabiliti nel libro bianco del 2011, ossia di trasferire, entro il 2030, fino al 30 % del trasporto merci su strada, su percorrenze superiori a 300 km, verso altri modi di trasporto e più del 50 % entro il 2050. Inoltre, non sono stati fissati valori-obiettivo intermedi;
- b) la quota delle merci trasportate da locomotive elettriche, le cui emissioni di CO₂ sono inferiori a quelle delle locomotive diesel (la Commissione dispone solo di informazioni sulla quota di linee elettrificate e non sul loro utilizzo).

I canoni di accesso alle infrastrutture ferroviarie sono meno favorevoli dei canoni di accesso alle infrastrutture stradali

68

Per poter far viaggiare una locomotiva all'interno della rete ferroviaria di un paese, un'impresa ferroviaria deve richiedere al gestore dell'infrastruttura l'assegnazione di una traccia. Quest'ultimo stabilisce un canone di accesso che deve essere pagato dall'impresa ferroviaria per l'utilizzo di ogni chilometro di rete ferroviaria. Tali canoni possono variare dal 20 % al 35 % dei costi operativi sostenuti dagli operatori del trasporto merci ferroviario.

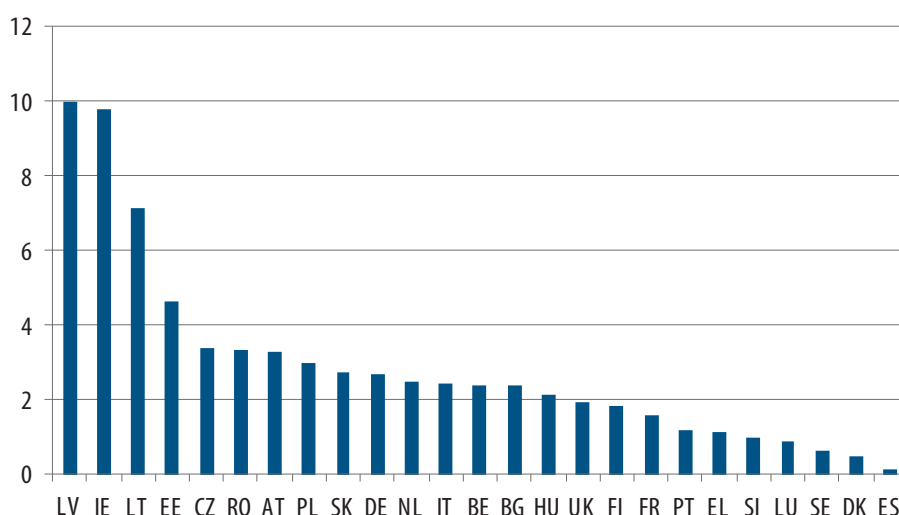
69

I canoni di accesso vengono determinati da ogni gestore dell'infrastruttura sulla base delle disposizioni generali delle direttive n. 2001/14/CE e n. 2012/34/CE, e di un regolamento di esecuzione della Commissione³⁹. I canoni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria variano notevolmente tra gli Stati membri, anche all'interno dello stesso corridoio merci ferroviario (cfr. **figura 8**). Inoltre, tali canoni non sempre riflettono le condizioni dell'infrastruttura.

39 Regolamento di esecuzione (UE) 2015/909 della Commissione, del 12 giugno 2015, relativo alle modalità di calcolo dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario (GU L 148, del 13.6.2015, pag. 17), che specifica le norme che i gestori delle infrastrutture devono applicare.

Figura 8

Canoni di accesso alle linee per treno-km (in euro) nel 2014 (sulla base di un treno merci da 1 000 tonnellate lorde)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei questionari RMMS (allegato 8 dell'SWD(2014) 186); per la Francia e l'Italia, i dati si riferiscono al 2013.

70

Inoltre, i canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria per i treni merci nell'UE risultano essere più elevati di quelli dei treni passeggeri intercity e dei treni suburbani, ossia rispettivamente, in media, del 28 % e del 78 %⁴⁰. Tali valori sono stati rilevati in due dei cinque Stati membri visitati:

- a) nella Repubblica ceca, il canone per l'utilizzo dell'infrastruttura si compone di due elementi: il prezzo per la gestione del traffico e il prezzo per l'infrastruttura stessa. Sommati, tali prezzi corrispondono, in media, ad approssimativamente 1,50 euro per treno-km, a 1,75 euro per migliaio di tonnellate lorde-km per i treni merci, a 0,25 euro per treno-km e a 1,35 euro per migliaio di tonnellate lorde-km per i treni passeggeri;
- b) in Polonia, i canoni di accesso (per treno-km) restano, in media, significativamente più elevati per i treni merci che per i treni passeggeri (approssimativamente 3,3 euro rispetto a 1,6 euro nel 2015), sebbene siano diminuiti dal 2013.

71

Dall'altro lato, i camion accedono alle infrastrutture stradali a costo zero, salvo il pagamento di canoni per strade a pedaggio o per strade sulle quali è prevista una tassa per autoveicoli pesanti. La direttiva UE sulla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci per l'uso di alcune infrastrutture⁴¹ stabilisce che i costi per la costruzione, l'esercizio e lo sviluppo delle infrastrutture possono essere recuperati imponendo agli utenti della strada il pagamento di pedaggi e bolli, il cui utilizzo non è, tuttavia, obbligatorio in seno all'UE. Tra i cinque Stati membri visitati, la Repubblica ceca, la Germania e la Polonia prevedevano una tassa sugli autoveicoli pesanti. In questi tre Stati membri, la tariffa per tonnellata-chilometro è inferiore al canone medio di accesso alle linee. Nella Repubblica ceca e in Polonia, la tassa viene applicata solamente su un tratto limitato di strada (rispettivamente, su circa il 20 % e il 15 % della rete stradale nazionale). Di solito, in Spagna e in Francia i camion devono pagare un pedaggio solo sull'autostrada. Le differenze di costo limitano ulteriormente la competitività del trasporto merci su rotaia rispetto al trasporto su gomma (cfr. l'esempio nel **riquadro 7**).

40 Secondo la quarta relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul monitoraggio dello sviluppo del mercato ferroviario, COM(2014) 353 final del 13 giugno 2014.

41 Direttiva 1999/62/CE (GU L 187 del 20.7.1999, pag. 42), modificata dalla direttiva 2006/38/CE (GU L 157 del 9.6.2006, pag. 8) e dalla direttiva 2011/76/UE (GU L 269 del 14.10.2011, pag. 1).

Costi di accesso alla tratta internazionale tra la Francia e la Spagna

La tratta ferroviaria internazionale tra Perpignan e Figueras è gestita da un concessionario privato responsabile della definizione dei canoni di accesso per i treni. Il costo totale per la costruzione di questa nuova linea ammonta a 1,1 miliardi di euro, di cui 162 milioni di euro provengono dai fondi dell'UE. In questo tratto ferroviario, il costo di accesso di un treno all'infrastruttura è sei volte superiore alla somma che un numero equivalente di camion⁴² pagherebbe per utilizzare l'autostrada tra gli stessi punti.

42 Considerando che il carico merci medio per treno in Francia è di 475 tonnellate (secondo quanto riportato dalla relazione annuale del 2013 *Annual Market Monitoring Report* ad opera dell'Independent Regulators' Group — Rail), sarebbero necessari circa 12 camion da 40 tonnellate per trasportare lo stesso volume di merci.

72

Inoltre, le esternalità prodotte dal trasporto su strada e su rotaia (impatto ambientale e inquinamento, traffico o incidenti ecc.) non vengono considerate globalmente per stabilire il prezzo che gli utenti devono pagare per accedere alle infrastrutture. Tale fattore si aggiunge agli svantaggi del settore del trasporto merci su rotaia rispetto al trasporto su gomma.

73

Oltre a riequilibrare i canoni di accesso delle diverse modalità di trasporto, si potrebbe ricorrere ad altre misure per promuovere il trasporto merci su rotaia, come imporre restrizioni di circolazione ai camion sulle strade e prevedere sussidi per le imprese che propongono un trasporto combinato su strada e su rotaia. Pratiche simili vengono applicate, ad esempio, in Svizzera, dove la quota modale di trasporto merci ferroviario è superiore del 170 % alla media UE. Nel caso dell'UE, un aumento paragonabile è stato riscontrato in Austria, dove sono state applicate misure di regolamentazione analoghe (cfr. paragrafo 21).

I finanziamenti dell'UE dovrebbero essere assegnati in maniera più mirata per rispondere alle esigenze infrastrutturali del settore del trasporto merci ferroviario

Nel complesso, i fondi dell'UE sono stati destinati maggiormente all'infrastruttura stradale che a quella ferroviaria

74

In tre dei cinque Stati membri visitati, nel periodo 2007-2013, l'UE aveva destinato più fondi alle infrastrutture stradali che alle infrastrutture ferroviarie (come mostrato nella **figura 9**), sebbene la strategia della Commissione considerasse prioritari metodi di trasporto merci più sostenibili ed efficienti (cfr. paragrafo 7).

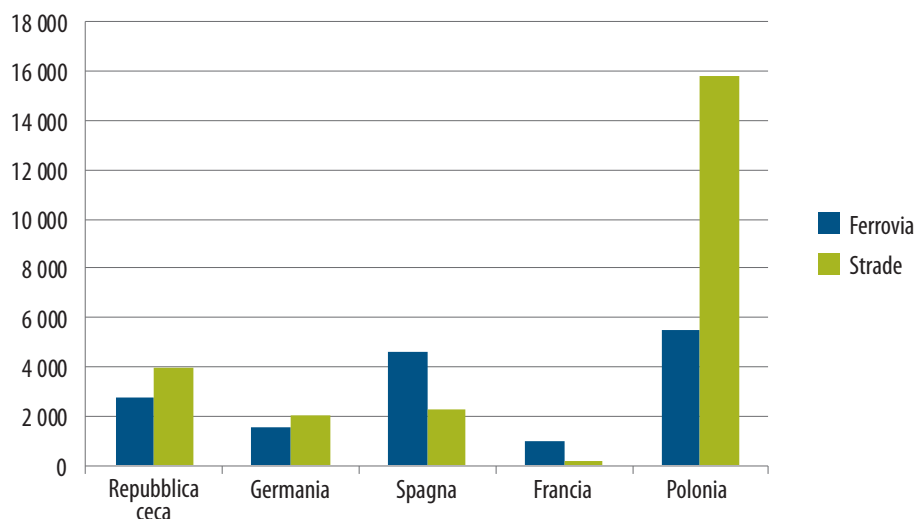
75

In seguito all'audit, la Corte ha mostrato che l'assegnazione dei fondi UE all'infrastruttura stradale e ferroviaria variava in modo significativo tra la politica di coesione (FESR e Fondo di coesione) e il programma TEN-T. Mentre i fondi TEN-T sono stati assegnati principalmente all'infrastruttura ferroviaria piuttosto che all'infrastruttura stradale⁴³, i fondi della politica di coesione sono stati assegnati, in via prioritaria, all'infrastruttura stradale nella Repubblica ceca, in Germania e in Polonia. In questi tre Stati membri, i fondi della politica di coesione destinati all'infrastruttura ferroviaria nel periodo 2007-2013 corrispondevano rispettivamente al 69 %, al 38 % e al 35 % delle somme stanziare per l'infrastruttura stradale⁴⁴.

43 In Francia sono stati stanziati 793 milioni di euro per l'infrastruttura ferroviaria e 21 milioni di euro per l'infrastruttura stradale. In Spagna 484 milioni di euro sono stati assegnati alle linee ferroviarie e 52 milioni di euro alle strade. In Germania 798 milioni di euro sono stati destinati alle infrastrutture ferroviarie e 23 milioni di euro alle infrastrutture stradali. Negli altri due Stati membri visitati (Repubblica ceca e Polonia), solo un numero molto ridotto di progetti ferroviari e stradali è stato cofinanziato dal programma TEN-T.

44 Repubblica ceca: circa 2,7 miliardi di euro per il settore ferroviario e 3,9 miliardi di euro per il settore stradale; Germania: rispettivamente, 0,75 miliardi di euro e 2 miliardi di euro; Polonia: rispettivamente 5,5 miliardi di euro e 15,8 miliardi di euro (la Commissione non ha accettato la richiesta presentata dalle autorità polacche nel giugno 2011 di riassegnare i fondi destinati alle infrastrutture ferroviarie agli investimenti stradali).

Figura 9 Fondi UE (FESR, Fondo di coesione e TEN-T) destinati all'infrastruttura stradale e ferroviaria nel periodo 2007-2013 (milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione, dall'INEA e dalle autorità nazionali.

76

Inoltre, nel quadro dei regimi di finanziamento della politica di coesione, i progetti in materia di trasporti hanno potuto beneficiare di un tasso di cofinanziamento fino all'85 %, mentre, nel periodo 2007-2013, i tassi di cofinanziamento del programma TEN-T, maggiormente focalizzato sull'infrastruttura ferroviaria, sono stati inferiori: fino al 20 % per progetti d'opera, fino al 30 % per progetti transfrontalieri e fino al 50 % per studi. I progetti per le infrastrutture stradali, essendo stati generalmente finanziati nel quadro del Fondo di coesione/FESR, hanno beneficiato, nel complesso, di un tasso di cofinanziamento maggiore rispetto agli investimenti nell'infrastruttura ferroviaria.

77

Tale situazione tenderà a restare immutata nel periodo 2014-2020, poiché il meccanismo per collegare l'Europa, programma che sostituisce il TEN-T, si concentrerà sugli investimenti nel settore ferroviario⁴⁵, mentre i finanziamenti della politica di coesione continueranno ad essere destinati, in via prioritaria, ai progetti nel settore stradale. Tra i cinque Stati membri visitati, la Repubblica ceca e la Polonia sono particolarmente interessate da tale questione, poiché i fondi destinati dalla politica di coesione all'infrastruttura ferroviaria ammontano rispettivamente a 1,8 miliardi di euro e a 6,8 miliardi di euro, mentre, nel settore stradale, saranno disponibili rispettivamente 2,9 miliardi di euro e 14,6 miliardi di euro. In totale, tali cifre rappresentano il 62 % e il 47 % degli importi destinati all'infrastruttura stradale. Rispetto al periodo 2007-2013, la Polonia, a differenza della Repubblica ceca, ha aumentato sia l'importo sia la percentuale dei fondi destinati alle infrastrutture ferroviarie, rispetto al settore stradale.

⁴⁵ Dati preliminari forniti dalla Commissione riguardo al meccanismo per collegare l'Europa: Repubblica ceca (257 milioni di euro per l'infrastruttura ferroviaria e nessun finanziamento dell'UE per l'infrastruttura stradale); Germania (rispettivamente, 2,26 miliardi di euro e 41,3 milioni di euro); Spagna (rispettivamente, 731 milioni di euro e 41 milioni di euro); Francia (1,53 miliardi di euro e 41 milioni di euro); Polonia (1,52 miliardi di euro e 414 milioni di euro).

I fondi dell'UE assegnati all'infrastruttura ferroviaria non erano specificamente destinati a soddisfare le esigenze del trasporto merci su rotaia

78

Per potenziare la competitività del trasporto merci su rotaia, la rete ferroviaria dovrebbe rispondere ai bisogni del settore del trasporto merci. È comunemente riconosciuto che, nell'ambito del settore citato, si dovrebbero in particolare⁴⁶:

- o facilitare i passaggi transfrontalieri, migliorando i collegamenti transfrontalieri e incrementando l'interoperabilità ferroviaria; il trasporto delle merci su rotaia è più competitivo su medie e lunghe distanze e, in Europa, ciò implica generalmente il trasporto delle merci tra diversi Stati membri;
- o stabilire buoni collegamenti da e per i principali generatori di traffico merci e incentivare lo sviluppo di piattaforme logistiche multimodali, inclusi collegamenti con porti fluviali e marittimi e aeroporti;
- o fornire componenti dell'infrastruttura e infrastrutture dell'ultimo miglio per facilitare l'entrata e l'uscita delle merci dal sistema ferroviario e mettere a punto interfacce con altri modi di trasporto (in particolare, se necessario, facilitare il trasporto combinato ferrovia-strada);
- o permettere la circolazione di treni più lunghi, per ridurre il costo unitario per tonnellata della merce trasportata.

79

Tuttavia, la Corte ha riscontrato che i fondi UE stanziati per i progetti di infrastruttura ferroviaria nel periodo 2007-2013, nei cinque Stati membri visitati, erano destinati principalmente a soddisfare le esigenze dei passeggeri dell'infrastruttura ferroviaria (ad esempio, linee ad alta velocità, cfr. **riquadro 8**), oppure i bisogni riscontrati sulle linee per il traffico misto, utilizzate maggiormente dai treni passeggeri. Di conseguenza, tali fondi non erano destinati a rispondere alle esigenze del trasporto merci su rotaia.

46 Orientamenti TEN-T, direttive UE, documenti programmatici della Commissione, colloqui con le parti interessate nel corso dell'audit.

Esempio della Spagna (2007-2013): maggiore priorità alle linee ad alta velocità

In **Spagna** circa il 95 % dei fondi stanziati, nel quadro del Fondo di coesione e dell'FESR, per il settore ferroviario, erano destinati alle linee ad alta velocità. Sebbene alcune linee ferroviarie ad alta velocità fossero finalizzate sia al trasporto passeggeri che al trasporto merci, di fatto, date le caratteristiche tecniche delle linee, i treni merci e i treni passeggeri non possono utilizzare contemporaneamente binari paralleli (in direzioni opposte). Di conseguenza, le linee ferroviarie ad alta velocità sono attualmente dedicate, quasi esclusivamente, al trasporto passeggeri, ad eccezione delle tratte Barcellona-Figueras-Perpignan.

80

Dalla **tabella 4** si evince che gli investimenti nei collegamenti ferroviari con i porti e nelle tratte transfrontaliere, più pertinenti per il trasporto merci, sono stati limitati. Ciò è particolarmente evidente nel caso del FESR e del Fondo di coesione; il programma TEN-T si è concentrato maggiormente sulle tratte transfrontaliere. Il **riquadro 9** fornisce esempi riguardanti due Stati membri.

Riquadro 9

Problemi nei collegamenti ferroviari con i porti: Polonia e Francia

In **Polonia** sono stati rilevati problemi significativi per accedere al porto di Gdynia dove, secondo gli operatori del trasporto merci su rotaia, i treni merci potrebbero restare bloccati fino ad un totale di 10 ore prima di ottenere il permesso di accesso al porto. Secondo una relazione sulla domanda di capacità, stilata dall'organismo di regolamentazione, gli investimenti necessari ad eliminare le strozzature in quest'area saranno effettuati nel periodo 2014-2020.

In **Francia** la rete ferroviaria che collega i porti con l'entroterra versa, nel complesso, in pessime condizioni; in alcuni casi, la velocità del trasporto porta a porta è molto ridotta, come è stato indicato da uno studio effettuato dal Parlamento europeo⁴⁷, secondo il quale, ad esempio, tra il grande porto di Le Havre e Parigi il treno viaggia ad una velocità di 6 km/h. Nel 2012, solo l'11,5 % della merce è stata trasportata su ferrovia da e verso i sette porti principali della Francia.

47 Studio del Parlamento europeo «Il trasporto di merci su strada: perché gli spedizionieri dell'UE preferiscono il camion al treno», 2015.

Tabella 4

Fondi UE destinati alle tratte ferroviarie transfrontaliere e ai collegamenti ferroviari con i porti nel periodo 2007-2013 (in milioni di euro e % dei fondi UE destinati al settore ferroviario)

	Progetti ferroviari transfrontalieri						Collegamenti ferroviari con i porti					
	FESR/CF		TEN-T ¹		Totale		FESR/CF		TEN-T		Totale	
	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%
Francia	0	0 %	769	59 %	769	52 %	2,5	1 %	5,8	0,4 %	8,3	1 %
Spagna	0	0 %	456	94 %	456	10 %	0	0 %	1	0,2 %	1	0 %
Germania	24	4 % ²	299	37 %	323	21 %	123	16 %	5,5	0,7 %	129	8,3 %
Polonia	35	1 %	0	0 %	35	1 %	1,1	0,1 %	0	0 %	1,1	0,1 %
Repubblica ceca	343	13 %	0,37	1 %	344	12 %	N.A. (nessun porto marittimo)					

1 Non include l'ERTMS.

2 Tiene conto solo dei 675,2 milioni di euro nel quadro del programma operativo per i trasporti (che rappresenta il 90 % dei fondi per l'infrastruttura ferroviaria in Germania).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità nazionali.

81

Inoltre, i fondi dell'UE, ad eccezione dei finanziamenti del programma TEN-T in Francia e in Spagna (cfr. **tabella 4**), non hanno dato priorità ad altre esigenze infrastrutturali nel settore del trasporto merci ferroviario. Alcuni esempi di casi simili sono riportati di seguito:

- a) non è stata attribuita alcuna priorità al ripristino e al miglioramento delle componenti delle infrastrutture e delle infrastrutture dell'ultimo miglio. Ad esempio, in Polonia, una stazione al confine con la Germania era stata completamente rinnovata; tuttavia, il solo binario adibito allo scarico delle merci non era accessibile a causa delle pessime condizioni in cui versava;
- b) non è stata data alcuna priorità ai lavori per adeguare la rete al passaggio di treni più lunghi. Attualmente, la lunghezza massima consentita per i treni varia tra gli Stati membri e anche lungo lo stesso corridoio merci ferroviario all'interno di un solo paese (cfr. paragrafo 62, lettera c).

82

Il regolamento (UE) n. 913/2010 stabilisce che è necessario preparare un piano degli investimenti per ogni corridoio merci ferroviario per facilitare l'identificazione di esigenze specifiche per gli investimenti nel settore del trasporto merci su rotaia. Sebbene tali piani fossero effettivamente disponibili per i sei corridoi merci ferroviari entrati in funzione nel novembre 2013, gli Stati membri interessati non hanno assunto alcun impegno finanziario.

83

Infine, la Commissione non controlla in che misura i fondi dell'UE per progetti di infrastruttura ferroviaria siano stati destinati a progetti riguardanti fra l'altro il trasporto delle merci, le tratte transfrontaliere o gli assi di collegamento tra i porti e la rete ferroviaria. In questo modo, risulta più difficile, per la Commissione, assicurare che i fondi UE siano mirati a rispondere, in modo efficace, ai bisogni del settore del trasporto merci su rotaia.

I progetti sulle infrastrutture ferroviarie esaminati hanno prodotto, o hanno buone probabilità di produrre, le realizzazioni attese, ma fino ad ora non è stato registrato, in generale, alcun miglioramento della performance nel trasporto delle merci su rotaia

84

L'audit della Corte ha incluso, inoltre, un esame di 18 progetti di infrastrutture ferroviarie intesi a favorire, almeno in parte, il trasporto ferroviario delle merci (cfr. **allegato III**). La Corte ha rilevato che, nel complesso, le realizzazioni sono state prodotte, o hanno buone probabilità di essere prodotte, secondo le specifiche di progetto, senza cambiamenti sostanziali nella portata dei lavori (ad esempio, numero di chilometri di binari ripristinati o costruiti, sistemi di elettrificazione installati ecc.) o senza un significativo sfioramento dei costi.

85

Per quel che riguarda la performance, l'incidenza complessiva prevista dei singoli progetti può essere confermata solo una volta finalizzati i lavori sull'intera linea ferroviaria interessata. Tuttavia, in alcuni casi, la Corte ha rilevato una mancanza di coordinamento degli investimenti, con il conseguente sviluppo frammentario della rete. Ciò è stato particolarmente evidente in due progetti riguardanti lo stesso corridoio di collegamento tra la Francia e la Spagna (corridoio 4 «Atlantico»): nel caso di un progetto, la tratta in questione è stata scarsamente utilizzata dai treni merci e i livelli di traffico, nel caso della tratta oggetto del secondo progetto, sono scesi notevolmente al di sotto di quanto previsto. Uno studio di caso nell'*allegato VI* fornisce maggiori informazioni riguardo ai due progetti.

86

Tramite alcuni progetti, volti principalmente ad aumentare la velocità dei treni merci, il tempo di percorrenza è stato ridotto di alcuni minuti. Tuttavia, data l'entità modesta di tali miglioramenti, non si è riusciti ad aumentare il volume delle merci trasportate. Di fatto, tale volume è diminuito significativamente. Ciò evidenzia lo scarso rapporto costi-benefici dei progetti cofinanziati dal bilancio dell'UE (cfr. *riquadro 10*).

Riquadro 10

Esempi di progetti che hanno permesso di ridurre i tempi di percorrenza, ma non di aumentare il traffico merci: la Repubblica ceca

Nel caso della Repubblica ceca, la Corte ha esaminato due progetti che miravano a potenziare infrastrutture ferroviarie concepite per il trasporto misto. Entrambi i progetti hanno permesso di migliorare la qualità delle linee interessate e ad aumentare la velocità massima dei treni merci, con la conseguente riduzione dei tempi di percorrenza. Tuttavia, la performance (in tonnellate-km) del trasporto merci ferroviario è diminuita tra il 2007 (l'anno che precede l'inizio dei lavori) e il 2013.

Progetto 1: contributo dell'UE di 36,1 milioni di euro per ridurre di 5,5 minuti il tempo di percorrenza di un tratto di 39 km. Tuttavia, la quantità di merce trasportata su rotaia è diminuita, passando da 358 milioni di tonnellate per chilometro nel 2007 a 159 milioni di tonnellate per chilometro nel 2013.

Progetto 2: contributo dell'UE di 116,7 milioni di euro per ridurre di 12 minuti il tempo di percorrenza di un tratto di 40 km. Tuttavia, la quantità di merce trasportata su rotaia è diminuita, passando da 224 milioni di tonnellate per chilometro nel 2007 a 187 milioni di tonnellate per chilometro nel 2013.

87

Sei progetti hanno registrato notevoli ritardi, mettendo a repentaglio la performance dell'intera linea ferroviaria interessata (cfr. **riquadro 11**).

Riquadro 11

Esempi di ritardi nell'attuazione dei progetti: la Polonia e la Spagna

In **Polonia** quattro progetti selezionati a scopo di esame stanno accumulando notevoli ritardi ed è probabile che non vengano completati prima della fine del periodo di ammissibilità (le autorità nazionali hanno convenuto che uno dei progetti venga completato nel periodo 2014-2020). Tali ritardi sono stati dovuti, principalmente, alla scarsa capacità amministrativa del gestore dell'infrastruttura.

In **Spagna** è previsto un ritardo di circa tre anni per il completamento di due progetti. In entrambi i casi, i progetti riguardano la prima fase di costruzione di una nuova linea, in particolare la costruzione della sede del binario necessaria per l'installazione successiva dei binari, dei sistemi di comunicazione e di segnalamento e di elettrificazione. Di conseguenza, l'inizio delle operazioni sulla linea interessata dai singoli progetti è stato ritardato.

88

Infine, nonostante le linee ferroviarie fossero state concepite per un tipo di trasporto misto, non erano stati stabiliti obiettivi quantificati per il traffico merci nelle domande per progetto di otto dei 18 progetti di infrastrutture ferroviarie selezionati. L'assenza di valori-obiettivo in termini di numero di treni merci, volume di merci da trasportare o di riduzione dei tempi di percorrenza è stata evidenziata soprattutto in Spagna e in Polonia, dove nessuna delle domande per progetto esaminate conteneva valori-obiettivo per il trasporto delle merci⁴⁸. Per contro, le domande per progetto includevano generalmente previsioni riguardanti il numero di passeggeri.

89

Tale situazione rende più difficile valutare quali siano i progetti di maggiore rilevanza per il traffico delle merci e selezionare i progetti con il più alto valore aggiunto. Tuttavia, la Corte ha evidenziato che tutti questi progetti erano stati approvati, uno ad uno, dalla Commissione tra il 2008 e il 2013; si tratta, infatti, di una prassi obbligatoria per i progetti importanti finanziati dal FESR e dal Fondo di coesione e per tutti i progetti del programma TEN-T (cfr. **allegato III**).

48 Ad eccezione, nel caso della Spagna, del tratto internazionale Perpignan-Figueras, concepito di comune accordo con le autorità francesi.

La scarsa manutenzione della rete ferroviaria incide negativamente sulla sostenibilità e sulla performance delle infrastrutture finanziate dall'UE

90

Per fornire servizi di qualità alle imprese ferroviarie e, più in generale, agli spedizionieri, così come per rendere competitivo il trasporto delle merci su rotaia, è necessario non solo che il gestore dell'infrastruttura, per rispondere ai bisogni specifici del trasporto merci su rotaia, rinnovi e ammoderni la rete ferroviaria (cfr. paragrafo 76), ma che quest'ultima sia anche regolarmente oggetto di manutenzione.

91

Tuttavia, nonostante i piani commerciali e le strategie indicative di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria stabiliti dai gestori dell'infrastruttura⁴⁹, le linee ferroviarie impiegate più spesso dai treni merci e aventi un traffico ridotto di passeggeri sono in generale più soggette a chiusure e a limitazioni di velocità (cfr. **riquadro 12**). Ciò ha un'influenza sulla performance, in termini di volumi di merci trasportate, del resto della rete ferroviaria, tra cui le tratte che avrebbero potuto beneficiare dei fondi dell'UE, in quanto viene ridotta la possibilità di trasportare merci dal luogo di produzione ai centri di consumo.

49 Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) (GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32).

Riquadro 12

Scarsa manutenzione di linee ferroviarie utilizzate prevalentemente dai treni merci: il caso delle Francia

In **Francia** il trasporto delle merci su rotaia è stato compromesso dalla scarsa manutenzione delle linee ferroviarie più utilizzate dai treni merci (circa il 76 % delle linee non interessate dal trasporto passeggeri sono soggette a temporanee limitazioni di velocità) e dalla chiusura di un numero significativo di linee ferroviarie secondarie e tuttavia cruciali per i treni merci, poiché permettono il trasporto delle merci dal luogo di produzione al centro di consumo.

92

La scarsa priorità attribuita dai gestori dell'infrastruttura alla manutenzione delle linee ferroviarie utilizzate con maggiore frequenza dai treni merci è una conseguenza della preferenza accordata alle linee passeggeri, più sensibili dal punto di vista strategico, e, in alcuni casi, degli scarsi profitti generati dal trasporto merci su rotaia. L'analisi condotta dalla Corte ha mostrato che, sui cinque Stati membri visitati, in Spagna e in Francia, paesi con la quota modale di trasporto merci ferroviario più bassa, le entrate generate dai canoni di accesso pagati dagli operatori del trasporto merci ferroviario erano ugualmente molto limitate.

93

Data la difficile situazione nel quadro della concorrenza intermodale, è necessario tener conto della capacità del settore del trasporto merci di provvedere al pagamento dei canoni d'accesso. Se, in seguito ad un'analisi del settore del trasporto merci, si dovesse dedurre che tale segmento di mercato non è in grado di provvedere al pagamento di canoni più elevati (ossia, di canoni superiori ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario), l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE vieterebbe persino l'imposizione di canoni più elevati (ossia, di coefficienti di maggiorazione) da parte del gestore dell'infrastruttura. L'audit della Corte ha rilevato che, in caso di canoni di accesso modesti, i gestori delle infrastrutture non sono incentivati a investire nell'ammodernamento e nella manutenzione delle linee ferroviarie (cfr. **riquadro 13**).

Riquadro 13

Esempi riguardanti l'esiguità delle entrate, per i gestori dell'infrastruttura, provenienti dal trasporto merci ferroviario: il caso della Francia e della Spagna

In **Francia** il gestore dell'infrastruttura non è spronato ad investire nelle infrastrutture ferroviarie per il trasporto delle merci a causa della scarsa redditività del settore. Il trasporto merci rappresenta il 15 % del traffico ferroviario totale, ma solo il 3 % dei diritti riscossi dal gestore dell'infrastruttura e il 7 % delle entrate, se viene inclusa la compensazione versata dallo Stato. Tale situazione può in parte giustificare la priorità attribuita in Francia agli investimenti intesi a favorire il trasporto passeggeri su rotaia piuttosto che il settore del trasporto merci ferroviario.

In **Spagna** le entrate provenienti dai canoni di accesso dei treni merci ammontavano a 3,8 milioni di euro nel 2013, ossia meno dell'1 % del totale delle entrate generate dai canoni di accesso (inclusi quelli pagati dalle imprese ferroviarie per il trasporto passeggeri).

94

Nel complesso, la Corte ha rilevato che l'UE non è stata efficace nell'incrementare il trasporto merci ferroviario. Nel corso degli ultimi 15 anni, il trasporto merci su rotaia nell'UE non è riuscito a rispondere in modo efficace alla competitività del trasporto su strada. Per il trasporto delle merci, gli spedizionieri mostrano una chiara preferenza per la rete stradale piuttosto che per quella ferroviaria. Di conseguenza, nonostante gli obiettivi strategici dell'UE puntino a trasferire il trasporto delle merci dalla rete stradale alla rete ferroviaria, la performance del trasporto merci ferroviario nell'UE è costantemente insoddisfacente in termini di quota modale e di volumi trasportati, sebbene in alcuni Stati membri si sia registrato un miglioramento. Se non verranno affrontate le particolari questioni strategiche e normative identificate nella presente relazione, ulteriori finanziamenti delle infrastrutture ferroviarie non basteranno per risolvere i problemi individuati nel corso dell'audit e per aumentare la competitività del trasporto merci su rotaia.

La performance del trasporto merci su ferrovia nell'UE è insoddisfacente

95

Negli Stati membri visitati, il volume e la quota modale delle merci trasportate su ferrovia mostrano, nel complesso, una tendenza negativa, la quale pregiudica il conseguimento degli obiettivi stabiliti, nel 2011, dal libro bianco della Commissione. L'andamento negativo generale rilevato negli Stati membri visitati riflette le diverse problematiche che interessano il trasporto merci su ferrovia nell'UE: la scarsa competitività nel mercato, le procedure di gestione del traffico merci non adeguate alle esigenze del settore del trasporto merci su rotaia, la velocità ridotta dei treni merci, i vincoli amministrativi e tecnici e la presenza di infrastrutture obsolete (cfr. paragrafi 19-29).

La competitività del trasporto merci su rotaia in Europa è tuttora ostacolata da numerosi fattori strategici e normativi

96

Gli spedizionieri scelgono la modalità di trasporto da utilizzare in base a criteri economici e non in base alle priorità strategiche dell'UE. Per poter trasferire il trasporto delle merci dalle infrastrutture stradali a quelle ferroviarie, è dunque necessario far sì che il trasporto delle merci su rotaia nell'UE sia il più possibile competitivo. Tuttavia, la competitività di questa modalità di trasporto è tuttora ostacolata da numerosi fattori strategici e normativi:

- a) i progressi compiuti dagli Stati membri nell'ambito della liberalizzazione del mercato sono disomogenei: gli organismi di regolamentazione non sempre hanno competenze sufficienti per garantire il trattamento equo e non discriminatorio dei nuovi entranti. Alcune pratiche osservate nei servizi ferroviari pregiudicano la concorrenza in termini di accesso ai terminal e ad altre infrastrutture, di assegnazione di tracce ferroviarie, di disponibilità e manutenzione del materiale rotabile ecc. Inoltre, il processo di consolidamento che interessa il mercato attuale riduce le possibilità di una concorrenza efficace (cfr. paragrafi 37-43);

Conclusioni e raccomandazioni

- b) le procedure di gestione del traffico merci ferroviario (in particolare, l'assegnazione delle capacità e la gestione della circolazione dei treni) non tengono conto delle esigenze specifiche del settore del trasporto merci su rotaia, persino nel quadro dei corridoi merci ferroviari (cfr. paragrafi 44-57). Il persistere di vincoli amministrativi e tecnici aumenta, inoltre, il costo e la complessità del trasporto delle merci su rotaia (cfr. paragrafi 58-63);
- c) l'assenza di trasparenza nella performance del settore del trasporto merci su rotaia non induce miglioramenti nei servizi alla clientela offerti agli utilizzatori delle infrastrutture ferroviarie (operatori del trasporto ferroviario delle merci e spedizionieri) (cfr. paragrafi 64-67);
- d) non vi è parità di condizioni tra le diverse modalità di trasporto: il trasporto merci su rotaia è svantaggiato rispetto al trasporto merci su strada in termini di costo di accesso alle infrastrutture (cfr. paragrafi 68-73).

97

In generale, la Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di migliorare il quadro strategico e normativo che disciplina il trasporto merci su rotaia. Per conseguire tali obiettivi, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero attuare le seguenti misure.

Raccomandazione 1 — Liberalizzazione del mercato del trasporto merci su rotaia

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero far sì che gli organismi nazionali di regolamentazione possiedano, e possano realmente mettere in pratica, le facoltà, l'indipendenza e le risorse necessarie ad espletare i compiti loro assegnati, e impedire, in particolare, di comune accordo con le autorità competenti, che i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie storiche svolgano attività anticoncorrenziali.

Raccomandazione 2 — Procedure di gestione del traffico

- a) Nell'ambito delle rispettive competenze, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero cominciare ad adattare, in particolare nel quadro dei corridoi merci ferroviari, le norme in materia di gestione del traffico, applicate dai gestori delle infrastrutture, ai bisogni specifici del settore del trasporto merci su rotaia. Ciò riguarda, ad esempio, il calendario per l'assegnazione delle tracce e il numero e la qualità delle tracce offerte.
- b) Nell'ambito delle sue competenze, la Commissione dovrebbe iniziare ad armonizzare le norme e le procedure che disciplinano i diversi corridoi merci ferroviari per facilitare le operazioni di trasporto merci su rotaia in tutta Europa, e valutare come poter meglio garantire un approccio coerente nell'ambito dell'assegnazione delle tracce in tutta la rete ferroviaria.

Raccomandazione 3 — Vincoli amministrativi e tecnici

- a) La Commissione, di concerto con gli Stati membri, dovrebbe semplificare e armonizzare le procedure di omologazione dei veicoli e di rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie. Tale processo sarebbe incentivato dalla rapida adozione del quarto pacchetto ferroviario (che prevede il rafforzamento della posizione dell'Agenzia ferroviaria europea) da parte del Parlamento e del Consiglio e dalla corretta attuazione del pacchetto stesso.
- b) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero inoltre valutare la possibilità di semplificare progressivamente i requisiti linguistici dei macchinisti alla guida delle locomotive per facilitare e rendere più competitivo il trasporto ferroviario delle merci in Europa sui treni a media e lunga percorrenza.

Raccomandazione 4 — Monitoraggio e trasparenza della performance del settore del trasporto merci su rotaia

- a) La Commissione dovrebbe monitorare regolarmente i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi stabiliti dal libro bianco sui trasporti del 2011 e riguardanti il trasferimento del trasporto delle merci dall'infrastruttura stradale a quella ferroviaria. Dati gli orizzonti di pianificazione a lungo termine del settore ferroviario (fino al 2050), i documenti programmatici dovrebbero, in futuro, riportare anche valori-obiettivo intermedi.
- b) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero valutare il livello di soddisfazione degli operatori del trasporto merci ferroviario, degli spedizionieri e di altri utilizzatori dell'intera rete ferroviaria per promuovere servizi di qualità per gli utenti della rete ferroviaria.
- c) La Commissione dovrebbe intraprendere le misure necessarie a garantire che gli Stati membri partecipino in modo efficace al sistema di monitoraggio del mercato ferroviario (RMMS) e dovrebbe iniziare ad armonizzare il monitoraggio della qualità e della performance in tutti i corridoi merci ferroviari.

Raccomandazione 5 — Leale concorrenza tra diverse modalità di trasporto

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero promuovere condizioni di parità tra le diverse modalità di trasporto, introducendo, ove necessario, ulteriori misure di regolamentazione e/o altre misure per favorire il trasporto merci su rotaia. Per quel che riguarda i costi di accesso all'infrastruttura, bisognerebbe tener conto delle esternalità, come l'impatto ambientale, il traffico o il numero di incidenti causati da ciascuna modalità di trasporto.

Il finanziamenti dell'UE dovrebbero essere assegnati in maniera più mirata per rispondere alle esigenze infrastrutturali del trasporto merci su rotaia

98

Per rafforzare la competitività del trasporto merci su rotaia, sarebbe opportuno non solo migliorare il quadro strategico e normativo, ma anche adeguare la rete ferroviaria alle esigenze specifiche del settore del trasporto merci; ciò implica la necessità di impiegare al meglio i fondi disponibili.

99

A tale riguardo, nel corso dell'audit, la Corte ha rilevato che i finanziamenti dell'UE devono essere assegnati in maniera più mirata per rispondere alle esigenze infrastrutturali del trasporto merci ferroviario.

- a) L'assegnazione dei fondi UE non sempre è stata realizzata conformemente agli obiettivi strategici dell'UE di trasferire il trasporto delle merci dall'infrastruttura stradale a quella ferroviaria; difatti, in tre dei cinque Stati membri visitati, i fondi UE destinati, in totale, nel periodo 2007-2013, all'infrastruttura stradale superano quelli erogati a favore dell'infrastruttura ferroviaria. Ciò è stato riscontrato, in particolare, nel caso dei finanziamenti del Fondo di coesione e del FESR (cfr. paragrafi 74-77).
- b) Nel quadro dei cinque Stati membri visitati, i fondi UE destinati alle infrastrutture ferroviarie non sono stati, nel complesso, orientati in modo tale da rispondere alle esigenze specifiche del trasporto merci su rotaia. Gli investimenti limitati erano volti a razionalizzare i processi per l'attraversamento delle frontiere, a stabilire buoni collegamenti con importanti generatori di traffico merci, a permettere la circolazione di treni più lunghi, a fornire componenti delle infrastrutture e infrastrutture dell'ultimo miglio in grado di facilitare il trasporto delle merci verso i clienti finali oppure, ove necessario, ad agevolare il trasporto combinato rotaia-strada (cfr. paragrafi 78-83).
- c) Nel complesso, i progetti cofinanziati esaminati, riguardanti le infrastrutture ferroviarie, avevano prodotto le realizzazioni previste, ma in generale non avevano ancora indotto un aumento della performance del trasporto merci in termini di tonnellate di merci trasportate su rotaia (cfr. paragrafi 84-89).
- d) La rete ferroviaria deve essere sottoposta a regolare manutenzione per fornire servizi di qualità alle imprese ferroviarie e, più in generale, agli spedizionieri. La chiusura e la scarsa manutenzione di parti della rete ferroviaria, in generale delle linee utilizzate più frequentemente dai treni merci, hanno un impatto sulla performance del resto della rete (tra cui le tratte che avrebbero potuto beneficiare di fondi UE), poiché in tal modo risulta più difficile ridurre la distanza, nell'ambito del trasporto merci su rotaia, dal luogo di produzione al luogo di consegna (cfr. paragrafi 90-93).

100

La Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di utilizzare meglio i fondi UE disponibili.

Raccomandazione 6 — Approccio coerente tra gli obiettivi strategici e l'assegnazione dei fondi

- a) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero assegnare i fondi UE disponibili per le infrastrutture di trasporto conformemente agli obiettivi strategici dell'UE in materia di trasporti, per accrescere la sostenibilità, la competitività e l'efficienza del sistema di trasporto merci su rotaia. In particolare, i fondi dell'UE dovrebbero essere destinati, in via prioritaria, all'eliminazione delle strozzature e alla realizzazione di collegamenti mancanti, come i collegamenti ferroviari con i porti e le zone transfrontaliere, così come all'elaborazione di altre misure aventi un impatto potenzialmente elevato sulla competitività del trasporto merci su rotaia, quali misure di ripristino di componenti dell'infrastruttura e delle infrastrutture dell'ultimo miglio.
- b) La Commissione dovrebbe dunque monitorare la reale entità dei fondi UE investiti nei progetti di trasporto ferroviario delle merci (o nei progetti aventi una componente riguardante il trasporto delle merci su rotaia).

Raccomandazione 7 — Selezione, pianificazione e gestione dei progetti

- a) Gli Stati membri, di concerto con la Commissione, dovrebbero migliorare il coordinamento degli investimenti nel settore ferroviario per massimizzarne l'efficacia e per evitare lo sviluppo frammentario delle rete ferroviaria. In tale ambito, sarebbe opportuno dare priorità al finanziamento di investimenti nei corridoi merci ferroviari.
- b) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero valutare la capacità dei progetti di aumentare la performance e la sostenibilità del trasporto merci su rotaia. Gli obiettivi quantitativi riguardo al trasporto delle merci (ad esempio, il volume delle merci da trasportare, il numero di treni merci, la velocità commerciale media dei treni merci e il modo in cui quest'ultima è legata all'aumento della velocità massima pianificata ecc.) dovrebbero essere inclusi sistematicamente nelle domande per progetto.

Raccomandazione 8 — Manutenzione della rete ferroviaria

Gli Stati membri dovrebbero, nel quadro dei piani commerciali e delle strategie indicative di sviluppo delle infrastrutture stabiliti dai gestori dell'infrastruttura, assicurare la manutenzione adeguata della rete ferroviaria (comprese le infrastrutture dell'ultimo miglio), in particolare nell'ambito dei corridoi merci ferroviari. La Commissione dovrebbe verificare che gli Stati membri attuino tali strategie.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 24 febbraio 2016.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Atti legislativi che disciplinano i pacchetti ferroviari

Pacchetto ferroviario	Atto normativo
Primo pacchetto ferroviario (adottato nel febbraio 2001)	Direttiva 2001/12/CE, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Direttiva 2001/13/CE, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CEE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie. Direttiva 2001/14/CE, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza.
Secondo pacchetto ferroviario (adottato nell'aprile 2004)	Direttiva 2004/49/CE, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza. Direttiva 2004/50/CE, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale. Direttiva 2004/51/CE, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea.
Terzo pacchetto ferroviario (adottato nell'ottobre 2007)	Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità. Regolamento (CE) n. 1370/2007, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70. Regolamento (CE) n. 1371/2007, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Regolamento (CE) n. 1372/2007, del 23 ottobre 2007, che modifica il regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità.
Rifusione del primo pacchetto ferroviario	Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione).
Quarto pacchetto ferroviario	La proposta della Commissione, del gennaio 2013, non è stata ancora adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Un accordo è stato raggiunto sul pilastro tecnico nell'ottobre 2015, mentre il pilastro relativo alla governance e all'apertura dei mercati è ancora oggetto di discussione.

Stanziamenti dell'UE nel settore ferroviario per Stato membro (2007-2013) (in euro)

Stato membro	FESR/FC (dal 21.11.2013)	TEN-T (dall'1.12.2013)	Totale 2007-2013
Belgio	0	38 368 723	38 368 723
Bulgaria	312 000 000	1 550 000	313 550 000
Repubblica ceca	2 757 734 752	75 418 778	2 833 153 530
Danimarca	0	102 425 000	102 425 000
Germania	769 493 444	566 166 086	1 335 659 530
Estonia	185 307 991	14 528 479	199 836 470
Irlanda	16 750 000	10 724 000	27 474 000
Grecia	761 942 391	34 258 192	796 200 583
Spagna	4 045 448 445	302 881 069	4 348 329 514
Francia	203 128 796	442 229 850	645 358 646
Croazia	221 634 478	0	221 634 478
Italia	2 275 968 478	250 233 670	2 526 202 148
Cipro	0	0	0
Lettonia	256 300 000	17 504 744	273 804 744
Lituania	580 370 413	61 773 402	642 143 815
Lussemburgo	0	8 335 754	8 335 754
Ungheria	1 720 106 773	14 250 000	1 734 356 773
Malta	0	0	0
Paesi Bassi	423 500	66 411 325	66 834 825
Austria	0	293 227 541	293 227 541
Polonia	5 557 540 807	30 377 657	5 587 918 464
Portogallo	363 160 743	86 019 797	449 180 540
Romania	1 784 367 036	0	1 784 367 036
Slovenia	449 567 581	77 369 000	526 936 581
Slovacchia	1 093 086 960	50 425 000	1 143 511 960
Finlandia	10 198 058	81 865 000	92 063 058
Svezia	11 605 373	210 898 000	222 503 373
Regno Unito	86 863 617	75 339 333	162 202 950
Transfrontaliero	79 971 793	1 496 471 548	1 576 443 341
UE	23 542 971 429	4 409 051 948	27 952 023 377

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle banche dati della Commissione.

Elenco dei progetti esaminati dalla Corte

SM	Codice	Titolo	Fonte di finanziamento UE	Contributo dell'UE (in euro)	Decisione della Commissione	Tasso di cofinanziamento	Costo totale (in euro)
CZ	2010CZ161PR012	Optimisation of the Horni Dvoriste state border – Ceske Budejovice railway line (Ottimizzazione della linea ferroviaria Horni Dvoriste (confine di stato)-Ceske Budejovice)	Fondo di coesione	36 062 780	21.12.2011	85 %	50 646 773
CZ	2008CZ161PR015	Optimisation of the Plana u M.L. – Cheb line (except stations) (Ottimizzazione della linea tra Plana u M.L. E Cheb, ad eccezione delle stazioni)	Fondo di coesione	116 710 460	13.9.2010	85 %	159 695 770
CZ	2009CZ161PR010	Electrification of Zabreh – Sumperk track section (Elettrificazione del tratto Zabreh-Sumperk)	Fondo di coesione	46 458 142	19.9.2011	85 %	56 615 535
CZ	2008CZ161PR005	Reconstruction of the Railway Junction Breclav, 1st Construction (Ricostruzione del nodo ferroviario di Breclav)	Fondo di coesione	70 303 930	5.12.2011	85 %	98 242 674
DE	2011-DE-161PR005	Electrification of railway line Reichenbach – Landesgrenze Sachsen Bayern (Module 1) (Elettrificazione della linea ferroviaria Reichenbach-Landesgrenze Sachsen Bayern, modulo 1)	FESR	25 700 000	21.2.2012	65 %	60 000 000
DE	2012-DE-161PR001	Electrification of railway line Reichenbach – Landesgrenze Sachsen Bayern (Module 2) (Elettrificazione della linea ferroviaria Reichenbach-Landesgrenze Sachsen Bayern, modulo 2)	FESR	22 000 000	20.7.2012	65 %	56 000 000
DE	2009-DE-161PR010	Upgrading railway line Rostock – Berlin (Module 1) (Potenziamento della linea ferroviaria Rostock-Berlino (modulo 2)	FESR	39 800 000	19.4.2011	65 %	60 800 000
DE	2012-DE-161PR006	Upgrading railway line Rostock – Berlin (Module 2) (Potenziamento della linea ferroviaria Rostock-Berlino (modulo 2)	FESR	39 800 000	05.2.2013	65 %	60 800 000
DE	2007-DE-01050-P	New railway line Erfurt – Leipzig/Halle, Erfurt – Halle section (Nuova linea ferroviaria Erfurt-Leipzig/Halle, tratto di Erfurt-Halle)	TEN-T	48 850 000	5.12.2008	6,42 %	762 000 000
ES	2008ES161PR001	«High speed line Madrid – León – Asturias. Section: Variante de Pajares. Sub-section: La Robla – Túneles de Pajares y Túneles de Pajares – Sotiello – Campomanes – Pola de Lena (Fase I)» (Linea ad alta velocità Madrid-León-Asturias. Tratto: Variante de Pajares. Sottotratto: La Robla-Túneles de Pajares e Túneles de Pajares-Sotiello-Campomanes-Pola de Lena (fase I)	Fondo di coesione	253 953 331	27.10.2009	80 %	377 547 173

Allegato III

SM	Codice	Titolo	Fonte di finanziamento UE	Contributo dell'UE (in euro)	Decisione della Commissione	Tasso di cofinanziamento	Costo totale (in euro)
ES	2009ES162PR012	«High speed line Madrid – Castilla-La Mancha – Comunidad Valenciana – Región de Murcia. Section: Elche-Murcia Plataforma Fase I» (Linea ad alta velocità Madrid-Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Tratto: Elche-Murcia Plataforma (fase I))	FESR	131 300 576	8.4.2010	80 %	203 125 891
ES	2008-ES-92512-P	Upgrading of the Barcelona-France line and access for operating an international gauge (Potenziamento della linea Barcellona-Francia e messa in funzione dello scartamento internazionale)	TEN-T	6 150 000	4.5.2009	9,99 %	61 542 534
ES	2009-ES-92516-P	High speed railway line Paris-Madrid: section Mondragón-Elorrio (Linea ferroviaria ad alta velocità Parigi-Madrid: tratto Mondragón-Elorrio)	TEN-T	5 225 400	6.9.2010	10 %	52 254 000
FR e ES	2007-EU-03110-P	Works for construction of a high speed railway section between Perpignan and Figueras (Lavori per la costruzione di un tratto ferroviario ad alta velocità tra Perpignan e Figueras)	TEN-T	69 750 000	3.12.2008	25 %	279 000 000
PL	2011PL1661PR001	Modernisation of the railway line E30/C-E30 Kraków-Rzeszów, stage III (Ammodernamento della linea ferroviaria E30/C-E30 Cracovia-Rzeszów, fase III)	Fondo di coesione	559 949 536	19.11.2012	85 %	989 501 956
PL	2013PL161PR017	Modernisation of the railway line E 75 Rail Baltica, Warsaw-Białystok – Lithuanian border, stage I, section Warsaw-Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne) (Ammodernamento della linea ferroviaria E 75 Rail Baltica, Varsavia-Białystok-confini lituani, fase I, tratto Varsavia-Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne))	Fondo di coesione	220 382 666	26.11.2013	85 %	444 209 017
PL	2012PL161PR058	Modernisation of railway line E 20/C-E 20, section Siedlce – Terespol, stage II (Ammodernamento della linea ferroviaria E 20/C-E 20, tratto Siedlce-Terespol, fase II)	Fondo di coesione	106 688 713	27.9.2013	85 %	162 833 314
PL	2010PL161PR005	Modernisation of railway line E 65/C-E 65 Warsaw – Gdańsk, section LCS Ciechanów (Ammodernamento della linea ferroviaria E 65/C-E 65 Varsavia-Danzica, area LCS Ciechanów)	Fondo di coesione	207 251 518	24.3.2011	85 %	367 901 203

Nota: nel caso della Repubblica ceca e della Polonia, gli importi in euro sono stati determinati sulla base delle informazioni contenute nelle banche dati della Commissione o sulla base dell'ultimo tasso di cambio disponibile.

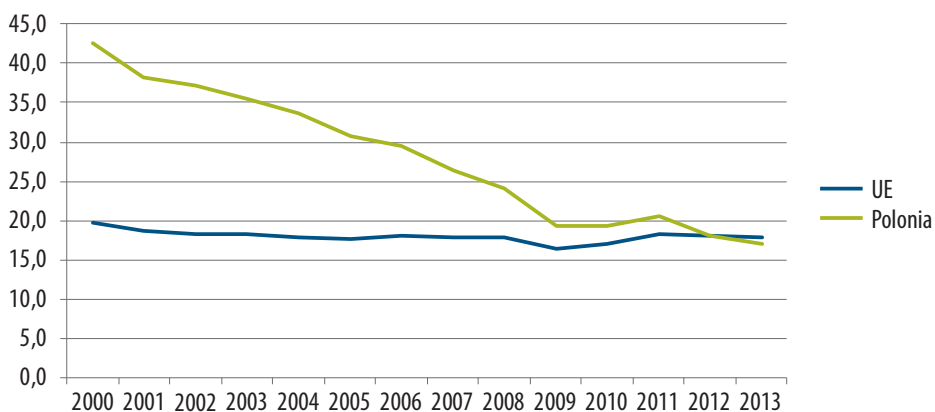
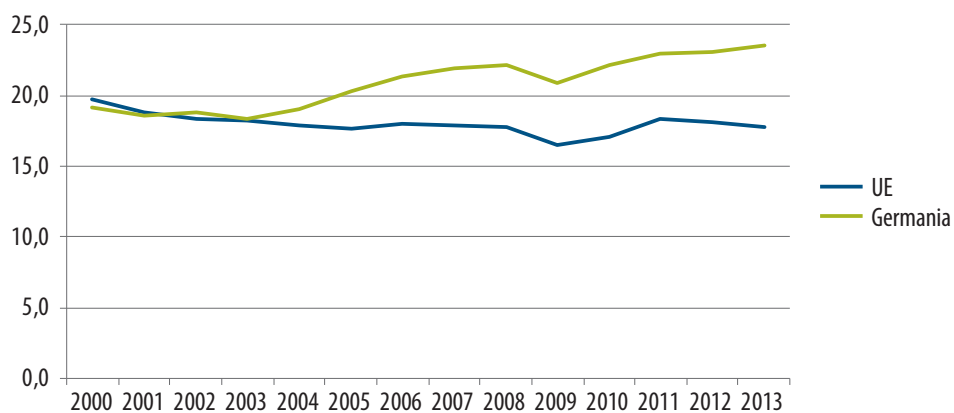
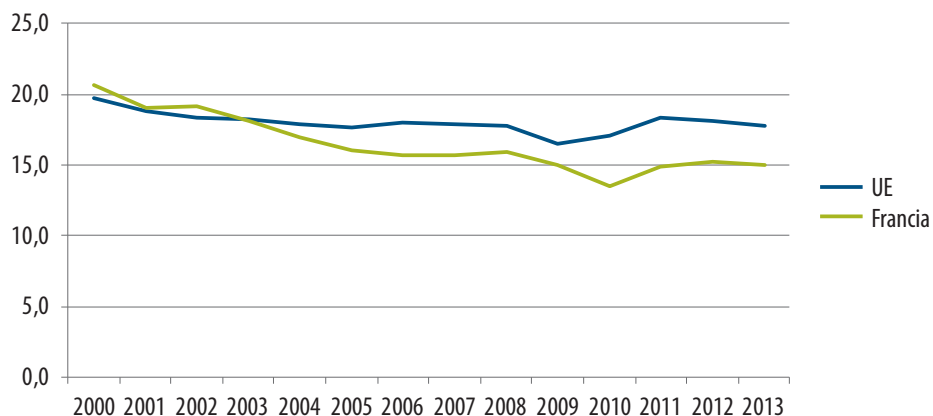
Quota del trasporto merci su ferrovia sul totale del trasporto interno delle merci

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE	19,7	18,8	18,3	18,2	17,9	17,7	18	17,9	17,8	16,5	17,1	18,3	18,1	17,8
Belgio	11,6	10,4	10,7	11	12	13,4	15,4	15,3	15,9	12,8	14,5	15,2	15	15,1
Bulgaria	45,2	36,7	33,1	34,3	29,2	25,4	27,1	25,1	20,5	11,9	10,7	11,4	8,9	9,1
Repubblica ceca	31,9	30,1	26,6	25,4	24,7	25,5	23,8	25,3	23,3	22,1	21	20,7	21,8	20,3
Danimarca	7,9	8,2	7,9	7,9	9,1	7,8	8,2	7,8	8,7	9,2	13	14	12	13,2
Germania	19,2	18,6	18,8	18,4	19	20,3	21,4	21,9	22,2	20,9	22,2	23	23,1	23,5
Estonia	62,7	68,8	69,7	70,9	67,3	64,6	65,3	56,8	44,7	52,7	54,2	51,5	47	44,1
Irlanda	3,8	4	2,9	2,5	2,3	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	1	0,9	1,1
Grecia	2,1	1,9	1,6	2,3	1,6	2,5	1,9	2,9	2,7	1,9	2	1,7	1,3	1,2
Spagna	7,2	6,8	5,9	5,7	5,3	4,7	4,6	4,2	4,3	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6
Francia	20,6	19	19,1	18,1	17	16	15,7	15,7	15,9	15	13,5	14,9	15,2	15
Croazia	N.A.	21,2	21,1	21,5	20,4	23,1	24,3	25,2	21,8	20,6	21,2	20,2	19,8	17,4
Italia	11	10,6	9,6	10,4	10,1	9,7	11,4	12,3	11,7	9,6	9,6	12,2	14	13
Lettonia	73,5	72,6	70,8	72,5	71,6	70,2	61	58,1	61,3	69,8	61,9	63,8	64,2	60,4
Lituania	53,4	48,3	47,7	50	48,7	43,9	41,6	41,5	41,9	40,1	40,9	41,2	37,7	33,6
Lussemburgo	7,9	6,5	5,6	5	5,3	4,1	4,6	5,5	2,9	2,3	3,4	3,1	2,7	2,4
Ungheria	28,8	28,3	28,6	27,9	28	25	23,9	20,9	20,6	17,1	19,6	20	20,5	20,5
Paesi Bassi	3,7	3,4	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,4	4,9	4,6	5	5,1	4,9
Austria	30,6	29,6	29,3	28,7	31,4	32,8	33,8	34,8	37,4	36,4	39	39,9	40,8	42,1
Polonia	42,5	38,2	37,2	35,5	33,7	30,8	29,4	26,4	24	19,4	19,4	20,5	18	17
Portogallo	7,6	6,7	6,9	7	5,3	5,4	5,1	5,3	6,1	5,7	6,1	6	6,8	5,9
Romania	49,1	43,1	34,4	30,4	27,8	21,7	19,4	18,9	19	19,4	23,5	28	24,2	21,9
Slovenia	28,1	27	30	30	25,9	22,7	21,8	20,8	17,8	16	17,7	18,6	17,9	19,3
Slovacchia	41,7	42,4	40,9	37,5	34,3	29,5	30,9	25,5	23,4	19,6	22	20,9	19,8	21,4
Finlandia	24	24,4	23,2	24,5	23,8	23,3	27,1	25,9	25,7	24,1	24,8	25,8	26,6	27,8
Svezia	35,3	35,7	34,4	35,5	36,1	36	35,8	36,4	35,1	36,8	39,3	38,2	39,7	38,2
Regno Unito	9,8	10,6	10,2	10,1	12,2	11,7	11,7	11,1	11,6	12,1	11,2	12	11,9	13,2

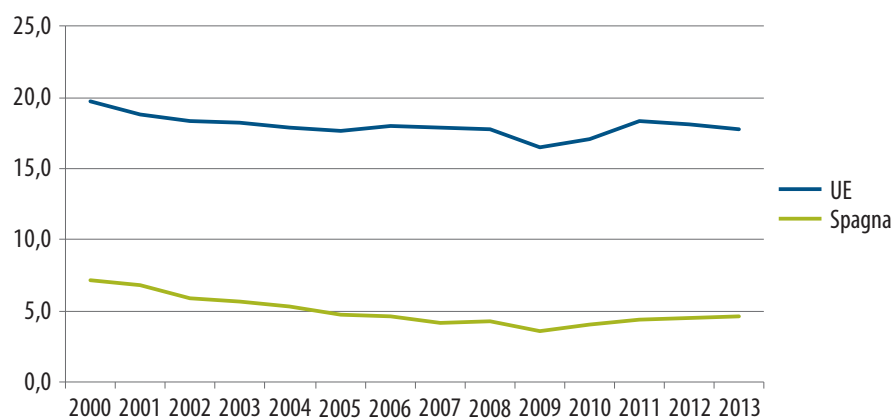
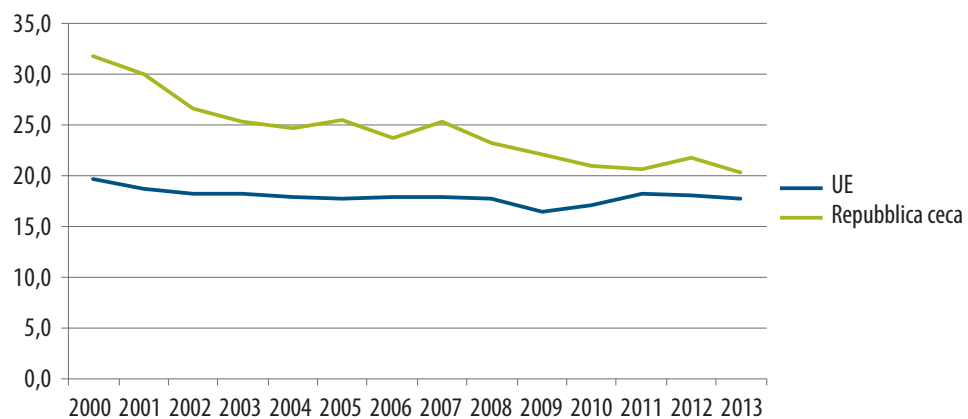
Nota: Malta e Cipro non dispongono di una rete ferroviaria.

Fonte: Eurostat.

Quota modale del trasporto merci su rotaia (trasporto interno delle merci) nei cinque Stati membri visitati (2000-2013)



Allegato V



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti da Eurostat.

Studio di un caso sulla tratta transfrontaliera tra la Spagna e la Francia (corridoio merci ferroviario 6 «Mediterraneo»)

Sui 18 progetti selezionati dalla Corte a scopo di esame, due riguardavano il corridoio merci ferroviario 6, in particolare la tratta tra Barcellona (Spagna) e Perpignan (Francia).

Ogni anno circa 90 milioni di tonnellate di merci oltrepassano il confine tra la Francia e la Spagna a bordo di autoveicoli pesanti (circa 19 000 camion al giorno), passando principalmente lungo la costa orientale e occidentale. All'anno, solo 3,1 milioni di tonnellate di queste merci vengono trasportate a bordo di treni che attraversano i Pirenei; questa cifra rappresenta circa il 3 % del totale del trasporto interno delle merci tra i due paesi¹.

L'obiettivo principale del primo progetto su tale corridoio era di aggiungere una terza rotaia ad uno dei binari esistenti per permettere ai treni a scartamento normale di transitare lungo la linea, e di far sì che la rete ferroviaria spagnola potesse funzionare su tale linea conformemente all'utilizzo delle norme europee. Il costo del progetto è ammontato a 61,5 milioni di euro, con un contributo dell'UE pari a 6,1 milioni di euro; la linea è entrata in funzione nel dicembre 2010. Tuttavia, nel 2011 e nel 2012, la terza rotaia installata è stata utilizzata da due, massimo tre treni merci al giorno. Dall'entrata in funzione, nel gennaio 2013, di una nuova linea ad alta velocità avente un tracciato simile, nessun treno merci o passeggeri ha mai utilizzato la terza rotaia.

L'altro progetto riguarda la nuova tratta ferroviaria internazionale Perpignan-Figueras tra la Francia e la Spagna. Gli obiettivi quantitativi in termini di numero di treni merci e di tonnellaggio delle merci trasportate su questo tratto, al momento del completamento del progetto, sono lungi dall'essere conseguiti. Il costo totale del progetto selezionato e riguardante questa linea era di 279 milioni di euro, con un contributo UE di quasi 70 milioni di euro. Nei primi tre anni di funzionamento (2011-2013), il numero di treni merci all'anno è stato rispettivamente di 357, 636 e 931, rispetto ad un valore-obiettivo di 8 665 treni merci stabilito per il primo anno di funzionamento (cioè, nel 2009) e un valore-obiettivo di 19 759 treni merci nel 2019. In pratica, ciò significa che, mediamente, meno di quattro treni merci al giorno hanno transitato su tale linea.

¹ Commissione europea, annuario statistico, «EU transport in figures», *Statistical Pocketbook*, 2014 e Observatorio hispano-francés del tráfico en los Pirineos.



Foto 3 — Tratta internazionale Perpignan-Figueras: grande potenziale, ma traffico limitato

L'analisi della Corte mostra che l'assenza di competitività di tale tratta e, di conseguenza, la scarsa performance sono stati dovuti principalmente a problemi di coordinamento degli investimenti da entrambi i lati della frontiera. In Francia, la linea Perpignan-Montpellier è congestionata, non è dotata dell'ERTMS ed è limitata da numerosi parametri tecnici, tra cui diversi passaggi a livello lungo un tratto di 150 km. È probabile che i lavori di ristrutturazione della linea, non prioritari per la Francia, non inizino prima del 2030. In Spagna, lungo il tratto Barcellona-Figueras, una serie di porti e di industrie, punti nevralgici di partenza e di arrivo della merce, non sono ancora collegati alla rete ferroviaria a scartamento normale. Inoltre, la lunghezza dei treni merci si limita a circa 500 metri, contrariamente allo standard europeo di 740 metri, e i treni merci vengono regolarmente bloccati per far passare i treni passeggeri. Ciò evidenzia che il concetto di corridoio merci ferroviario non è ancora tenuto in dovuta considerazione dalle autorità nazionali competenti.

Sintesi

VIII

La Commissione ritiene che la performance dei programmi dell'UE debba essere misurata in rapporto a scenari di base. Il libro bianco del 2001 ha indicato come scenario di base il «rischio di un quasi-monopolio del trasporto merci su strada» nell'UE in futuro, se non vengono presi provvedimenti.

In questo contesto, la Commissione considera la relativa stabilità della quota modale del trasporto merci su rotaia un discreto successo, in particolare tenendo conto della ristrutturazione delle economie degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, che ha comportato un calo della quota della maggior parte delle industrie tradizionali, orientate alla tonnellata-chilometro. Inoltre, la Commissione è convinta che grazie alle azioni intraprese di recente, la quota modale di trasporto merci su rotaia aumenterà negli anni futuri.

I problemi individuati e descritti dalla Corte nella relazione sono in parte dovuti al fatto che la concorrenza non si fonda su condizioni paritarie (internalizzazione dei costi esterni). Inoltre, le ripercussioni della politica attuata potranno essere valutate a medio e lungo termine e, di conseguenza, è necessario più tempo.

IX

La Commissione desidera sottolineare che i progetti esaminati nel presente audit hanno permesso di ridurre significativamente i tempi di percorrenza.

X

La Commissione desidera rilevare che gli ingenti investimenti nelle infrastrutture ferroviarie hanno contribuito a ridurre il calo della quota di mercato del settore ferroviario.

XI

La Commissione è convinta che la piena attuazione della direttiva 2012/34/UE e l'adozione del quarto pacchetto ferroviario proposto dalla Commissione contribuiranno a raggiungere l'obiettivo dello spazio ferroviario europeo unico.

XII

La Commissione è consapevole dei problemi incontrati dagli operatori del trasporto merci per quanto concerne le procedure di gestione del traffico e sta esaminando le possibili soluzioni per porvi rimedio.

XIV

I finanziamenti della politica di coesione non sono destinati specificamente al trasporto merci su rotaia in quanto tale e possono interessare ogni modalità di trasporto, con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali. In alcuni Stati membri che presentano regioni meno e più sviluppate (come la Germania), l'interesse principale del FESR e del Fondo di coesione può essere posto sulle regioni diverse dalle aree che comprendono corridoi merci prioritari.

Inoltre, la Commissione ritiene che siano state prese importanti iniziative al fine di destinare i tanto necessari investimenti al settore ferroviario, ad esempio mediante i progetti TEN-T.

XV

La Commissione ricorda che la manutenzione è di competenza nazionale e non è ammissibile ai finanziamenti dell'UE.

Tuttavia, ai fini dei finanziamenti la necessità della manutenzione è presa in considerazione come segue:

- nel periodo 2007-2013, i costi di manutenzione sono stati presi in considerazione e inclusi sia nelle analisi costi-benefici sia negli studi di fattibilità per il calcolo del deficit di finanziamento;
- per quanto concerne i fondi SIE, nel periodo di programmazione 2014-2020 la manutenzione è inclusa regolarmente nei programmi, in quanto condizionalità delle domande per i progetti di grande portata.

Il problema è inoltre affrontato all'articolo 8 della direttiva 2012/34/UE (rifusione).

XVI

La Commissione concorda sul fatto che migliorare la performance del sistema ferroviario è essenziale per sostenere il trasporto merci su rotaia. Ha pertanto iniziato ad agire a tal fine sia con i gestori delle infrastrutture (mediante la piattaforma per i gestori dell'infrastruttura ferroviaria in Europa, PRIME) sia con le imprese ferroviarie (mediante il dialogo con queste ultime), per elaborare indicatori principali della performance, al fine di accrescere l'efficienza del settore e l'attenzione al cliente. Inoltre, la performance è monitorata a livello dei corridoi merci ferroviari e dei corridoi della rete centrale TEN-T.

XVII

In termini di allineamento degli obiettivi strategici alle assegnazioni di fondi, la Commissione desidera sottolineare che le metodologie utilizzate sono tali da garantire una forte attenzione agli obiettivi fondamentali, quali il completamento dei corridoi TEN-T e, di conseguenza, la corretta finalizzazione di corridoi di valore aggiunto europeo.

La Commissione sottolinea che, nel valutare i progetti, applica rigorose metodologie costi-benefici e considerazioni economiche e che sono in atto procedure consolidate di valutazione dei progetti per la selezione di progetti di qualità.

Estensione ed approccio dell'audit

17

Secondo la Commissione, la maggior parte delle questioni citate è stata affrontata nell'ambito del quarto pacchetto ferroviario. Inoltre, sono già trattate altresì negli orientamenti TEN-T riveduti e nel nuovo strumento di finanziamento del meccanismo per collegare l'Europa.

Osservazioni

19

La Commissione ritiene che la performance dei programmi dell'UE debba essere misurata in rapporto a scenari di base. Il libro bianco del 2001 ha indicato come scenario di base il «rischio di un quasi-monopolio del trasporto merci su strada» nell'UE in futuro, se non vengono presi provvedimenti.

In questo contesto, la Commissione considera la relativa stabilità della quota modale del trasporto merci su rotaia un discreto successo, in particolare tenendo conto della ristrutturazione delle economie degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, che ha comportato un calo della quota della maggior parte delle industrie tradizionali, orientate alla tonnellata-chilometro. Inoltre, la Commissione è convinta che grazie alle azioni intraprese di recente, la quota modale di trasporto merci su rotaia aumenterà negli anni futuri.

20

La Commissione ritiene che i nuovi regolamenti dell'UE, quali gli orientamenti TEN-T riveduti e il nuovo strumento di finanziamento del meccanismo per collegare l'Europa, contribuiranno a invertire la tendenza, nonché a raggiungere l'obiettivo fissato dalla Commissione nel libro bianco del 2011.

22

Nel comparare il mercato ferroviario dell'UE con quello di paesi quali gli Stati Uniti, l'Australia, la Cina, l'India e il Sudafrica, è necessario prendere altresì in considerazione le notevoli differenze concernenti il quadro giuridico e le condizioni tecniche, che incidono sullo sviluppo dei rispettivi mercati ferroviari.

26

Nei confronti della Polonia e della Repubblica ceca sono state avviate procedure di infrazione a causa del recepimento incompleto/errato delle direttive 2001/14/CE e 91/440/CEE. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato le relative sentenze rispettivamente nel maggio e nel luglio 2013 (cause C-512/10 e C-545/10). Da allora, entrambi gli Stati membri hanno adottato misure volte a garantire la conformità al diritto dell'UE, in particolare per quanto concerne il calcolo dei canoni di accesso alle linee. Tali misure dovrebbero ridurre il livello dei canoni di accesso negli Stati membri interessati.

Nella Repubblica ceca e in Polonia le infrastrutture ferroviarie (e le infrastrutture in generale) risentono di quasi cinquant'anni di scarsa manutenzione e di abbandono. La Commissione è certa che gli investimenti effettuati in questi Stati membri porteranno i loro frutti nei prossimi anni.

28

La Commissione desidera sottolineare che i progetti esaminati nel corso dell'audit hanno permesso di ridurre significativamente i tempi di percorrenza (riquadro 9).

32

Dal momento che il termine ultimo per il recepimento, da parte degli Stati membri, della direttiva era giugno 2015, la Commissione è convinta che la piena attuazione della direttiva stessa contribuirà a raggiungere l'obiettivo dello spazio ferroviario europeo unico.

36

La Commissione è convinta che la piena attuazione della direttiva 2012/34/UE e l'adozione del quarto pacchetto ferroviario proposto dalla Commissione contribuiranno a raggiungere l'obiettivo dello spazio ferroviario europeo unico.

40 a)

La Commissione osserva che il termine per il recepimento dell'articolo 13 della direttiva 2012/34/UE, che ha introdotto una serie completa di nuove norme per far fronte alle difficoltà di accesso ai terminal e ad altri impianti di servizio, è scaduto soltanto nel giugno 2015.

42

La Commissione ha affrontato questo aspetto attraverso la direttiva 2012/34/UE e il quarto pacchetto ferroviario.

L'articolo 56 della direttiva 2012/34/UE, il cui termine di recepimento era fissato solo a giugno 2015, ha considerevolmente esteso i poteri degli organismi di regolamentazione.

Nel contesto dei negoziati sul quarto pacchetto ferroviario, è in discussione un ulteriore rafforzamento degli organismi di regolamentazione, nonché un ampliamento dei loro poteri.

45

La Commissione è consapevole dei problemi incontrati dagli operatori del trasporto merci per quanto concerne la procedura di programmazione annuale per le tracce ferroviarie e sta valutando le possibili soluzioni per risolverli. Tuttavia, è opportuno ricordare che questa procedura, prevista dalla direttiva 2012/34/UE, è intesa a garantire un trattamento paritario tra operatori del trasporto passeggeri e del trasporto merci, nonché tra operatori storici e nuovi entranti. Un termine annuale per la presentazione delle richieste di capacità facilita il coordinamento in caso di richieste confliggenti e garantisce un trattamento giusto ed equo di tutti i richiedenti.

55

La Commissione ritiene che, mentre per alcune misure, quali l'armonizzazione delle norme operative, è possibile prevedere un impatto positivo più rapidamente, altre misure, specie quelle connesse ai miglioramenti infrastrutturali, avranno piuttosto un'incidenza a medio e lungo termine.

Spesso la struttura di governance prevista nei corridoi funziona correttamente e ha permesso di individuare specifiche problematiche che ostacolano il trasporto merci su rotaia, in particolare il traffico transfrontaliero, e di riunire tutte le parti interessate per porvi rimedio.

56

La Commissione osserva che in alcuni ambiti sono stati realizzati progressi, anche per l'armonizzazione tra i diversi corridoi merci ferroviari (ad esempio, il quadro comune per l'assegnazione delle capacità dei nove corridoi merci ferroviari a partire dall'orario del 2016).

In alcune aree, le iniziative per l'armonizzazione delle procedure avanzano grazie ai progetti di RailNetEurope.

La Commissione riconosce la necessità di un'ulteriore armonizzazione nel settore, in modo da garantire che i corridoi merci ferroviari possano apportare il massimo beneficio allo sviluppo del trasporto merci su rotaia.

57

La Commissione ritiene che si debbano altresì prendere in considerazione, ad esempio, la situazione specifica di ciascuna regione d'Europa (come ad esempio la situazione economica, la presenza di grandi porti, la base industriale, la qualità delle infrastrutture già esistenti e delle infrastrutture dell'ultimo miglio) e i diversi modelli imprenditoriali dei vari Stati membri.

62 a)

Per quanto concerne il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS), la Commissione ha nominato un coordinatore europeo per l'attuazione del sistema, che procede attualmente all'esecuzione del suo programma innovativo per l'ERTMS. Il programma consiste in cinque obiettivi da conseguire entro la fine del 2016. Successivamente, il coordinatore presenterà una proposta riguardante il piano di attuazione dell'ERTMS per i nove corridoi della rete centrale, in modo da sostituire l'attuale piano relativo ai sei corridoi ERTMS. Gli Stati membri devono garantire che la maggior parte dell'attuazione dell'ERTMS lungo i corridoi sia portata a termine entro il 2027, sfruttando le opportunità finanziarie offerte dal periodo di programmazione in corso (2014-2020) e da quello futuro (2020-2027).

Il coordinatore ha concluso quanto sarà attuato entro il 2020 e i dati saranno poi concretizzati in differenti attività, collimanti in un piano di attuazione unico e coerente sotto il profilo tecnico e della realizzazione.

64

I gestori dell'infrastruttura sono tenuti a prevedere, nell'ambito dei rispettivi sistemi di imposizione dei canoni, un sistema di prestazioni inteso a ridurre i disservizi e i ritardi, conformemente all'articolo 35 e all'allegato VI della direttiva 2012/34/UE. Inoltre, i contratti tra i gestori dell'infrastruttura e gli Stati, che stabiliscono il livello di compensazione pubblica per i gestori dell'infrastruttura, devono specificare gli obiettivi di prestazione orientati agli utenti sotto forma di indicatori e di criteri di qualità, come precisato all'articolo 30 e nell'allegato V della direttiva stessa. Detti obiettivi di prestazione incoraggiano i gestori dell'infrastruttura a garantire il livello di prestazioni concordato, giacché l'inosservanza può comportare una compensazione inferiore o altre sanzioni.

Inoltre, la Commissione collabora con i gestori dell'infrastruttura, nel quadro della piattaforma PRIME, riguardo alla realizzazione di migliori analisi comparative della performance.

66 b)

Gli indicatori fondamentali di prestazione per la procedura di assegnazione sono stati armonizzati nel quadro comune per l'assegnazione della capacità previsto per i nove corridoi merci ferroviari, concordato nell'ottobre 2015. Gli indicatori fondamentali di prestazione relativi alle operazioni e allo sviluppo del mercato sono in via di armonizzazione nell'ambito di un progetto di RailNetEurope.

67

La Commissione collabora strettamente con Eurostat al fine di elaborare gli indicatori necessari per monitorare gli obiettivi del libro bianco. La tempestività e la qualità degli indicatori dipenderanno tuttavia dalla disponibilità dei dati degli Stati membri.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 74 e 75

La politica di coesione nel settore dei trasporti mira a creare un sistema di trasporti sostenibile, multimodale, fluido e affidabile. I finanziamenti della politica di coesione non sono pertanto specificamente destinati al trasporto merci su rotaia in quanto tale e possono interessare tutte le diverse modalità di trasporto, al fine di ridurre le disparità regionali. In alcuni Stati membri che presentano regioni meno e più sviluppate (come la Germania), l'interesse principale del FESR e del Fondo di coesione può essere posto sulle regioni diverse dalle aree che comprendono corridoi merci prioritari.

Inoltre, la Commissione ritiene che siano state prese importanti iniziative al fine di destinare i tanto necessari investimenti al settore ferroviario, ad esempio mediante i progetti TEN-T.

77

Occorre sottolineare che sono stati trasferiti 11,3 miliardi di euro dal Fondo di coesione al meccanismo per collegare l'Europa, da spendere in linea con gli obiettivi del regolamento relativo a detto meccanismo, ossia, nella maggior parte dei casi, per progetti ferroviari nell'ambito dei corridoi della rete centrale TEN-T. L'approvazione di ogni singolo progetto presentato dalle autorità degli Stati membri è di responsabilità della Commissione. In questo caso i tassi di cofinanziamento sono quelli applicati per il Fondo di coesione, ossia sino all'85 % per i progetti di infrastrutture ferroviarie. Il meccanismo per collegare l'Europa privilegia i progetti ferroviari, considerato che solo il 10 % delle rispettive dotazioni nazionali della componente relativa alla coesione del meccanismo per collegare l'Europa può essere utilizzato per progetti stradali e che questi ultimi possono essere cofinanziati solo se includono una tratta transfrontaliera.

L'esistenza di un piano globale in materia di trasporti, con una riserva di progetti maturi, costituisce una condizionalità ex ante per ottenere il sostegno dei fondi SIE nel periodo 2014-2020. Se da un lato un obiettivo generale del piano deve consistere nel promuovere la transizione verso un sistema di trasporti più sostenibile, potrebbe anche verificarsi che — in considerazione dell'infrastruttura già esistente e delle esigenze individuate — sia il settore stradale a necessitare del maggiore livello di investimenti.

Per il periodo 2014-2020, la pianificazione degli stanziamenti è stata definita in modo da consentire una complementarità dei fondi SIE e del meccanismo per collegare l'Europa e non in base a un mero raffronto di percentuali. A tal riguardo, nella Repubblica ceca e in Polonia sono stati stanziati, mediante il meccanismo per collegare l'Europa, rispettivamente 1,1 e 3,5 miliardi di euro supplementari quasi esclusivamente a favore del settore ferroviario. Questo fattore cambia sensibilmente il raffronto: il settore ferroviario ha ricevuto circa 2,8 miliardi di euro nella Repubblica ceca e 10,2 miliardi di euro in Polonia.

Inoltre, secondo la Commissione, l'analisi dovrebbe tenere conto di tutte le modalità di trasporto. Ad esempio, in Polonia, per il periodo 2014-2020 sono stati assegnati più finanziamenti alle modalità di trasporto sostenibili che al trasporto stradale.

79

Negli Stati membri esaminati, molti degli investimenti effettuati nel settore ferroviario hanno apportato notevoli benefici sia per le operazioni di trasporto passeggeri sia per quelle di trasporto merci.

La Commissione desidera sottolineare che nell'ambito del programma TEN-T i fondi sono stati destinati in particolare a progetti relativi al settore ferroviario e alle tratte ferroviarie transfrontaliere. Di 30 progetti prioritari (PP), 22 hanno interessato tratte ferroviarie transfrontaliere, mentre i progetti PP5 e PP16 hanno riguardato, nello specifico, linee di trasporto merci su rotaia. Il finanziamento previsto dal programma TEN-T è stato incentrato sui progetti prioritari¹.

Conformemente alla decisione del Consiglio, del 6 ottobre 2006, sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE), la Commissione non ha favorito il trasporto merci rispetto al trasporto passeggeri.

Riquadro 8 — Esempio della Spagna 2007-2013: maggiore priorità alle linee ad alta velocità

Sebbene nel periodo 2007-2013 gli investimenti ferroviari in Spagna siano stati destinati principalmente al trasporto passeggeri, nel periodo 2014-2020 l'accento è stato posto sull'intermodalità, l'interoperabilità e, in particolare, il trasporto merci (cfr. l'accordo di partenariato con la Spagna, pagg. 145-148). Di norma saranno presi in considerazione ai fini del cofinanziamento solo i progetti che presentano il maggiore potenziale di impatto in termini di crescita e di occupazione.

Le linee ferroviarie per il trasporto merci lungo i corridoi della rete centrale TEN-T con collegamenti internazionali (specificamente i corridoi «Mediterraneo» e «Atlantico») saranno sostenuti in ogni tipo di regione, considerate le stime molto elevate circa il tasso di rendimento interno e l'incidenza socioeconomica di tali progetti, nonché gli effetti di ricaduta.

Nelle regioni meno sviluppate e in transizione (vale a dire, Estremadura, Andalusia, Castiglia-La Mancia e Murcia) alcune tratte delle linee ad alta velocità saranno cofinanziate a condizione che rientrino nelle reti TEN-T. La maggior parte di queste linee sarà concepita per un traffico misto (passeggeri e merci).

80

Si veda la risposta della Commissione ai paragrafi 74 e 75.

83

La Commissione verifica gli investimenti complessivi nelle infrastrutture ferroviarie, poiché la maggior parte delle linee sono destinate al trasporto misto ed è difficile separare il monitoraggio, in termini finanziari, delle componenti relative al trasporto passeggeri e al trasporto merci dei singoli investimenti.

In linea con i nuovi orientamenti TEN-T e il regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa, la Commissione mira a razionalizzare l'intera procedura di coordinamento e di monitoraggio dei progetti previsti nell'ambito dei corridoi TEN-T.

86

La Commissione è del parere che i progetti debbano essere valutati in virtù delle loro qualità, in base all'analisi costi-benefici relativa al progetto. L'aumento del volume di merci è un indicatore che non dipende soltanto dal tipo di investimenti, ma anche da altri fattori macroeconomici. Il mancato raggiungimento di questo risultato non può ritenersi soltanto una conseguenza degli investimenti effettuati. Inoltre, al di là della riduzione del tempo di percorrenza, vi sono altri vantaggi quali la maggiore sicurezza e la conformità ai requisiti normativi (specifiche tecniche di interoperabilità ecc.). La Commissione desidera altresì osservare che la riduzione dei tempi di percorrenza non interessa soltanto il trasporto merci su rotaia, ma anche la durata del tragitto per i passeggeri, fattore di cui tenere conto nel valutare la performance di un progetto. Infine, l'intero valore aggiunto per il trasporto merci potrebbe concretizzarsi soltanto in seguito al completamento della tratta/del corridoio.

¹ A titolo di esempio, nei cinque Stati membri inclusi nel campione, il finanziamento è stato assegnato ai seguenti progetti: DE: Karlsruhe-Basilea, con particolare attenzione al trasporto merci, grazie alla costruzione di tratte supplementari destinate soltanto a questo tipo di trasporto (PP24), Emmerich-Oberhausen, collegamento principale alla linea della Betuwe per il solo trasporto merci (PP24); FR: Lione-Torino (PP3), FR: Perpignan-Figueras (PP3), FR: lo snodo Nîmes-Montpellier (PP3), ES: Evora-Merida.

Riquadro 11 — Esempi di ritardi nell'attuazione dei progetti: la Polonia e la Spagna

In Spagna due progetti, i tunnel di Pajares-Sotiello e di Sotiello-Campomanes, avrebbero dovuto essere conclusi nel 2011.

Per quanto concerne il primo, le condizioni geologiche del progetto hanno reso necessaria una modifica del progetto tecnico, portato a termine nel 2013 invece che nel 2011.

Per quanto concerne il secondo, l'instabilità del terreno ha richiesto interventi urgenti condizionando la normale esecuzione dei lavori. Il progetto non è ancora terminato.

Per quanto concerne la performance del progetto e la realizzazione degli obiettivi fissati nel progetto e nel programma, in entrambi i casi citati il rinvio può essere necessario per garantire il buon esito della finalizzazione del progetto.

88

La quota del trasporto merci su rotaia e la situazione in cui versa il settore sono oggetto di una valutazione a livello nazionale in Spagna; tuttavia, al momento non è disponibile alcun dato. Il settore del trasporto merci su rotaia ha sempre rappresentato una quota molto ridotta del totale dei trasporti. L'integrazione del trasporto merci nei progetti relativi ai trasporti è soltanto uno sviluppo recente, che può essere osservato negli ultimi progetti di grande portata² presentati alla Commissione.

89

Nell'ambito del Fondo di coesione e del FESR, gli Stati membri selezionano i progetti secondo l'obiettivo dei programmi negoziati con la Commissione. Inoltre, il sistema di gestione e di controllo di tali programmi dovrebbe garantire la selezione dei progetti di elevato valore per la realizzazione degli obiettivi del programma.

90

La Commissione ricorda che la manutenzione è di competenza nazionale e non è ammissibile ai finanziamenti dell'UE.

Tuttavia, ai fini dei finanziamenti la necessità della manutenzione è presa in considerazione come segue:

- nel periodo 2007-2013, i costi di manutenzione sono stati presi in considerazione e inclusi sia nelle analisi costi-benefici che negli studi di fattibilità per il calcolo del deficit di finanziamento;
- per quanto concerne i fondi SIE, nel periodo di programmazione 2014-2020 la manutenzione è inclusa regolarmente nei programmi, in quanto condizionalità delle domande per i progetti di grande portata.

91

La Commissione sta effettuando una verifica dei piani commerciali e delle strategie indicative di sviluppo dell'infrastruttura di cui all'articolo 8 della direttiva 2012/34/UE. Occorre tenere conto del fatto che la pubblicazione delle strategie di sviluppo dell'infrastruttura era prevista solo per il dicembre 2014.

² L'ultimo progetto che include il trasporto merci su rotaia in Spagna è parte del corridoio Madrid-frontiera portoghese, ossia il corridoio TEN-T «Atlantico». Nell'ambito di questo progetto, i treni assorbiranno circa il 25% del trasporto merci della regione (11 milioni di tonnellate per ferrovia e 43 milioni di tonnellate su strada). Il trasporto merci rappresenta l'1,06% delle entrate di questo corridoio.

Risposte della Commissione

92

Gli Stati membri decidono a livello nazionale se i gestori dell'infrastruttura possono applicare per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria coefficienti di maggiorazione o soltanto i costi direttamente sostenuti. Laddove gli Stati membri consentano l'applicazione di coefficienti di maggiorazione, il gestore dell'infrastruttura deve tenere conto di «se il mercato lo consente», un principio sancito dall'articolo 32 della direttiva 2012/34/UE. Questa norma mira a garantire che ai segmenti di mercato con una capacità di pagamento limitata (è spesso questo il caso degli operatori del trasporto merci) non sia impedito di effettuare i servizi di trasporto ferroviario a causa degli elevati canoni di accesso alle linee.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 le autorità spagnole hanno dato priorità alle linee passeggeri e pertanto gli investimenti nelle linee per il trasporto merci sono stati ridotti di conseguenza. Cfr. altresì la risposta della Commissione al paragrafo 79 e al riquadro 8.

Conclusioni e raccomandazioni

94

La Commissione ritiene che la performance dei programmi dell'UE debba essere misurata in rapporto a scenari di base. Il libro bianco del 2001 ha indicato come scenario di base il «rischio di un quasi-monopolio del trasporto merci su strada» nell'UE in futuro, se non vengono presi provvedimenti.

In questo contesto, la Commissione considera la relativa stabilità della quota modale del trasporto merci su rotaia un discreto successo, in particolare tenendo conto della ristrutturazione delle economie degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, che ha comportato un calo della quota della maggior parte delle industrie tradizionali, orientate alla tonnellata-chilometro. Inoltre, la Commissione è convinta che grazie alle azioni intraprese di recente, la quota modale di trasporto merci su rotaia aumenterà negli anni futuri.

I problemi individuati e descritti dalla Corte nella relazione sono in parte dovuti al fatto che la concorrenza non si fonda su condizioni paritarie (internalizzazione dei costi esterni). Inoltre, le ripercussioni della politica attuata potranno essere valutate a medio e lungo termine e, di conseguenza, è necessario più tempo.

95

La Commissione concorda sul fatto che tali tendenze sono in larga parte dovute alle considerazioni, sotto il profilo normativo e dei costi, delle imprese di trasporto e degli autotrasportatori e che, per poterle invertire, è necessario porre maggiore enfasi su tali aspetti.

La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che le tendenze delle quote del settore ferroviario nei mercati del trasporto merci sono dovute anche alla frammentazione del mercato ferroviario europeo in diversi segmenti nazionali. Il trasporto merci su rotaia è più efficace per le medie e lunghe distanze, che nel caso dell'Europa implicano l'attraversamento di almeno una frontiera (cfr. paragrafo 4). Le reti nazionali, frammentate e prive di regole e norme comuni e interoperabili, creano costi aggiuntivi per gli operatori, oltre a quelli connessi al primo/ultimo miglio (ad esempio, il cambiamento di locomotive per ragioni normative e i requisiti di formazione per i macchinisti).

96 a)

La Commissione ha affrontato questo aspetto nell'ambito della direttiva 2012/34/UE (rifusione) e del quarto pacchetto ferroviario.

L'articolo 56 ha esteso significativamente i poteri degli organismi di regolamentazione. Il termine di recepimento era previsto soltanto per il giugno 2015.

L'articolo 13 ha apportato notevoli miglioramenti al quadro giuridico concernente l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari.

Nel contesto dei negoziati sul quarto pacchetto ferroviario, è in discussione un ulteriore rafforzamento degli organismi di regolamentazione, ivi compreso un ampliamento dei loro poteri.

96 b)

La Commissione è consapevole dei problemi incontrati dagli operatori del trasporto merci per quanto concerne le procedure di gestione del traffico e sta valutando le possibili soluzioni per porvi rimedio.

Alcuni dei vincoli amministrativi e tecnici sono affrontati nell'ambito della legislazione dell'UE vigenti o in via di adozione (ad esempio, il pilastro tecnico del quarto pacchetto ferroviario e l'introduzione dell'ERTMS) e, in particolare per i corridoi merci ferroviari, mediante l'istituzione di vari gruppi di lavoro specifici.

96 c)

I corridoi merci ferroviari già cercano di ottenere la trasparenza della performance dei servizi di trasporto merci lungo i corridoi. Conformemente al regolamento, sono stati stabiliti indicatori della performance a livello di ciascun corridoio. Gli stessi vengono monitorati annualmente e i relativi risultati vengono pubblicati.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta, per quanto di sua competenza, la raccomandazione e ha adottato le misure necessarie affrontando la questione nell'ambito della direttiva 2012/34/UE e del quarto pacchetto ferroviario.

Spetta ora agli Stati membri occuparsene:

- i) recependo appieno/correttamente la legislazione, in particolare la direttiva 2012/34/UE (il termine per il recepimento era fissato al giugno 2015);
- ii) fornendo ai regolatori le risorse necessarie conformemente all'articolo 55, paragrafo 3, e all'articolo 56, paragrafo 5, della direttiva 2012/34/UE.

La Commissione monitorerà attentamente l'attuazione della direttiva.

Risposte della Commissione

Raccomandazione 2 a)

La Commissione accetta la raccomandazione e informa di aver già adottato iniziative per affrontare tali questioni.

Ad esempio, per quanto concerne la procedura connessa alla creazione di un calendario per l'assegnazione delle tracce, la Commissione ha messo in atto un quadro normativo nell'ambito della direttiva 2012/34/UE, che contiene disposizioni che fissano i termini e le norme che i gestori dell'infrastruttura sono tenuti a osservare (in particolare l'articolo 43 e seguenti e l'allegato VII). L'articolo 43 della direttiva 2012/34/UE conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare lo schema della procedura per la definizione degli orari di cui all'allegato VII. In base al risultato di una futura valutazione dell'attuazione di queste disposizioni in base ai riscontri/dati forniti dal settore, la Commissione potrebbe valutare se modificare tale allegato.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Le parti interessate hanno assunto un ruolo guida nell'armonizzazione in alcuni ambiti (ad esempio il quadro comune per l'assegnazione delle capacità).

Nel 2016 sarà effettuata una valutazione del regolamento sui corridoi merci ferroviari, che terrà conto di quanto è già stato fatto o sta per essere realizzato e esaminerà se vi siano settori in cui l'armonizzazione necessiti di un intervento della Commissione.

Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene che tali questioni siano affrontate nell'ambito del quarto pacchetto ferroviario, per il quale ha presentato proposte legislative nel gennaio 2013.

Raccomandazione 3 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e ha già preso misure per darvi attuazione. Per quanto concerne i requisiti linguistici per le tratte transfrontaliere, è in corso la modifica del pertinente allegato della direttiva 2007/59/CE.

La prossima valutazione della direttiva relativa ai macchinisti, nel 2016, stabilirà l'eventuale necessità di apportare modifiche legislative, garantendo al contempo un adeguato livello di sicurezza.

Raccomandazione 4 a)

La Commissione accetta la raccomandazione sul monitoraggio dei progressi nel conseguire l'obiettivo stabilito dal libro bianco sui trasporti del 2011 e accetta in parte la raccomandazione relativa ai valori-obiettivo intermedi.

La Commissione collabora strettamente con Eurostat al fine di elaborare gli indicatori necessari per monitorare gli obiettivi del libro bianco. La tempestività e la qualità degli indicatori dipenderà tuttavia dalla disponibilità dei dati degli Stati membri.

In caso di documenti programmatici futuri, la Commissione concorda che in linea di principio sarebbe opportuno fissare valori-obiettivo intermedi e valuterà la possibilità di stabilire tali valori-obiettivo intermedi in base alla portata dell'iniziativa nonché alla pertinenza e alla tempestività degli indicatori.

Raccomandazione 4 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e la considera parzialmente attuata.

L'articolo 56, paragrafo 7, della direttiva 2012/34/UE ha introdotto un nuovo obbligo per gli organismi di regolamentazione, ossia consultare i rappresentanti degli utenti dei servizi ferroviari di trasporto merci e passeggeri almeno ogni due anni. Le conclusioni di dette consultazioni costituiscono validi contributi per tale valutazione.

Inoltre, una volta all'anno è organizzata un'indagine sulla soddisfazione degli utenti dei corridoi merci ferroviari e i risultati sono pubblicati dagli stessi corridoi.

Raccomandazione 4 c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Per quanto concerne l'RMMS, la Commissione ha già adottato un atto di esecuzione (il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1100 della Commissione del 7 luglio 2015) che impone agli Stati membri di rispettare gli obblighi di comunicazione; considera pertanto questa raccomandazione già attuata.

Per quanto concerne i corridoi merci ferroviari, la Commissione ritiene questo elemento parzialmente attuato. Si sta venendo a creare un certo grado di armonizzazione grazie a un progetto di RailNetEurope. Nell'ambito di una valutazione del regolamento sui corridoi merci ferroviari, la Commissione valuterà l'esigenza di un'ulteriore armonizzazione in questo ambito, tenendo conto dell'esito del progetto RailNetEurope.

Raccomandazione 5

La Commissione accetta la raccomandazione e concorda sul principio di promuovere condizioni di parità.

98

Nell'ambito del QFP 2014-2020, il nuovo strumento del meccanismo per collegare l'Europa si incentra quasi interamente sui progetti con un chiaro valore aggiunto europeo, in particolare i progetti ferroviari transfrontalieri e l'introduzione dell'ERTMS. L'attenzione posta sulle tratte transfrontaliere e sull'interoperabilità sarà necessariamente vantaggiosa per i servizi di trasporto merci su rotaia, data la loro particolare competitività sulle lunghe e medie distanze.

La Commissione considera che siano state adottate e continueranno a essere adottate misure destinate agli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie, come nel caso del programma TEN-T.

99 a)

Per quanto concerne i fondi SIE, comparare soltanto il settore ferroviario a quello stradale in soli tre dei 28 Stati membri non permette di tenere conto del fatto che la creazione di un sistema di trasporto completo, sostenibile, multimodale, fluido e affidabile richiede investimenti in tutte le modalità di trasporto: ferroviario, marittimo, aereo, per vie navigabili interne e su strada, nonché nell'ambito dell'infrastruttura multimodale.

Trovare il giusto equilibrio non è un esercizio di distribuzione di quote predefinite delle dotazioni di bilancio disponibili per l'una o l'altra modalità di trasporto. Al contrario, l'analisi deve tener conto delle esigenze dei diversi Stati membri e regioni relative alle varie modalità di trasporto.

Il programma TEN-T, il principale strumento di finanziamento dell'UE per l'attuazione della strategia dell'Unione in materia di trasporti, è stato destinato specificamente al settore ferroviario, principale beneficiario dei fondi. Il 56% dei fondi disponibili è stato assegnato ai progetti ferroviari e un ulteriore 7% è stato destinato all'attuazione dell'ERTMS, rispetto al mero 4% assegnato al settore stradale tradizionale. Questa impostazione è ripresa nell'ambito del nuovo meccanismo per collegare l'Europa.

99 b)

Il programma TEN-T interessava specificamente i progetti ferroviari, soprattutto riguardanti le tratte transfrontaliere (cfr. paragrafo 77). Inoltre, i progetti finalizzati allo sviluppo di linee per il traffico misto o ad alta velocità hanno giovato al trasporto merci, anche grazie alla creazione di ulteriori capacità nelle linee convenzionali e in altre linee parallele. È inoltre difficile, da un punto di vista metodologico, distinguere in termini finanziari l'incidenza degli investimenti nelle linee per il traffico misto destinati al trasporto merci o al trasporto passeggeri.

È altresì opportuno notare che il regolamento TEN-T ha introdotto nuovi strumenti di governance per l'attuazione della rete centrale TEN-T (corridoi della rete centrale, coordinatori europei, piani di lavoro dei corridoi, forum dei corridoi). Tali strumenti contribuiscono a un migliore monitoraggio dell'attuazione delle TEN-T e alla definizione di una riserva di progetti che rispondano agli obiettivi strategici dell'UE, nell'ambito dei quali lo sviluppo del trasporto merci su rotaia occupa una posizione centrale.

99 c)

La Commissione ritiene che le infrastrutture ferroviarie siano un elemento essenziale, che deve tuttavia essere accompagnato dalle necessarie misure operative e legislative. Il quarto pacchetto ferroviario darà i propri frutti soltanto quanto sarà completamente attuato. Inoltre, le condizioni del mercato (crisi economica) non hanno favorito lo sviluppo dei servizi di trasporto merci negli ultimi anni.

Cfr. le risposte ai paragrafi 25 e 84.

99 d)

La Commissione sottolinea che la manutenzione è di competenza degli Stati membri e non è in genere ammissibile ai finanziamenti dell'UE.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 88.

100

I nuovi quadri relativi al TEN-T e al meccanismo per collegare l'Europa sono intesi a utilizzare meglio i finanziamenti dell'UE destinandoli a progetti con un elevato valore aggiunto per l'UE, ad esempio relativi ai collegamenti ferroviari transfrontalieri e all'eliminazione delle strozzature, ai collegamenti ferroviari con porti e aeroporti, in linea con le norme tecniche stabilite dal regolamento TEN-T. La Commissione negozia con gli Stati membri programmi operativi nell'ambito del FESR e del Fondo di coesione al fine di conseguire l'obiettivo principale della politica di coesione, vale a dire la coesione tra regioni meno e più sviluppate. La Commissione ritiene che i regolamenti per il periodo 2014-2020 facilitino ulteriormente questo processo istituendo condizionalità ex ante e un quadro per la performance.

Raccomandazione 6 a)

La Commissione accetta questa raccomandazione e la sta già attuando. Nei nuovi regolamenti per il quadro della politica di coesione relativo al 2014-2020, la Commissione ha introdotto una condizionalità ex ante al fine di garantire che siano in atto le condizioni necessarie per un sostegno efficace. Tra tali condizioni rientra un piano strategico a lungo termine, da definire prima di ogni decisione di finanziamento.

La Commissione condivide il parere secondo cui la pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria dovrebbe essere effettuata nel contesto della pianificazione generale delle reti di trasporto. Questo aspetto è precisato all'articolo 4 del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti. Gli obiettivi della rete transeuropea includono «l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali», «l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto» e «l'uso efficiente dell'infrastruttura».

In questo contesto, la Commissione ritiene che una performance eccellente richieda altresì una pianificazione strategica a lungo termine a livello nazionale e si debba tenere conto degli effetti transfrontalieri.

Il finanziamento del meccanismo per collegare l'Europa sarà incentrato sui progetti con un elevato valore aggiunto per l'UE. I fondi destinati ai progetti TEN-T nell'ambito del nuovo meccanismo per collegare l'Europa saranno disponibili solo per i progetti conformi al regolamento TEN-T, vale a dire che consentano una velocità di 100 km/h, 22,5 t di carico per asse e treni di una lunghezza di 740 m. Ne conseguirà il miglioramento delle condizioni per le operazioni di trasporto merci su rotaia. Inoltre, il meccanismo per collegare l'Europa si incentrerà sull'accesso ai generatori di traffico merci per garantire lo sviluppo dell'intermodalità, in particolare i collegamenti ferroviari con i porti. Vi è inoltre una priorità specifica riguardante le piattaforme multimodali (terminal strada-rotaia). La Commissione si assicurerà che tali piattaforme soddisfino al meglio le esigenze della rete ferroviaria europea.

Raccomandazione 6 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e la considera parzialmente attuata.

La Commissione verifica già la quota di finanziamenti dell'UE investita in progetti di trasporto merci su rotaia nell'ambito dell'attuazione del meccanismo per collegare l'Europa.

Tenendo conto dell'uso misto della maggior parte delle linee, la Commissione monitorerà l'ammontare dei fondi assegnati a progetti che non riguardano soltanto il traffico passeggeri (linee ad alta velocità).

Raccomandazione 7 a)

La Commissione accetta la raccomandazione e la considera parzialmente attuata.

I corridoi TEN-T/corridoi merci ferroviari, gli orientamenti TEN-T, la definizione preliminare delle tratte e delle priorità nel regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa, le specifiche tecniche di interoperabilità nonché il requisito n. 7.2 della condizionalità ex ante istituiscono un quadro per un piano completo in materia di trasporti, che facilita il processo di sviluppo dei corridoi ferroviari in modo non frammentato.

Il nuovo meccanismo per collegare l'Europa è destinato in particolare ai corridoi della rete centrale. Massimizzare l'impatto delle azioni intraprese a livello dell'UE e nazionale segue lo spirito del nuovo regolamento TEN-T, su cui poggia la strategia di finanziamento per il meccanismo per collegare l'Europa. Il regolamento TEN-T prevede la creazione di una rete su scala europea. La nuova legislazione ha rafforzato il mandato dei coordinatori europei, tra i cui compiti rientra tra l'altro la semplificazione di un'attuazione coordinata dei corridoi multimodali della rete centrale. Ciò permetterà lo sfruttamento delle potenziali sinergie e complementarità tra le azioni intraprese a livello nazionale e all'interno dei diversi programmi. Questo approccio dovrebbe permettere di ridurre al minimo il rischio di disporre di un mosaico di progetti, che determinerebbe lo sviluppo di una rete frammentata.

Raccomandazione 7 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e, per quanto di sua competenza, la considera attuata grazie alla creazione del quadro per l'analisi costi-benefici.

L'analisi costi-benefici è un elemento necessario di tutte le domande di finanziamento nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa. Per quantificare i benefici finanziari ed economici di un determinato progetto, tale analisi si avvale delle stime del traffico, che includono anche il traffico di merci per le linee ad uso misto. Solo i progetti con un'analisi costi-benefici positiva ricevono un finanziamento del meccanismo per collegare l'Europa.

Nel processo di selezione, la Commissione presterà la dovuta attenzione ai progetti che presentano il maggiore valore aggiunto per l'UE in termini economici, che nella maggior parte dei casi implica il traffico merci su rotaia.

Per quanto concerne i fondi SIE, la Commissione desidera sottolineare che gli elementi citati devono essere inclusi nelle informazioni fornite per l'approvazione dei progetti di maggiore rilevanza (in particolare lo studio di fattibilità e l'analisi costi-benefici). Riferimenti giuridici: per il 2007-2013, l'articolo 40 del regolamento (CE) n. 1083/2006 e, per il 2014-2020, l'articolo 101 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

La Commissione osserva che gli Stati membri sono altresì tenuti a condurre analisi ex ante dei deficit di finanziamento per i progetti minori che generano entrate³.

Raccomandazione 8

La Commissione osserva che la prima parte della raccomandazione è rivolta agli Stati membri e accetta la seconda parte della raccomandazione.

Gli Stati membri, con il sostegno dei rispettivi organismi di regolamentazione, dovrebbero, nel quadro dei piani commerciali e delle strategie indicative di sviluppo delle infrastrutture stabiliti dai gestori dell'infrastruttura, assicurare la manutenzione adeguata della rete ferroviaria (comprese le infrastrutture dell'ultimo miglio), in particolare nell'ambito dei corridoi merci ferroviari.

³ Nota orientativa sull'articolo 55, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1083/2006, nota del COCOF 08/0012/03.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Negli ultimi 25 anni, la promozione di metodi di trasporto più efficienti e sostenibili, in particolare del trasporto merci su rotaia, ha avuto un ruolo chiave nella politica dell'UE. Tra il 2007 e il 2013, il bilancio dell'UE ha contribuito a finanziare progetti ferroviari tramite lo stanziamento di circa 28 miliardi di euro. La presente relazione valuta se l'UE sia stata efficace nell'incrementare il trasporto merci ferroviario e se, dal 2000, ci sia stato un miglioramento della performance del trasporto merci ferroviario nell'UE, in termini di quota modale e di volumi trasportati. La Corte ha rilevato che, nel complesso, la performance del trasporto merci su rotaia rimane insoddisfacente, mentre è stato registrato un ulteriore incremento del trasporto merci su strada.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni