

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai recipienti semplici a pressione (versione codificata)**

COM(2008) 202 def. — 2008/0076 (COD)

(2009/C 27/09)

Il Consiglio, in data 26 maggio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai recipienti semplici a pressione (versione codificata).*

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, in data 9 luglio 2008, nel corso della 446<sup>a</sup> sessione plenaria, ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 142 voti favorevoli e 6 astensioni.

Bruxelles, 9 luglio 2008.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Verso una rete ferroviaria a priorità merci**

COM(2007) 608 def.

(2009/C 27/10)

La Commissione, in data 18 ottobre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Verso una rete ferroviaria a priorità merci.*

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 giugno 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore BUFFETAUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 luglio 2008, nel corso della 446<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli e 1 astensione.

**1. Conclusioni**

1.1 Il CESE condivide l'analisi della Commissione circa la situazione del trasporto ferroviario di merci nell'Unione europea e ritiene che le proposte della Commissione, pur andando nella giusta direzione, non siano abbastanza ambiziose rispetto alle sfide da affrontare.

1.2 Il Comitato è del parere che per migliorare la situazione occorrono:

- un'offerta di servizi logistici e non una semplice prestazione di trasporto,
- la riduzione dei costi per poter praticare prezzi maggiormente competitivi,

- servizi più affidabili,
- tempi di percorrenza «porta a porta» ragionevolmente brevi,
- un'offerta flessibile e la capacità di reagire in caso di perturbazioni.

1.3 *Un servizio logistico degno di questo nome*

Essenzialmente, l'obiettivo è semplificare per i clienti quegli aspetti che, per loro natura, risultano complessi in ambito ferroviario. Questo presuppone una vera e propria attenzione al cliente, un'informazione chiara e affidabile, una maggiore offerta di vagoni privati, e infine prestazioni «porta a porta» che comprendano il carico e lo scarico delle merci.

#### 1.4 La riduzione dei costi

1.4.1 Per raggiungere questo obiettivo, è opportuno continuare a puntare sull'interoperabilità e sull'armonizzazione tecnica in Europa. In passato ciascuna rete si è data le proprie regole e ha creato i propri sistemi di regolamentazione e di sicurezza. Ora è necessario ottenere una graduale convergenza dei vari sistemi e stabilire come obiettivo prioritario la realizzazione quanto più rapida possibile dell'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*: Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario).

1.4.2 Tramite congrui investimenti, realizzati ogni qual volta la situazione lo consente, sarebbe necessario modificare progressivamente le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria in materia di profilo e lunghezza dei treni, rampe, pendenze e carico per asse, allo scopo di adeguarle alle esigenze del trasporto merci, come avviene, ad esempio, negli Stati Uniti.

1.4.3 Un vero e proprio incremento della concorrenza e una maggiore apertura del mercato obbligherebbero a garantire più efficacia e produttività. Questo aspetto si collega al problema della formazione del personale viaggiante. In effetti, i nuovi operatori che accedono al mercato possono dover far fronte ad una penuria di manodopera qualificata. È dunque opportuno predisporre programmi di formazione adeguati, in grado di rispondere a tale richiesta e di permettere la creazione di nuovi impieghi altamente qualificati.

1.4.4 Occorre rivedere l'imputazione dei costi operata dai gestori delle infrastrutture tra i diversi operatori. Al fine di garantire le condizioni per una concorrenza veramente libera e non falsata, sarebbe altresì opportuno imputare meglio i costi esterni ai vari modi di trasporto concorrenti.

1.4.5 Iniziative quali la linea della Betuwe, il progetto New Opera o Fermed andrebbero analizzate e sostenute in modo da trarne elementi utili per un inventario delle varie esperienze e buone pratiche.

#### 1.5 Servizi più affidabili

1.5.1 È opportuno definire regole contrattuali vincolanti per il risarcimento del cliente in caso di cattiva prestazione dei servizi. Questo rappresenterebbe un incentivo a migliorare la qualità dei servizi stessi.

1.5.2 È necessario adoperarsi per migliorare la qualità e l'affidabilità dei singoli elementi che contribuiscono alla fornitura di un servizio, che si tratti di materiale viaggiante, segnaletica, strade ferrate o sistemi d'informazione.

1.5.3 Per assicurare la massima affidabilità del servizio è inoltre necessario assegnare buone tracce al trasporto merci e definire regole che in caso di conflitto di circolazione su tali tracce diano la priorità al trasporto merci, fermo restando, beninteso, il rispetto degli interessi di tutti gli utenti. Si potrebbe in particolare prevedere la possibilità di intervenire sui periodi e sugli orari di circolazione.

#### 1.6 Tempi di percorrenza «porta a porta» ragionevolmente brevi

1.6.1 Una delle critiche generalmente rivolte al trasporto ferroviario di merci concerne la lunghezza dei percorsi e la lentezza del servizio. Per rimediare a questo problema sarebbe opportuno che gli siano assegnate tracce con poche fermate (o addirittura nessuna), concepite in modo da ridurre al minimo le probabilità di un conflitto di circolazione con altri treni. Circa la gestione operativa, occorrerebbe inoltre assicurare che, in caso di un tale conflitto, il trasporto merci abbia per quanto possibile la precedenza. È altresì necessario promuovere l'uso dei treni notturni ad alta velocità per il trasporto di merci.

1.6.2 Il CESE sottolinea anche la necessità di realizzare investimenti per adeguare le infrastrutture ad un aumento della velocità, tenendo tuttavia conto del fatto che su una determinata strada ferrata una maggiore rapidità implica un minor carico autorizzato per asse. Se da un lato è vero che bisogna rimediare all'attuale lentezza del trasporto ferroviario di merci, dall'altro l'essenziale è assicurare la velocità regolare dei vagoni. È meglio tenere una velocità moderata ma costante piuttosto che obbligare i macchinisti a fermate e partenze che finiscono per provocare un accumulo dei ritardi.

#### 1.7 Introduzione della flessibilità

1.7.1 I principi e le modalità tradizionali di gestione del traffico, che danno sistematicamente la precedenza ai treni passeggeri, producono senza volerlo un effetto ben concreto: un treno merci che parta con un leggero ritardo (ad esempio una decina di minuti) finisce quasi sempre per registrare un notevole ritardo all'arrivo (diverse ore o addirittura un'intera giornata).

1.7.2 A medio/lungo termine lo sviluppo tecnologico permetterà di rendere più scorrevole la circolazione dei treni merci in tempo reale, senza avere come unico riferimento una traccia teorica prestabilita. Il concetto di «blocco mobile», integrato nella terza e ultima fase dell'ERTMS, permetterebbe di far transitare più treni sulla stessa infrastruttura e di reagire meglio in caso di perturbazioni. È dunque necessario che tutti gli Stati membri investano nel sistema ERTMS, al fine di conseguire quanto prima l'interoperabilità e la continuità nel funzionamento delle diverse reti nazionali.

1.7.3 Rimangono ad ogni modo necessari investimenti nelle capacità infrastrutturali sia per ovviare alle strozzature, sia nelle piattaforme di carico/scarico che consentono l'interoperabilità dei sistemi di trasporto.

1.7.4 Il problema delle stazioni di smistamento e di carico e scarico è importante ma è anche strettamente collegato alla questione delle reti secondarie diffuse sul territorio. In effetti, per essere veramente competitivo, il trasporto ferroviario di merci deve consentire che le merci siano condotte il più vicino possibile ai clienti.

## 1.8 Una rete destinata alle merci

1.8.1 Anche se oggi come oggi è poco realistico raccomandare la creazione di una rete transeuropea per le sole merci, resta il fatto che una rete specifica sarebbe il modo migliore per promuovere il trasporto ferroviario di merci, rendendolo più affidabile e puntuale, meno costoso e più rapido. L'opzione dei corridoi a priorità merci ha il merito di essere realistica nella situazione attuale, ma in assenza di grandi reti transcontinentali destinate alle merci si può prevedere d'introdurre nei corridoi a priorità merci un numero crescente di tronconi di linee ferroviarie appositamente pensate per le merci al fine di collegare alcuni centri economici particolarmente attivi. Lo dimostra il successo della linea della Betuwe che unisce il porto di Rotterdam alla Germania. Tutti gli Stati membri devono partecipare attivamente all'attuazione delle politiche e all'applicazione delle regolamentazioni che consentono di accrescere la competitività delle ferrovie.

## 2. Il punto della situazione

### 2.1 Un dato di fatto allarmante

2.1.1 Fra il 1995 e il 2005 il trasporto merci ha conosciuto una crescita annua pari al 2,8 %. Tuttavia, la quota di mercato del trasporto merci per ferrovia ha continuato a calare per stabilizzarsi attorno al 10 % a partire dal 2005, toccando così il minimo storico dal 1945.

2.1.2 Secondo la Commissione, questo bilancio negativo è imputabile ai seguenti fattori: inaffidabilità, insufficienza delle capacità disponibili, cattiva gestione dell'informazione, scarsa rapidità e poca flessibilità. Malgrado questi difetti, nuove opportunità sembrano però profilarsi nel contesto economico attuale, caratterizzato dalla crescita degli scambi commerciali, dalla congestione stradale, dal rincaro dei carburanti e dalle crescenti preoccupazioni in materia di protezione dell'ambiente.

2.1.3 In passato la Comunità ha cercato di rilanciare il trasporto per ferrovia sulla base di tre approcci politici:

- la liberalizzazione del mercato del trasporto merci per ferrovia, accompagnata dalla ristrutturazione delle imprese «storiche»,
- lo sviluppo dell'interoperabilità tecnica e di norme di sicurezza comuni,
- il preciso inquadramento della rete ferroviaria nell'ambito generale della rete transeuropea di trasporto.

2.1.4 È necessario prendere atto che i risultati ottenuti sono inferiori alle attese, soprattutto per quanto concerne il trasporto transnazionale.

### 2.2 Una politica comune dei trasporti in costante evoluzione

2.2.1 Il Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010 perseguiva l'obiettivo di un trasferimento modale dalla strada alla ferrovia e prevedeva, già all'epoca, la creazione di «corridoi multimodali dedicati in via prioritaria alle merci». Com'è noto, nel 2006, al momento del riesame del Libro bianco, per dar prova di realismo si è leggermente ridimensionata l'ambizione di trasferire una quota di trasporti dalla strada

alla ferrovia, sviluppando il concetto della «comodalità» senza però trascurare la necessità di costituire una rete ferroviaria con priorità per il traffico merci.

2.2.2 Questa è l'idea che la Commissione riprende nella comunicazione in esame sviluppandola nel triplice obiettivo che consiste nel migliorare i tempi di percorrenza, l'affidabilità e la capacità in una rete di trasporti basata sulle reti transeuropee esistenti.

## 3. Le proposte della Commissione

3.1 La Commissione ripercorre le iniziative avviate in passato per incoraggiare, migliorare o favorire il trasporto di merci per ferrovia: lo sviluppo dell'interoperabilità e dell'informazione (Europtirails), la costruzione d'infrastrutture TEN-T (linea della Betuwe), la creazione di strutture di corridoio, iniziative che si sono tuttavia rivelate insufficienti.

3.2 Pro forma la Commissione prende in considerazione tre opzioni: lo status quo, l'attuazione di una serie di nuove misure per realizzare una rete ferroviaria prioritariamente destinata al trasporto merci e l'avvio di un programma specifico per creare una rete ferroviaria europea ad hoc per il traffico merci.

3.3 Fedele ai principi della filosofia classica, la Commissione è del parere che *in medio stat virtus* (la virtù sta nel giusto mezzo), e dunque respinge la prima opzione in quanto non abbastanza ambiziosa e la terza perché troppo poco realistica.

### 3.4 Le azioni proposte

3.4.1 Per realizzare una rete europea prioritariamente destinata al traffico merci la Commissione intende sviluppare una serie di corridoi transnazionali. Si tratta di definire corridoi dotati di un'infrastruttura adeguata e di realizzare al tempo stesso un sistema efficace in termini di gestione e di esercizio. È un progetto che potrà essere realizzato solo con l'adesione degli Stati membri e dei gestori delle infrastrutture.

3.4.2 A questo scopo la Commissione intende prendere una serie di misure legislative nel quadro della rifusione del primo pacchetto ferroviario prevista per il 2008, definire un certo numero di incentivi e assegnare finanziamenti attingendo alle dotazioni disponibili.

3.4.3 La Commissione propone pertanto di mettere a punto una definizione giuridica delle strutture di corridoio a priorità merci, d'incoraggiare gli Stati membri e i gestori delle infrastrutture a istituire corridoi transnazionali prioritariamente destinati al traffico merci e di cercare le possibili fonti di finanziamento per dette strutture nell'ambito delle risorse esistenti.

3.4.4 Tra le critiche mosse al trasporto di merci per ferrovia figurano la qualità scadente del servizio e la scarsità delle informazioni ai clienti. Per tale motivo la Commissione auspica la definizione di una vera e propria politica della qualità e della trasparenza e propone di adottare una misura legislativa riguardante la pubblicazione d'indicatori di qualità. La Commissione intende inoltre pubblicare una relazione sulle misure adottate dagli operatori ferroviari per migliorare la qualità del servizio.

3.4.5 Alcune sezioni della rete sono sature, soprattutto in determinate zone centrali dell'Unione europea. Questo fenomeno rischia di aggravarsi ulteriormente nei prossimi anni. Sono dunque necessari investimenti per migliorare le capacità ricettive dell'infrastruttura in termini di lunghezza dei treni, profilo, carico per asse e velocità massima, investimenti che devono essere adeguatamente mirati e coordinati. La Commissione raccomanda pertanto ai gestori dei corridoi di mettere a punto dei programmi d'investimento e di valutare le possibili fonti di finanziamento nell'ambito dei programmi esistenti.

3.4.6 La questione della fluidità del traffico e dell'efficienza del trasporto ferroviario di merci fa emergere un secondo problema: quello dall'assegnazione di apposite tracce. Attualmente vi provvedono i singoli gestori dell'infrastruttura secondo regole che variano da uno Stato membro all'altro. È opportuno che tali regole vengano armonizzate in modo da disporre di tracce efficienti e affidabili.

3.4.7 A tal fine la Commissione intende proporre disposizioni legislative sull'assegnazione internazionale delle tracce e sulla priorità assegnata al trasporto merci, soprattutto in caso di perturbazioni sulla rete.

3.4.8 Un sistema di trasporto merci ha però anche bisogno di terminali e di stazioni di smistamento. Negli anni passati, tuttavia, sotto la spinta del mercato immobiliare, si è avuta la tendenza a ridurre il numero dei terminali e delle stazioni di smistamento nelle zone urbane.

3.4.9 Le proposte della Commissione evidenziano che il successo delle misure citate dipenderà dalle iniziative che saranno intraprese e dall'impegno fattivo degli Stati membri e degli operatori del settore ferroviario.

### 3.5 Osservazioni generali

3.5.1 Il quadro del trasporto ferroviario di merci delineato dalla Commissione non dà adito ad osservazioni specifiche: la Commissione non fa che confermare quello che già si sapeva circa la fragilità del settore. Per risolvere i problemi è necessaria la mobilitazione dei vari responsabili pubblici e del settore imprenditoriale, non soltanto sul piano della volontà politica o dell'iniziativa commerciale, ma anche in termini di finanziamento.

3.5.2 È indubbiamente questo il punto critico. La Commissione propone una serie di misure legislative ma non prevede assolutamente di assegnare nuove risorse. L'approccio giuridico, per quanto utile, risulta del tutto insufficiente. Gli stanziamenti necessari alla realizzazione delle diverse misure dovranno provenire dai programmi esistenti, e questo presuppone una serie di delicati compromessi, comportando un sistema di vasi comunicanti difficile da gestire.

3.5.3 Il successo dell'iniziativa richiede infine una forte adesione degli Stati membri e dei gestori delle infrastrutture. È

però risaputo che in genere gli Stati dispongono di poche risorse e che definiscono la loro politica ferroviaria sulla base di altre priorità. Per quanto riguarda invece i gestori delle infrastrutture, è noto che non sempre la loro situazione finanziaria è florida malgrado abbiano beneficiato della separazione delle reti comportanti una manutenzione onerosa dalla gestione delle medesime.

### 3.6 Osservazioni particolari

3.6.1 La creazione di corridoi transnazionali destinati alle merci è senz'altro una delle condizioni indispensabili per lo sviluppo del trasporto ferroviario di merci. Il Comitato si rende però conto di quanto il trasporto merci sia stato sinora sacrificato a beneficio del traffico di passeggeri. È dunque opportuno operare una sorta di «rivoluzione culturale» che indubbiamente implica la definizione di obiettivi vincolanti riconosciuti dagli Stati membri e la messa a disposizione di risorse finanziarie proprie, tenendo tuttavia presente che l'opinione pubblica dà per scontata la priorità ai treni passeggeri, fatto che in genere non va messo in discussione. Si tratta piuttosto di garantire una gestione ottimale delle reti e di creare reti a priorità merci senza per questo incidere sulla qualità e la puntualità del trasporto di passeggeri. Nel creare corridoi transnazionali, si dovrebbe tener conto degli scartamenti ferroviari dei nuovi e dei vecchi Stati membri dell'UE, del materiale rotabile disponibile, dei flussi di merci dei paesi candidati all'adesione all'UE e dei paesi terzi e dell'esistenza di un'enclave della Russia nella regione di Kaliningrad.

3.6.2 L'informazione e la trasparenza sono di certo questioni importanti, ma è chiaro che nel fare la sua scelta il cliente si basa soprattutto su criteri quali il prezzo, l'affidabilità, la rapidità del trasporto, la facilità di accesso dei terminali, il carico e lo scarico delle merci. L'elemento chiave è dunque la qualità del servizio e questa dipende, da un lato, dai meccanismi organizzativi del trasporto ferroviario e, dall'altro, dalla realizzazione d'investimenti considerevoli.

3.6.3 Per quanto riguarda la questione della competitività, tutti sembrano convenire che questo tipo di trasporto è riservato ad un determinato genere di merci, segnatamente quelle più pesanti, e a grossi volumi di carico. Sarebbe necessario prevedere una maggiore diversificazione della clientela, in particolare attraverso l'uso dei container, che permetterebbe di estendere il mercato e di essere più competitivi, in un contesto che vede aumentare sia il prezzo dei carburanti sia l'interesse nei confronti dello sviluppo sostenibile.

3.6.4 Per quanto concerne il problema del finanziamento, la comunicazione della Commissione risulta lacunosa in quanto non prevede stanziamenti specifici e propone una soluzione basata su compromessi nell'ambito delle risorse esistenti.

Bruxelles, 10 luglio 2008.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS