



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 ottobre 2007 (15.11)
(OR. fr)**

**14165/07
ADD 3**

TRANS 313

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario generale della Commissione europea
Data: 19 ottobre 2007
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione
Documento di accompagnamento della comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Verso una rete ferroviaria a priorità merci
Sintesi della valutazione di impatto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2007) 1325.

All.: SEC(2007) 1325



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2007
SEC(2007) 1325

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

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

Verso una rete ferroviaria a priorità merci

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

{COM(2007) 608 definitivo}
{SEC(2007) 1322}
{SEC(2007) 1324}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Verso una rete ferroviaria a priorità merci

Sintesi della valutazione di impatto

1. CONTESTO

1.1. Piccola quota di mercato per il trasporto merci per ferrovia

Il trasporto di merci registra una forte crescita, pari al 2,8% all'anno fra il 1995 e il 2005, da diversi anni superiore a quella del PIL (2,3% all'anno).

Tuttavia, il trasporto per ferrovia assorbe solo una percentuale contenuta di questa crescita: la sua quota di mercato ha continuato a diminuire fino a scendere al 10% nel 2005¹ (la percentuale sale al 16,5% se si considerano solo i trasporti terrestri), il livello più basso dal 1945.

1.2. Le ferrovie si adattano troppo lentamente ai nuovi modelli economici

La produzione industriale europea si sta spostando dai prodotti di base, il cui trasporto spesso avviene per ferrovia, verso i prodotti finiti. Il trasporto fra i vari siti di produzione nell'ambito della produzione "just in time" richiede in particolare una grande affidabilità per il rispetto di scadenze fisse: il trasporto stradale risponde molto bene a queste esigenze proponendo una soluzione logistica adeguata ed efficiente e una flessibilità superiore.

Il segmento attualmente più dinamico è il trasporto combinato, il cui traffico nel 2004 è aumentato del 16% a livello internazionale. La crescita elevata del traffico di container² offre alle ferrovie un notevole potenziale di sviluppo. I treni completi possono essere redditizi e competitivi sulle lunghe distanze e, a determinate condizioni, anche sulle medie e brevi distanze.

Invece, il trasporto a carro singolo, che raramente è redditizio, incontra notevoli difficoltà in Europa, pur rappresentando il 50% del trasporto merci per ferrovia. Una drastica diminuzione della circolazione dei carri singoli potrebbe avere effetti preoccupanti sull'intero sistema dei trasporti dell'Unione, visto che il concorrente diretto di questo segmento è il trasporto su strada.

1.3. Le difficoltà incontrate dal trasporto merci per ferrovia

In generale, gli operatori ferroviari continuano ad essere poco orientati verso le necessità e le aspettative dei clienti, che diventano sempre più specifiche e riguardano principalmente

¹ Eurostat

² Nel porto di Rotterdam il traffico di container dovrebbe crescere da 9,2 milioni di TEU nel 2005 a 22 milioni di TEU nel 2020.

l'affidabilità del trasporto, i prezzi, le capacità disponibili, la gestione dell'informazione, i tempi di trasporto e la flessibilità. Oggi il trasporto merci per ferrovia incontra un certo numero di difficoltà che spiegano in parte l'impossibilità di incrementarne la quota di mercato.

- In generale, la velocità commerciale media del trasporto merci per ferrovia continua ad essere troppo bassa rispetto a quella del trasporto stradale³.
- I problemi di capacità incontrati dalle ferrovie sono essenzialmente dovuti a problemi connessi all'infrastruttura (linee e terminal) e alla debolezza dei servizi (nei terminal e nelle stazioni di smistamento, per il rifornimento di carburante, ecc.).
- In caso di saturazione dell'infrastruttura il trasporto merci non è prioritario e questo influisce sulle sue prestazioni. Infatti, un treno merci può essere rallentato in misura considerevole da treni passeggeri in ritardo o in sosta.
- I sistemi di informazione non permettono di localizzare in tempo reale le merci trasportate e il materiale rotabile.
- Una conseguenza è la scarsa puntualità, che è del 53%⁴ per il trasporto ferroviario combinato e che scende ulteriormente per il trasporto ferroviario classico.
- Una parte molto rilevante dei costi è legata all'ammortamento del materiale (che resta troppo caro) e alla sua troppo frequente immobilizzazione.
- Le operazioni transfrontaliere sono alquanto complicate. Visto che non sempre esiste un coordinamento sufficiente fra le autorità nazionali e i vari gestori dell'infrastruttura, la circolazione dei treni internazionali incontra spesso "ostacoli" amministrativi.

2. LE AZIONI GIÀ SVOLTE: UN BILANCIO

Da una quindicina di anni la Comunità europea attua una politica ferroviaria destinata a infondere nuovo slancio al settore e a invertire il trend negativo del trasporto merci per ferrovia rispetto al trasporto stradale per realizzare un mercato unico solido basato su un sistema di trasporto sostenibile. Questa politica si è concretizzata nella liberalizzazione del mercato del trasporto merci, divenuta totale a partire dal gennaio 2007, e nelle direttive relative all'interoperabilità e alla sicurezza. Nell'ambito della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), la Commissione ha individuato un certo numero di assi prioritari, in prevalenza ferroviari, che possono beneficiare di un sostegno comunitario, sia a livello finanziario⁵ che a livello di coordinamento fra i vari Stati membri attraversati dai singoli assi.

Nell'ambito della politica perseguita dalla Commissione a favore della realizzazione del sistema europeo ERTMS, sono stati identificati 6 corridoi, importanti per il trasporto merci per ferrovia, in relazione ai quali i governi e i gestori di infrastrutture interessati hanno

³ Le merci trasportate su strada viaggiano a una velocità media di 50 km/h.

⁴ Secondo le statistiche dell'UIRR, nel 2006 solo il 53% dei treni del trasporto combinato è arrivato a destinazione con meno di 30 minuti di ritardo.

⁵ È stato stanziato un bilancio TEN-T di 8 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, destinato in larga misura alle infrastrutture ferroviarie.

istituito alcune strutture comuni di coordinamento. Resta tuttavia ancora molto da fare per conseguire l'obiettivo di un mercato ferroviario europeo integrato.

3. GLI OBIETTIVI DI UNA RETE A PRIORITÀ MERCI

Tenendo conto di queste difficoltà, è necessario avviare nuove iniziative per realizzare una rete dedicata al trasporto merci, uno strumento atto a migliorare le prestazioni delle ferrovie in Europa e necessario per sviluppare le attività del trasporto merci per ferrovia in Europa.

3.1. Gli obiettivi specifici

Per conseguire l'obiettivo generale saranno perseguiti tre obiettivi finalizzati a migliorare le prestazioni del trasporto merci per ferrovia sulla rete a priorità merci: aumentare la velocità commerciale, migliorare l'affidabilità e potenziare le capacità, permettendo così alle ferrovie di competere più efficacemente con il trasporto stradale.

L'aumento della velocità commerciale e della capacità permetterà inoltre di diminuire i costi e quindi di rafforzare la competitività. Invece, non saranno proposte misure né per migliorare la flessibilità delle ferrovie, visto che ciò non rientra fra gli obiettivi perseguiti con la creazione di corridoi, né per potenziare la gestione dell'informazione, dal momento che questo punto è già oggetto di iniziative comunitarie in corso di attuazione.

3.2. Le opzioni previste

Per conseguire gli obiettivi summenzionati si prevedono quattro opzioni:

3.2.1. Opzione A: status quo, senza nuove iniziative a livello comunitario.

3.2.2. Opzioni B1 e B2: sostegno politico comunitario per i corridoi dedicati al trasporto merci. Sarà analizzata e proposta la possibilità di un sostegno finanziario alle operazioni più efficaci, nell'ambito del programma TEN-T o nelle future prospettive finanziarie, con lo stanziamento di finanziamenti per realizzare corridoi dedicati al trasporto merci. Queste due opzioni si distinguono per la diversa portata dell'intervento legislativo e finanziario.

3.2.3. Opzione C: forte impegno politico comunitario per la realizzazione di una rete dedicata esclusivamente al trasporto merci. Nell'ambito di un programma comunitario specifico sono stanziati finanziamenti appositi per la creazione dei corridoi dedicati al trasporto merci. Si propone un regolamento riguardante la rete dedicata al trasporto merci.

3.3. I principali assi ferroviari per il trasporto merci: i corridoi

Per la loro stessa struttura le ferrovie sono obbligate a concentrarsi essenzialmente sui servizi di comunicazione fra i centri economici (fra i porti e i terminal), in cui la loro produttività supera quella del trasporto stradale. Questa strategia intende aumentare il volume dei flussi e ridurre i costi di produzione lungo i principali assi della rete ferroviaria europea, vale a dire i corridoi.

I corridoi interessati da questa azione faranno parte della rete evidenziata a titolo illustrativo sulla cartina riportata qui di seguito. La rete è stata definita in base alle reti europee esistenti:

la rete TEN-T, definita nella decisione 884/2004/CE, e la rete per il trasporto merci, descritta nella direttiva 2001/12/CE. Questa rete corrisponde o include le reti definite nell'ambito dei progetti europei di ricerca Trend, Reorient e New Opera e alla rete di realizzazione dell'ERTMS-ETCS.

4. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

4.1. Le opzioni come risposta agli obiettivi della presente iniziativa

Il rallentamento del traffico all'altezza delle strozzature (di solito nelle vicinanze delle agglomerazioni), l'attraversamento delle frontiere, dove si perde molto tempo a causa di restrizioni amministrative o tecniche, e i tempi di accesso ai servizi ferroviari (terminal, stazioni di smistamento) sono tre problemi particolarmente spinosi che il trasporto internazionale di merci per ferrovia deve affrontare. Queste difficoltà hanno un impatto significativo sulla velocità commerciale media e si può ritenere che questi stessi fattori limitino la capacità dell'infrastruttura e l'affidabilità del trasporto merci.

Tenuto conto delle iniziative in corso tese a semplificare l'attraversamento delle frontiere per il traffico ferroviario, l'opzione A dovrebbe favorire una serie di miglioramenti – seppur non omogenei e talvolta anche insufficienti – su tutta la rete a priorità merci.

Le opzioni B1 e B2 dovrebbero permettere di migliorare radicalmente i tempi di attraversamento delle frontiere su tutti i corridoi. Inoltre dovrebbero favorire l'uso coordinato (fra i gestori dell'infrastruttura sui due versanti delle frontiere) e più strutturato dell'infrastruttura, il che permetterà di incrementare la velocità commerciale media lungo i corridoi. A questo proposito, l'opzione B2, che propone obiettivi più ambiziosi dell'opzione B1 in materia di coordinamento transfrontaliero, sembra quella più efficace per ridurre l'impatto dell'attraversamento delle frontiere sui tempi di percorrenza.

Con le misure proposte per migliorare l'accesso ai servizi ferroviari (maggiore trasparenza e maggiore capacità dei servizi in questione) dovrebbero diminuire i tempi di attesa connessi ai servizi in questione.

L'opzione C offrirebbe ovviamente la soluzione più completa per conseguire gli obiettivi fissati. Grazie all'assenza di traffico misto sulle linee sarebbe molto più semplice ottimizzarne l'uso e si potrebbero predisporre corridoi interamente dedicati al trasporto merci. Tuttavia, una rete completamente dedicata al traffico merci sarebbe sproporzionata rispetto ai bisogni di infrastrutture che l'Unione dovrà soddisfare nei prossimi quindici anni: solo su alcune brevi sezioni europee il traffico potrebbe aumentare entro il 2020 in misura tale da utilizzare la piena capacità di una linea a doppio binario interamente dedicata al traffico merci.

4.2. Le conseguenze economiche, sociali e ambientali delle opzioni

Adottando l'opzione A, le tendenze che si delineano nell'evoluzione delle quote modali del trasporto per ferrovia e di quello su strada vengono modificate solo leggermente e i costi esterni relativi al trasporto (inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici) continuano ad aumentare a ritmo sostenuto. In compenso, il rumore – un punto delicato del trasporto ferroviario – non aumenterà quasi affatto.

L'impatto delle opzioni B1 e B2 sul trasporto di passeggeri rappresenta una delle principali conseguenze sul piano sociale ed economico. Visto che la maggior parte delle linee che costituiscono la rete europea a priorità merci non è satura, una maggiore affidabilità delle tracce dovrebbe causare poche deviazioni del traffico passeggeri. L'affidabilità di quest'ultimo dovrebbe migliorare (entrambi i segmenti possono trarre vantaggi dall'assegnazione ottimizzata delle tracce) ma le prestazioni dovrebbero leggermente

peggiore (nella maggior parte dei casi i tempi di percorrenza dovranno aumentare di circa il 10%).

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, le opzioni B1 e B2 offrono il bilancio più positivo dal momento che i costi esterni ambientali risparmiati sono piuttosto elevati rispetto ai costi evitati con l'opzione A.

Quanto agli aspetti economici, le opzioni B1 e B2 sembrano le più equilibrate, tenendo conto in particolare del costo inferiore per la società rispetto all'opzione C.

L'impatto ambientale dell'opzione C non è immediatamente evidente, visto che il costo della costruzione delle nuove linee riduce i vantaggi che questa opzione presenta rispetto alle opzioni B1 e B2 in materia di costi esterni evitati.

4.3. Altri criteri di valutazione

Lo status quo previsto dall'opzione A non genera costi supplementari rispetto alle misure e ai programmi già in corso, ma il processo di coordinamento dei gestori delle infrastrutture avviato potrebbe richiedere molto tempo e dovrebbe essere accelerato.

È possibile realizzare interventi operativi a breve e medio termine, previsti dalle misure legislative proposte nelle opzioni B1 e B2, fra cui l'applicazione di misure e strumenti per ottimizzare l'uso del corridoio e l'installazione dell'ERTMS. Questi interventi possono presentare un rapporto costi-benefici superiore agli investimenti nell'infrastruttura che possono essere realizzati solo su un periodo più lungo e con investimenti sensibilmente più elevati. I vantaggi degli interventi operativi sono tuttavia limitati e dovranno essere accompagnati, in un secondo tempo, da interventi strutturali.

Gli interventi strutturali possono essere stimati a circa 80 miliardi di euro. Al loro interno si distinguono interventi strutturali di primo livello, volti ad armonizzare e migliorare la capacità del corridoio in termini di lunghezza massima dei treni, per un costo di 20 miliardi di euro, e interventi strutturali pesanti, necessari per eliminare le strozzature, per un costo di 60 miliardi di euro.

L'opposizione di alcune autorità locali, dovuta alla necessità di riorganizzare il trasporto di passeggeri in determinate aree, potrebbe rappresentare uno dei rischi maggiori per queste opzioni. Tuttavia, molto spesso l'aumento di treni merci in circolazione attorno alle agglomerazioni significa una diminuzione dei camion sulle strade intorno a queste stesse aree.

Il costo di realizzazione dell'intera rete – ovvero l'opzione C, così com'è raffigurata sulla cartina, con una lunghezza totale di circa 25 000 km – sarebbe di circa 170 miliardi di euro.

Tenendo conto dei costi totali, è più vantaggioso utilizzare una linea alla sua capacità massima. Anche se i tempi di percorrenza aumentano del 33%, questa opzione è meno costosa dell'ampliamento della capacità. Quando questo ampliamento risulta necessario, occorre verificare se esistono soluzioni alternative più vantaggiose (riattivazione di determinate linee, circonvallazioni).

La necessità di realizzare questi grossi investimenti per realizzare una rete dedicata, che sarebbe completata in tempi lunghi, è un rischio notevole. Infatti, le risorse finanziarie che possono essere mobilitate dagli Stati membri, dai gestori dell'infrastruttura e dalla Comunità sono limitate.

4.4. Conclusioni della valutazione delle opzioni

Nel complesso, **le opzioni B1 e B2 fornirebbero le risposte più equilibrate per conseguire gli obiettivi illustrati al capitolo 4.** Infatti con queste opzioni viene dato un nuovo impulso politico, finanziario e legislativo che completa e rafforza le iniziative già in corso. **L'opzione A risulta insufficiente**, mentre **l'opzione C è sproporzionata** rispetto agli effetti a breve e medio termine considerati dalla presente valutazione di impatto.

Con metodi diversi, le opzioni B1 e B2 intendono eliminare un certo numero di ostacoli che impediscono di migliorare la competitività del trasporto merci. È opportuno **concentrarsi, sia a livello finanziario che politico e legislativo, sulle azioni più efficaci e realizzabili in tempi brevi (interventi strutturali).**

Le priorità dovranno quindi riguardare **l'eliminazione delle strozzature operative e amministrative, che può essere ottenuta a breve-medio termine e che non richiede risorse eccessive**, al meno dal punto di vista finanziario. L'eliminazione delle strozzature strutturali dovrà essere oggetto di azioni avviate e finanziate dalle parti interessate (Stati membri e gestori dell'infrastruttura), con un sostegno della Comunità, come attualmente previsto nell'ambito della rete TEN-T e dei fondi di coesione.

Tuttavia, non si deve nemmeno escludere completamente l'idea di una rete dedicata al traffico merci. La soluzione qui proposta consiste in effetti nell'adottare una strategia graduale, che tenga conto della fattibilità temporale e finanziaria delle misure. L'attuazione delle opzioni B1 e B2 dovrebbe quindi costituire la prima fase di un processo destinato a realizzare – a più lungo termine - corridoi interamente dedicati al traffico merci.

5. ATTUAZIONE DELLE OPZIONI APPROVATE: CALENDARIO E MONITORAGGIO

5.1. Calendario provvisorio

Ottobre 2007	Approvazione della comunicazione
1° semestre 2008	Riflessione strutturata sulle opzioni proposte dalla comunicazione
	Valutazione di impatto delle misure approvate
	Proposta di misure legislative
2009/2010	Adozione delle misure legislative

5.2. Monitoraggio dell'attuazione

Il monitoraggio consisterà essenzialmente nell'approfondire l'analisi delle misure qui proposte, selezionare quelle più adeguate, attuarle e assicurarne l'applicazione da parte dei soggetti interessati. Le principali parti interessate, così come tutti i servizi della Commissione coinvolti, saranno consultati e associati in ognuna di queste fasi.

Inoltre, una relazione di monitoraggio sull'evoluzione del mercato ferroviario (*Rail Market Monitoring Scheme*), che sarà pubblicata all'avvio di questa iniziativa, permetterà di valutare a scadenze periodiche in che misura lo sviluppo di una rete orientata al traffico merci favorisca la crescita del traffico delle merci trasportate su rotaia.