



Bruxelles, 14.12.2021  
COM(2021) 810 final

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

**Piano d'azione per promuovere il trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero e a  
lunga percorrenza**

## 1. Il potenziale ecologico delle ferrovie

L'Anno europeo delle ferrovie 2021 rappresenta un'opportunità per promuovere le ferrovie europee in quanto trasporto pulito, sicuro e conveniente per tutti. Il trasporto ferroviario europeo è verde, con l'81 %<sup>1</sup> dei treni-km nell'Unione europea già percorsi da treni alimentati a energia elettrica<sup>2</sup>, e causa un basso impatto climatico<sup>3</sup> <sup>4</sup>. Tuttavia le ferrovie non sono sfruttate in tutto il loro potenziale, tanto meno come mezzo di viaggio transfrontaliero. Si stima che le ferrovie rappresentino solo il 10 % circa del trasporto collettivo transfrontaliero di passeggeri in Europa<sup>5</sup>.

Questo potenziale dovrebbe essere sfruttato con urgenza. Il Green Deal europeo<sup>6</sup> e la strategia per una mobilità sostenibile e intelligente<sup>7</sup> pongono il trasporto ferroviario al centro degli sforzi volti a rendere più ecologico il sistema di mobilità dell'Unione. La valutazione economica comune<sup>8</sup> alla base del piano per l'obiettivo climatico 2030 e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente ha esaminato una serie di possibili percorsi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 a livello dell'intera economia e conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Il percorso centrale si concentra su una combinazione di fissazione del prezzo del carbonio e misure specifiche a sostegno della mobilità multimodale e degli investimenti in trasporti sostenibili, sicuri e intelligenti. Indica che, se tali misure fossero attuate, il traffico ferroviario ad alta velocità raddoppierebbe entro il 2030 e triplicherebbe entro il 2050. Un altro obiettivo della strategia è che i viaggi collettivi programmati inferiori a 500 km diventino neutri in termini di emissioni di carbonio all'interno dell'UE. Essa sottolinea anche che nessuno dovrebbe essere lasciato indietro: è fondamentale che la mobilità sia a disposizione e alla portata di tutti e che le regioni rurali e remote siano meglio collegate.

Il presente piano d'azione per promuovere il trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero a lunga percorrenza dimostra l'impegno della Commissione a raggiungere tali ambiziosi obiettivi. Esso fornisce una tabella di marcia concreta con azioni da intraprendere principalmente nei prossimi due anni. Quando tutte le azioni saranno attuate, il trasporto ferroviario transfrontaliero diventerà un'opzione di viaggio molto più attraente sulle lunghe percorrenze per molti europei in tutto il continente.

Il mercato unico è un caposaldo dell'Unione europea, con un impatto positivo diretto sui consumatori, le imprese e gli enti pubblici, e ha generato benefici per i passeggeri del trasporto

---

<sup>1</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime\\_external\\_report\\_2019\\_final\\_210625\\_0.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf).

<sup>2</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_en).

<sup>3</sup> Il costo climatico medio per i treni è pari a 0,05 eurocent per passeggero-km, rispetto a 2,2 eurocent per gli aerei, 0,5 eurocent per gli autobus e 1,2 eurocent per le autovetture. Fonte: Commissione europea, Manuale sui costi esterni dei trasporti, 2019, tabella 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

<sup>4</sup> Commissione europea, Manuale sui costi esterni dei trasporti, 2019, tabella 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

<sup>5</sup> Nell'UE, in Norvegia, in Svizzera e nel Regno Unito nel loro insieme. Studio: "Long-distance cross-border passenger rail services", Steer and KCW, ottobre 2021.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it).

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en).

<sup>8</sup> COM(2020) 562 final, "Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa - Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini".

ferroviario con servizi ferroviari più frequenti e innovativi, a prezzi più vantaggiosi. L'attuale quadro normativo e politico dell'Unione per il trasporto ferroviario offre agli Stati membri e al settore una serie di strumenti e possibilità per attuare lo spazio ferroviario europeo unico, eliminare gli ostacoli e aprire il mercato a nuovi operatori e servizi. Le tappe fondamentali che la strategia per una mobilità sostenibile e intelligente ha fissato per l'aumento del numero di passeggeri che viaggiano su linee ferroviarie ad alta velocità possono essere raggiunte solo attraverso investimenti aggiuntivi da parte dell'Unione, dei suoi Stati membri, del settore ferroviario e degli investitori privati. I servizi possono essere migliorati tenendo presente la dimensione europea della rete ferroviaria, ricorrendo alla pianificazione delle capacità e facendo in modo che i biglietti per i servizi ferroviari siano facili da reperire e a prezzi vantaggiosi, anche come parte di un comodo viaggio multimodale. La libera circolazione transfrontaliera è uno dei principali risultati dell'integrazione europea e deve essere garantita nell'affrontare l'urgente necessità di rendere i trasporti più sostenibili.

## **2. Sfruttare lo slancio per il trasporto ferroviario**

Sono in atto molti cambiamenti necessari per migliorare i servizi ferroviari transfrontalieri a lunga percorrenza nell'Unione ed è giunto il momento di accelerare tali sforzi. Tra il 2001 e il 2016, quattro pacchetti normativi per il trasporto ferroviario<sup>9</sup> hanno creato un quadro giuridico favorevole a livello dell'Unione per le ferrovie aprendo gradualmente i mercati ferroviari alla concorrenza, promuovendo l'interoperabilità dei sistemi ferroviari nazionali e offrendo le condizioni per lo sviluppo di uno spazio ferroviario europeo unico, in cui la concorrenza e l'armonizzazione delle norme mirano ad aumentare e migliorare l'offerta di mercato per i passeggeri. L'accessibilità economica dei biglietti ferroviari per i passeggeri è quindi trainata dall'ottimizzazione e digitalizzazione delle operazioni e dalla concorrenza sul mercato, che garantisce un'offerta più adeguata alle esigenze dei clienti, una migliore qualità del servizio e la concorrenza sui prezzi. L'apertura del mercato per i servizi transfrontalieri nel 2010 e i servizi nazionali nel 2020 ha rappresentato una tappa fondamentale di questo processo.

Tutto questo è stato accompagnato da un sostegno agli investimenti molto consistente e costante, fornito dall'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto ferroviario (TEN-T) nonché per la ricerca e l'innovazione. Nel periodo 2014-2020 la Commissione ha coinvestito con il settore privato oltre 900 milioni di EUR attraverso l'impresa comune Shift2Rail, che ha sostenuto più di 100 progetti volti a sviluppare soluzioni innovative all'avanguardia per la creazione di sistemi ferroviari del futuro per i passeggeri. Nello stesso periodo il meccanismo per collegare l'Europa (MCE)<sup>10</sup> ha sostenuto oltre 400 progetti ferroviari con un contributo di circa 16,5 miliardi di EUR. Tali progetti riguardavano importanti collegamenti transfrontalieri, nuove linee passeggeri e merci, l'ammodernamento e l'elettrificazione della rete e la sua digitalizzazione con il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

<b>Dati essenziali relativi al trasporto ferroviario transfrontaliero internazionale nell'Unione</b>
--

<sup>9</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en).

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>.

Tra il 2001 e il 2018 il numero di passeggeri-km del trasporto ferroviario nell'UE-27 è passato da 339,9 a 407,2 miliardi<sup>11</sup>. La quota delle linee ferroviarie ad alta velocità in questo valore ha segnato un aumento significativo dal 19,2 % al 31 %, quasi raddoppiando da 65 a 126 miliardi di passeggeri-km.

La quota modale delle ferrovie, misurata in passeggeri-km, è leggermente aumentata passando dal 6,7 % al 6,9 %. Le quote modali delle autovetture, dei veicoli a motore a due ruote e degli autobus sono diminuite, mentre la quota modale del traffico aereo è passata dal 6,1 % al 9,6 %<sup>12</sup>.

Tra il 2007 e il 2018 i passeggeri-km a livello transfrontaliero sono passati da 20 a 28 miliardi di passeggeri-km (+40 %)<sup>13</sup>, ma rappresentano appena il 7 % circa di tutti i passeggeri-km del trasporto ferroviario.

Il numero di servizi ferroviari transfrontalieri a lunga percorrenza in Europa<sup>14</sup> non ha subito grandi variazioni dal 2001, con circa 4 500 coppie di treni alla settimana. In questo periodo il numero dei servizi ferroviari notturni è diminuito del 65 % e il numero dei servizi ad alta velocità è aumentato del 95 %. Inoltre il numero delle linee servite è diminuito e l'accento è stato posto su servizi più frequenti sulle linee principali<sup>15</sup>.

Nel 2020 e nel 2021 il settore ferroviario è stato gravemente colpito dalla pandemia di COVID-19. Nel secondo trimestre del 2020 il numero di passeggeri-km del trasporto ferroviario nell'Unione è diminuito del 75 % rispetto allo stesso periodo del 2019 e ha registrato una leggera ripresa nei trimestri successivi (rispettivamente -38 % e -56 % per il terzo e il quarto trimestre)<sup>16</sup>. Le misure di sostegno nazionali hanno contribuito solo in parte ad affrontare l'impatto negativo della crisi. Le imprese ferroviarie che operano su base commerciale, senza sovvenzioni, fornendo i cosiddetti servizi a "libero accesso", si sono dimostrate particolarmente vulnerabili.

In questo contesto, il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>17</sup> offre un'opportunità senza precedenti di rinascita delle ferrovie e di nuovi investimenti nel trasporto ferroviario, con finanziamenti aggiuntivi previsti per questo settore pari a quasi 50 miliardi di EUR.

Vi è la necessità di un'azione più incisiva nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri ed esiste anche lo slancio in tal senso. Gli Stati membri hanno dimostrato il loro impegno, tra l'altro attraverso la piattaforma sul trasporto ferroviario internazionale di passeggeri e la presentazione del concetto Trans-Europe Express 2.0<sup>18</sup>. Nel giugno 2021 il Consiglio ha incoraggiato

<sup>11</sup> Statistical pocketbook 2021 (europa.eu).

<sup>12</sup> Tutti i dati relativi alla ripartizione modale provengono dalla pubblicazione "Statistical pocketbook 2020".

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf>.

<sup>14</sup> UE, Norvegia, Svizzera e Regno Unito.

<sup>15</sup> Studio: "Long-distance cross-border passenger rail services", Steer and KCW, ottobre 2021.

<sup>16</sup> Statistiche sui trasporti ferroviari di passeggeri — dati trimestrali e annuali — Statistics Explained (europa.eu).

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

<sup>18</sup> [https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?__blob=publicationFile).

l'ulteriore sviluppo del trasporto ferroviario europeo di passeggeri. L'ultimo Eurobarometro<sup>19</sup> sui viaggi giornalieri e a più lunga percorrenza conferma che gli europei sono pronti a passare a un modo di trasporto più sostenibile per le lunghe percorrenze, purché questo consenta loro di giungere a destinazione tanto rapidamente quanto il loro modo di trasporto abituale (37 %) o a un prezzo simile (36 %). La risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo insiste sul fatto "*... che lo spazio ferroviario europeo unico è un presupposto inderogabile per il trasferimento modale...*" e sottolinea la necessità "*di consentire pari accesso in tutta l'UE al trasporto ferroviario pubblico e rendere più attraente il trasporto passeggeri mediante ferrovia*". A seguito della proposta della Commissione, il 2021 è stato proclamato Anno europeo delle ferrovie, suscitando aspettative che ora devono essere soddisfatte.

### **3. Azioni volte a promuovere il trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero e a lunga percorrenza**

Il mercato dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri è aperto per i servizi transfrontalieri dal 2010 e per i servizi nazionali dal dicembre 2020. Gli operatori di servizi a libero accesso possono offrire liberamente i loro servizi, a condizione che non compromettano la sostenibilità dei servizi pubblici esistenti<sup>20</sup>. L'esperienza e i recenti annunci delle imprese ferroviarie indicano che i servizi a lunga percorrenza e ad alta velocità possono spesso essere prestati in modo redditizio come servizi a libero accesso, compresi i servizi ferroviari notturni<sup>21</sup>. L'introduzione della concorrenza sulle linee ad alta velocità in Italia e in Spagna, nonché sulle linee convenzionali in Cechia, Slovacchia e Svezia, ha portato a un'offerta più allettante, spesso a prezzi più bassi, con un aumento del numero di passeggeri<sup>22</sup>.

Per i collegamenti o le reti per i quali il mercato non ha (ancora) la capacità o la volontà di offrire i servizi ritenuti necessari per la connettività o altrimenti auspicabili per la società, le autorità competenti possono avvalersi di un obbligo di servizio pubblico (OSP) e aggiudicare contratti di servizio pubblico (CSP) agli operatori ferroviari in conformità al regolamento (UE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto su strada e per ferrovia ("regolamento sugli obblighi di servizio pubblico per il trasporto terrestre")<sup>23</sup>. Gli OSP possono essere imposti solo

---

<sup>19</sup> Sondaggio speciale Eurobarometro 495, sintesi, luglio 2020, pag. 27, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>.

<sup>20</sup> Gli Stati membri possono scegliere di limitare il diritto di accesso per i nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri tra un determinato luogo di partenza e una data destinazione quando uno o più contratti di servizio pubblico coprono la stessa linea o una linea alternativa. In tal caso può essere richiesto un esame dell'equilibrio economico per valutare se i servizi a libero accesso compromettano l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico esistente.

<sup>21</sup> Nello studio "Long-distance cross-border passenger rail services" (Steer and KCW, ottobre 2021) è stata individuata una serie di potenziali nuovi servizi ferroviari notturni che potrebbero essere prestati in presenza delle giuste condizioni quadro.

<sup>22</sup> Ad esempio: nel 2021 Ouigo España ha trasportato oltre 400 000 passeggeri nei suoi primi tre mesi di operatività tra Madrid e Barcellona. <https://www.railtech.com/policy/2021/08/20/good-results-for-the-first-three-months-of-ouigo-in-spain/>.

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007 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 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

se gli operatori di servizi a libero accesso non prestano i servizi al livello e nella qualità ritenuti necessari dalle autorità competenti.

Indipendentemente dal fatto che i servizi siano prestati in regime di libero accesso o nell'ambito di un OSP, gli ostacoli tecnici, operativi e giuridici continuano a frenare lo sviluppo del settore ferroviario e l'accesso al mercato. La Commissione ha quindi condotto uno studio<sup>24</sup> e individuato le azioni descritte di seguito per eliminare gli ostacoli all'ulteriore sviluppo dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero e a lunga percorrenza.

### 3.1. Migliore attuazione dell'acquis ferroviario dell'Unione e accelerazione dell'interoperabilità

Garantire la completa e corretta attuazione dell'attuale quadro normativo dell'Unione è essenziale per realizzare l'armonizzazione delle norme e l'apertura del mercato. In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione continuerà ad adoperarsi per la corretta e completa attuazione e applicazione dell'acquis ferroviario<sup>25</sup>, compresa l'eliminazione di eventuali norme nazionali ridondanti<sup>26</sup>. Gli ostacoli tecnici e operativi derivanti dall'uso di sistemi diversi ostacolano il traffico transfrontaliero e aumentano i costi; in tale contesto, l'introduzione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) è di fondamentale importanza per produrre benefici per i passeggeri.

La realizzazione dell'ERTMS e la corrispondente rimozione dei sistemi di segnalamento preesistenti (classe B) devono essere accelerate. Ciò comporterà prestazioni di rete più elevate e un aumento della capacità a un prezzo inferiore rispetto alla costruzione di nuove infrastrutture<sup>27</sup>, oltre a notevoli risparmi sui costi di manutenzione per i gestori dell'infrastruttura. Comunemente riconosciuto e dimostrato dall'esperienza, l'uso di sistemi come l'ERTMS con un sistema di blocco adeguato consente di aumentare anche del 40 % la capacità dell'infrastruttura esistente. La diffusione tempestiva e completa è ancora ostacolata dallo svantaggio della prima mossa, in particolare per gli operatori ferroviari che effettuano gli interventi di adeguamento prima che la nuova tecnologia sia pienamente introdotta e apportati tutti i benefici.

Nel contesto della revisione del regolamento TEN-T<sup>28</sup>, la Commissione propone di anticipare il completamento dell'introduzione dell'ERTMS (via radio) dal 2050 al 2040 per la rete globale e per la "rete centrale estesa" di recente introduzione. Un coordinatore TEN-T dedicato all'ERTMS assiste la Commissione in questi sforzi. Le revisioni delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) previste per il 2022 comprenderanno un miglioramento dei processi di

---

<sup>24</sup> Studio: "Long-distance cross-border passenger rail services", Steer and KCW, ottobre 2021.

<sup>25</sup> In particolare la direttiva (UE) 2016/2370 (GU L 352 del 23.12.2016, pag. 1), la direttiva 2012/34/UE (GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32) e il "pilastro tecnico" del quarto pacchetto ferroviario (regolamento (UE) 2016/796 (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 1), direttiva (UE) 2016/797 (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 44) e direttiva (UE) 2016/798 (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 102), unitamente alle norme tecniche di interoperabilità e ai regolamenti relativi ai metodi comuni di sicurezza istituiti nell'ambito di tali atti).

<sup>26</sup> Ad esempio attraverso l'estensione al trasporto ferroviario di passeggeri dell'uso del "registro delle criticità" che individua questioni transfrontaliere concrete relative all'interoperabilità.

<sup>27</sup> Scenario ERTMS sui 9 corridoi della rete centrale — Ufficio delle pubblicazioni dell'UE (europa.eu).

<sup>28</sup> 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 (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

attuazione delle nuove tecnologie e apriranno la strada all'introduzione del funzionamento automatizzato dei treni, delle comunicazioni ferroviarie 5G e, potenzialmente, dei servizi via satellite sulla rete. I nuovi sistemi interoperabili sono sostenuti dai programmi di ricerca dell'Unione. Il pilastro Sistema introdotto nell'impresa comune "Ferrovie europee"<sup>29</sup> fornirà il meccanismo per progredire verso un quadro innovativo armonizzato, sulla base dei risultati della precedente impresa comune "Shift-to-Rail".

La Commissione intende:

- accelerare i lavori per garantire l'attuazione e la corretta applicazione dei quattro pacchetti ferroviari;
- accelerare i lavori per eliminare le norme nazionali in materia di esercizio e infrastruttura e sviluppare ulteriormente piani di implementazione per l'attuazione delle specifiche tecniche di interoperabilità, al fine di garantirne la coerenza a livello transfrontaliero;
- proporre di anticipare il completamento dell'introduzione dell'ERTMS nella revisione del regolamento TEN-T (dal 2050 al 2040 per la rete globale, entro il 2030 per la rete centrale);
- proporre una revisione delle specifiche tecniche di interoperabilità nel 2022;
- proseguire gli sforzi volti a:
  - garantire la piena e completa conformità alle specifiche tecniche armonizzate dell'Unione e ai metodi comuni di sicurezza, anche adottando un approccio rigoroso in materia di deroghe ed eccezioni;
  - accorciare i tempi di commercializzazione delle nuove tecnologie/applicazioni chiave e conseguire l'attuazione armonizzata a livello dell'Unione dei rispettivi nuovi requisiti e norme, attraverso il sostegno giuridico, tecnico e finanziario<sup>30</sup>;
  - garantire che le STI contemplino un'adeguata standardizzazione di tutte le interfacce del sistema ferroviario;
- continuare a sostenere l'equipaggiamento dell'infrastruttura con l'ERTMS, prestando particolare attenzione a colmare le lacune esistenti, come le tratte transfrontaliere, i nodi e i terminali di collegamento;
- sfruttare il lavoro dell'impresa comune "Ferrovie europee" e promuovere una diffusione più rapida e coordinata dell'innovazione attraverso il pilastro Sistema;
- discutere la possibilità di esentare il finanziamento pubblico dell'ERTMS dall'obbligo di notifica ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato, il che può accelerare l'introduzione dell'ERTMS.

L'ERA dovrebbe:

- sostenere gli sforzi della Commissione con consulenza e proposte tecniche tempestive e, in particolare, con le raccomandazioni per la revisione delle STI;
- proseguire e portare a termine i lavori con gli Stati membri per l'eliminazione delle norme tecniche e in materia di sicurezza ed esercizio nazionali che sono state armonizzate a livello dell'Unione;
- sostenere l'impresa comune "Ferrovie europee" nel pilastro Sistema.

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-Partenariato-europeo-per-la-trasformazione-del-sistema-ferroviario-europeo-programma-Orizzonte-Europa-\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-Partenariato-europeo-per-la-trasformazione-del-sistema-ferroviario-europeo-programma-Orizzonte-Europa-_it).

<sup>30</sup> Esempi di settori in cui sono necessari requisiti che integrino l'innovazione intrinseca sono la guida automatizzata, l'aggancio automatico digitale e le future comunicazioni radio.

### 3.2. Rafforzamento delle infrastrutture per il trasporto ferroviario di passeggeri

La rete transeuropea dei trasporti, quale definita nel regolamento (UE) n. 1315/2013, si compone di una rete centrale da realizzare entro il 2030 e una rete globale da realizzare entro il 2050. La politica per la TEN-T ha posto maggiormente l'accento sui collegamenti transfrontalieri, organizzando i collegamenti più importanti in corridoi al fine di garantire una pianificazione e un'attuazione coordinate. Ha inoltre garantito una solida base per una più stretta cooperazione con i paesi terzi confinanti in materia di pianificazione e sviluppo delle infrastrutture. Le linee principali con i paesi terzi sono essenziali per completare la rete ferroviaria europea e l'adesione dell'Unione all'OTIF contribuisce a garantire che i requisiti tecnici europei possano applicarsi al di là della rete ferroviaria dell'Unione.

La direttiva sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti, adottata il 7 luglio 2021<sup>31</sup>, garantirà procedure più rapide per il rilascio delle autorizzazioni dei progetti. Nel periodo 2021-2027 l'infrastruttura ferroviaria continuerà a essere la principale beneficiaria del meccanismo per collegare l'Europa e continuerà a beneficiare del sostegno del Fondo di coesione<sup>32</sup> e del Fondo europeo di sviluppo regionale<sup>33</sup>.

La proposta di revisione degli orientamenti per la rete TEN-T contribuisce in modo significativo al miglioramento della rete per il trasporto ferroviario transfrontaliero di passeggeri. La proposta contiene una mappa con le principali linee ad alta velocità per il trasporto ferroviario di passeggeri da completare entro il 2030, nonché alcune altre linee che fanno parte dei collegamenti strategicamente più importanti della rete TEN-T da realizzare entro il 2040. Queste linee coprono l'intero continente europeo. La proposta di regolamento fissa inoltre una velocità standard minima di 160 km/h per le linee per il trasporto ferroviario di passeggeri o per la rete centrale TEN-T e la rete centrale estesa di recente creazione e rafforza i collegamenti tra nodi importanti in tutta Europa, da realizzare entro il 2030 per la rete centrale ed entro il 2040 per la rete centrale estesa. Poiché i passeggeri sono interessati ai viaggi "da porta a porta", la Commissione propone che tutti i principali aeroporti dell'Unione e gli hub multimodali per passeggeri delle principali città europee siano collegati ai servizi ferroviari.

La Commissione propone una revisione del regolamento sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)<sup>34</sup>, che migliorerà la rete per il trasporto ferroviario di passeggeri e ne garantirà una migliore integrazione all'interno del sistema di trasporto multimodale. La proposta di regolamento riveduto garantirà:

- nuove infrastrutture di alta qualità per il trasporto ferroviario di passeggeri;

<sup>31</sup> Direttiva (UE) 2021/1187 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) (GU L 258 del 20.7.2021, pag. 1).

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/cohesion-fund/).

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/).

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Rete-transeuropea-dei-trasporti-TEN-T-revisione-degli-orientamenti\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Rete-transeuropea-dei-trasporti-TEN-T-revisione-degli-orientamenti_it).



- norme e termini di attuazione più ambiziosi;
- una velocità minima di linea di 160 km/h per la rete centrale e la rete centrale estesa;
- una forte enfasi sulla realizzazione della rete centrale entro il 2030 e ulteriori collegamenti ferroviari ad alta velocità previsti nella rete centrale estesa da realizzare entro il 2040;
- particolare attenzione alla connettività del primo/ultimo miglio attraverso hub multimodali per passeggeri in tutte le città dell'UE con più di 100 000 abitanti che sono collegate alla rete TEN-T;
- il rafforzamento della connettività tra il trasporto aereo e ferroviario per tutti gli aeroporti centrali dell'UE e per gli aeroporti dell'UE con oltre 4 milioni di passeggeri.

### 3.3. Disponibilità sufficiente di materiale rotabile

L'istituzione di nuovi servizi ferroviari richiede grandi investimenti nel materiale rotabile da parte delle imprese ferroviarie, delle società di leasing di materiale rotabile o delle autorità competenti quando il servizio è fornito nell'ambito di un OSP.

Sebbene la maggior parte dei servizi transfrontalieri a lunga percorrenza possa essere fornita in regime commerciale, occorre prima potenziare la disponibilità di materiale rotabile per tali servizi. Il sostegno pubblico alla creazione di pool di materiale rotabile per il trasporto transfrontaliero a lunga percorrenza o all'attenuazione dei rischi commerciali per le società di leasing al momento dell'acquisto e della concessione in leasing di materiale rotabile per il trasporto transfrontaliero a lunga percorrenza potrebbe contribuire a generare l'impulso desiderato. Per mantenere condizioni di parità, tale sostegno pubblico dovrebbe essere concesso a condizioni quadro chiare e non discriminatorie. Analogamente, ai sensi delle attuali linee guida relative alle imprese ferroviarie<sup>35</sup> possono essere concessi aiuti di Stato per il finanziamento del materiale rotabile se tale sostegno contribuisce al conseguimento di un obiettivo di interesse comune, garantendo nel contempo parità di condizioni tra le imprese ferroviarie e tra le società di leasing di materiale rotabile. L'attuale revisione delle linee guida relative alle imprese ferroviarie affronterà anche le restrizioni individuate all'accesso al materiale rotabile. A determinate condizioni, il materiale rotabile può essere finanziato anche a titolo dei fondi della politica di coesione dell'Unione.

Per potenziare la disponibilità di materiale rotabile, la Banca europea per gli investimenti (BEI) sta attualmente avviando la piattaforma d'investimento per un trasporto ferroviario verde ("Green Rail Investment Platform"), volta sostenere gli investimenti di soggetti pubblici e privati in progetti ferroviari attraverso i prodotti della BEI già esistenti e gli strumenti finanziari messi a disposizione dalla Commissione<sup>36</sup>. L'obiettivo della piattaforma è sostenere investimenti nel trasporto ferroviario sostenibile destinati alle infrastrutture, al materiale

---

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione — Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (2008/C 184/07) (GU C 184 del 22.7.2008, pag. 13).

<sup>36</sup> La piattaforma d'investimento per un trasporto ferroviario verde è un mezzo per mobilitare la capacità tecnica e finanziaria della BEI e gli strumenti finanziari dell'UE per esplorare modelli di business sostenibili e aumentare le opportunità di finanziamento del trasporto ferroviario. Per i progetti ammissibili con una solida struttura di prestito, la BEI può finanziare fino al 50 % dei costi del progetto, offrendo scadenze dei prestiti corrispondenti alla durata delle attività a tassi di interesse allettanti. I progetti ammissibili con un elevato profilo di rischio di credito possono beneficiare di una garanzia dell'Unione nell'ambito di InvestEU.

rotabile e alla digitalizzazione. I progetti selezionati nel settore dell'acquisizione di materiale rotabile per operazioni di trasporto commerciale transfrontaliero o a lunga percorrenza di passeggeri o per servizi di trasporto transfrontaliero ad alta velocità di merci possono beneficiare del sostegno di InvestEU<sup>37</sup>. Negli ultimi cinque anni la BEI ha sostenuto gli investimenti ferroviari nell'Unione con quasi 17 miliardi di EUR di prestiti, di cui oltre 8,7 miliardi di EUR per il materiale rotabile, compresi progetti di adeguamento e ammodernamento con l'ERTMS, e nei prossimi cinque anni sono previsti livelli di prestito analoghi. Inoltre il programma InvestEU può assicurare e attrarre finanziamenti privati, anche promuovendo le obbligazioni verdi, e fornire consulenza a sostegno della digitalizzazione e della diffusione di imprese ferroviarie innovative, infrastrutture sostenibili e materiale rotabile. Strumenti quali la tassonomia dell'Unione per le attività sostenibili possono fungere da guida per far coincidere gli investimenti con gli obiettivi climatici e ambientali dell'Unione.

Nelle conclusioni del 3 giugno 2021<sup>38</sup>, il Consiglio ha riconosciuto *"l'esigenza di ingenti investimenti da parte del settore per quanto riguarda il materiale rotabile internazionale a lunga distanza"* e, *"inoltre, l'urgente bisogno di investimenti da parte del settore privato"*, ricordando *"agli Stati membri l'esistenza di accordi e trattati internazionali che facilitano gli investimenti privati, come il protocollo ferroviario di Lussemburgo annesso alla convenzione di Città del Capo [relativa alle garanzie internazionali su beni mobili strumentali]"*. L'Unione (nell'ambito delle sue competenze) e diversi Stati membri hanno già ratificato il protocollo. Con la sua entrata in vigore, il protocollo renderà più facile e meno costoso per il settore privato finanziare il materiale rotabile ferroviario. La Commissione ne promuoverà la rapida attuazione in tutta l'Unione.

Con la progressiva attuazione dei requisiti di interoperabilità per il materiale rotabile e le infrastrutture, locomotori, convogli e carrozze passeggeri potranno attraversare liberamente le frontiere e circolare su molteplici reti (o su tutte le reti) nell'Unione. Questo materiale rotabile idoneo a circolare ovunque faciliterà la creazione e la prestazione di servizi transfrontalieri e ridurrà notevolmente il rischio sul valore residuo per gli investitori o i prestatori. Per la Commissione sarà prioritario elaborare, entro il 2022, requisiti per promuovere tale materiale rotabile idoneo a circolare ovunque.

La Commissione intende:

- in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti, cercare attivamente progetti pilota ammissibili per l'acquisizione di materiale rotabile nell'ambito della piattaforma d'investimento per un trasporto ferroviario verde / di InvestEU;
- preparare le specifiche relative al materiale rotabile per il trasporto di passeggeri idoneo a circolare ovunque, in cooperazione con l'ERA (un risultato relativo alle STI è previsto per il 2022);
- chiarire entro il 2023 le norme in materia di aiuti di Stato sul finanziamento pubblico del materiale rotabile interoperabile per i servizi transfrontalieri nella revisione delle linee

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017 (GU L 107 del 26.3.2021, pag. 30).

<sup>38</sup> Conclusioni del Consiglio del 3 giugno 2021 "Mettere le ferrovie in prima linea nella mobilità intelligente e sostenibile", sezione V, Reti, investimenti e connettività, punto 38.

guida relative alle imprese ferroviarie. La questione della demolizione del materiale rotabile esistente sarà affrontata in questo contesto;

- continuare a sostenere l'adeguamento dei veicoli ferroviari con l'ERTMS o la sua installazione di serie;
- promuovere la ratifica del protocollo ferroviario di Lussemburgo annesso alla convenzione di Città del Capo e sostenerne l'attuazione all'interno dell'UE.

La BEI intende:

- avviare la piattaforma d'investimento per un trasporto ferroviario verde per finanziare, tra l'altro, il materiale rotabile.

### 3.4. Adeguamento della formazione e della certificazione dei macchinisti e del personale ferroviario alle esigenze future

Per prestare i servizi ferroviari in modo efficiente, sicuro e protetto è necessario che siano disponibili macchinisti e altro personale ferroviario in grado di lavorare senza interruzioni a livello transfrontaliero e superando gli ostacoli operativi e linguistici. L'aumento delle operazioni transfrontaliere richiede lo sviluppo di modalità per monitorare questioni emergenti quali il rispetto dei periodi di guida e di riposo. Oggi i macchinisti sono certificati per ogni locomotore e treno che dovrebbero condurre e per ogni linea su cui circoleranno. L'armonizzazione e il riconoscimento della formazione e della certificazione costituivano un obiettivo auspicato, che però non è stato conseguito in modo soddisfacente dall'attuale quadro dell'Unione<sup>39 40</sup>. Inoltre l'obbligo per il personale ferroviario che effettua servizi ferroviari transfrontalieri di comunicare nella lingua di ciascuno Stato membro che sta attraversando aumenta la complessità e limita il numero di collaboratori in grado di prestare tali servizi.

Nel contempo il settore ferroviario deve far fronte a carenze di competenze dovute all'innovazione e alla digitalizzazione, che potrebbero essere aggravate dal pensionamento di un'ampia percentuale della forza lavoro esistente nell'arco dei prossimi dieci anni. La transizione verde e la conseguente comparsa di nuovi profili professionali accresceranno ulteriormente la necessità di nuove abilità e competenze. Il dialogo sociale settoriale sulle ferrovie sostiene l'ambizione di rendere la professione più attraente, anche per i giovani e per le donne. Nel contesto di tale dialogo, nel novembre 2021 è stato firmato l'accordo giuridicamente vincolante sulle donne nel settore ferroviario<sup>41</sup>. Nel corso dell'Anno europeo dei giovani, la Commissione continuerà a sostenere azioni volte ad attrarre i giovani verso le professioni del settore ferroviario.

---

<sup>39</sup> Regolamento (UE) n. 36/2010 della Commissione, del 3 dicembre 2009, relativo ai modelli comunitari di licenza di conduzione treni, certificato complementare, copia autenticata del certificato complementare e i moduli di domanda di licenza di conduzione treni, a norma della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 13 del 19.1.2010, pag. 1).

<sup>40</sup> Valutazione della 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: sintesi, SWD(2020) 138 final: [swd20200138-exec-summ-certification-train-drivers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/swd20200138-exec-summ-certification-train-drivers_en.pdf) ([europa.eu](https://ec.europa.eu)).

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10097&furtherNews=yes>.

Gli apprendistati dovrebbero svolgere un ruolo fondamentale nel dotare i giovani di competenze e conoscenze che rispondano alle esigenze del settore e garantiscano la loro occupabilità. La Commissione invita le imprese ferroviarie ad aderire all'"Alleanza europea per l'apprendistato"<sup>42</sup> e a offrire un maggior numero di apprendistati. L'Anno europeo dei giovani 2022 offre una piattaforma adeguata per sostenere e rafforzare tali iniziative. Il progetto STAFFER<sup>43</sup> finanziato da Erasmus+ può sostenere una strategia globale in materia di competenze per il settore ferroviario, sviluppare azioni concrete per rispondere al fabbisogno di competenze a breve e medio termine e costituire in tal modo una base per costruire un partenariato su larga scala in materia di competenze nell'ambito del "patto per le competenze"<sup>44</sup>.

Sulla base dell'efficace attuazione del piano d'azione dell'Unione per la sicurezza ferroviaria<sup>45</sup>, la Commissione proseguirà il suo impegno con gli Stati membri e i portatori di interessi per mantenere i più elevati livelli di tutela per gli utenti, i lavoratori e l'infrastruttura ferroviaria.

La Commissione intende:

- proporre nel 2022 un quadro normativo riveduto per i macchinisti, che affronti le carenze del regime esistente e limiti l'obbligo ricorrente di ottenere documenti e certificati supplementari. Tale proposta può includere anche il regime linguistico per l'esercizio dei treni e modifiche che rispecchiano gli sviluppi tecnologici nel settore;
- promuovere politiche e programmi volti al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione del personale, nonché a garantire il soddisfacimento del futuro fabbisogno di competenze, ad esempio sostenendo i portatori di interessi nell'ottica della potenziale istituzione di un partenariato su larga scala in materia di competenze nel settore ferroviario nell'ambito del patto per le competenze, sulla base del piano per le competenze nel settore ferroviario STAFFER;
- utilizzare l'Anno europeo dei giovani 2022 per porre in evidenza l'attrattiva del settore ferroviario per i giovani talenti.

### 3.5. Un uso più efficiente delle reti

Per poter offrire servizi di trasporto di passeggeri frequenti e rapidi in tutta l'Unione, il settore ferroviario deve pianificare gli orari e la capacità, tenendo maggiormente conto degli aspetti transfrontalieri e dello spazio ferroviario europeo unico<sup>46</sup>. Per le imprese ferroviarie che intendono introdurre servizi transfrontalieri a lunga percorrenza, ottenere tracce ferroviarie transfrontaliere vantaggiose può essere complicato, costoso e poco flessibile, in particolare per i nuovi operatori. Una quota crescente di tratte e nodi della rete ferroviaria nell'Unione è già ampiamente utilizzata, il che impone limitazioni all'ulteriore espansione dei servizi ferroviari e comporta la necessità di stabilire un ordine di priorità tra i diversi tipi di servizi di trasporto di

<sup>42</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=it>.

<sup>43</sup> <https://www.railstaffer.eu/>.

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=en>.

<sup>45</sup> COM(2018) 470, allegato.

<sup>46</sup> Ad esempio: i servizi Budapest-Vienna possono risparmiare fino a 17 minuti alla frontiera grazie all'attuazione di orari digitali coordinati. Alcuni dei servizi Amsterdam-Londra restano in attesa alle fermate intermedie perché gli orari non corrispondono tra le reti.

passenger e di merci. In tale contesto, i servizi transfrontalieri sono spesso svantaggiati rispetto ai servizi nazionali nella concorrenza per le capacità limitate. Ciò riguarda anche i treni notturni che entrano nelle stazioni principali durante il traffico di punta del mattino.

È necessario un sistema più efficiente e adattabile per una gestione ottimale della capacità che tenga conto di tutti gli elementi pertinenti, sia per il traffico passeggeri che per il traffico merci. L'attuale legislazione dell'Unione<sup>47</sup> impone una procedura annuale di assegnazione della capacità, sviluppata in un periodo in cui la capacità delle linee ferroviarie era più ridondante. Tale procedura, con un calendario fisso per tutti i tipi di servizi ferroviari, non può tenere conto sia degli orizzonti di pianificazione a più lungo termine per i servizi di trasporto di passeggeri (transfrontaliero) a lunga percorrenza, sia delle richieste di capacità a breve termine, anche per i servizi di trasporto ferroviario di merci. Inoltre essa rende difficile per i nuovi operatori ottenere tracce ferroviarie adeguate per soddisfare la domanda del mercato.

Un programma TTR (Timetabling and Capacity Redesign) integrato consente effettivamente agli operatori ferroviari di pianificare in via prioritaria i collegamenti transfrontalieri senza interruzioni, prima di completare la pianificazione con i servizi nazionali e regionali. Questa svolta può rendere i servizi di trasporto transfrontaliero di passeggeri nell'Unione più rapidi, più frequenti e quindi più attraenti. Nel 2022 la Commissione pertanto valuterà se sia necessaria, ed eventualmente proporrà, un'azione normativa per integrare il TTR e altre migliori pratiche nel diritto dell'Unione. La Commissione proporrà una revisione del regolamento relativo ai corridoi merci ferroviari<sup>48</sup> e coglierà tale occasione per garantire un'assegnazione della capacità e una gestione del traffico coerenti a livello europeo per i servizi ferroviari transfrontalieri di trasporto di merci e di passeggeri. Le opzioni potrebbero comprendere la creazione di un soggetto a livello dell'Unione per sostenere una gestione più efficiente della capacità ferroviaria sia per i treni passeggeri che per i treni merci, per monitorare e ottimizzare le prestazioni dei treni che circolano sulla rete dell'Unione. Gli operatori del settore dei trasporti dovrebbero scambiarsi dati operativi tra modi di trasporto per facilitare soluzioni intermodali personalizzate al fine di contribuire a un uso ottimale dell'intero sistema di trasporto.

La Commissione intende:

- valutare se sia necessaria, ed eventualmente proporre, un'azione normativa nel 2022 per migliorare i processi di assegnazione della capacità e di gestione del traffico, al fine di migliorare il coordinamento dell'assegnazione della capacità nell'ambito del sistema ferroviario nel suo complesso, per quanto riguarda i servizi di trasporto di passeggeri e di merci;
- prendere in considerazione un soggetto a livello dell'Unione che sovrintenda all'ottimizzazione del traffico ferroviario transfrontaliero e dei meccanismi di coordinamento per una sua migliore integrazione nel traffico nazionale.

<sup>47</sup> Direttiva 2012/34/UE.

<sup>48</sup> Regolamento (UE) n. 913/2010, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo (GU L 276 del 20.10.2010, pag. 22). La recente valutazione del regolamento ha dimostrato che le norme e le strutture istituite dal regolamento, pur rafforzando il dialogo e la cooperazione tra i portatori di interessi, non hanno migliorato in modo significativo le condizioni per gli operatori dei servizi ferroviari transfrontalieri di trasporto di merci.

### 3.6. Tariffazione adeguata per l'accesso alle linee ferroviarie

Sebbene il trasporto ferroviario riceva finanziamenti pubblici, ciò non si traduce in un livello competitivo dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura che aumenterebbe il traffico ferroviario e ridurrebbe i prezzi dei biglietti. I costi fissi dell'infrastruttura ferroviaria sono elevati rispetto ad altri modi di trasporto<sup>49</sup> e la direttiva 2012/34/UE consente ai gestori dell'infrastruttura di applicare coefficienti di maggiorazione, oltre ai costi diretti per l'utilizzo dell'infrastruttura, laddove il mercato sia in grado di sostenerli. Tale disposizione è ampiamente applicata, in particolare ai servizi di trasporto di passeggeri a lunga percorrenza e ad alta velocità.

Nel contempo i costi esterni causati dal trasporto ferroviario alla società sono molto bassi rispetto ad altri modi di trasporto<sup>50</sup>. Tuttavia questo aspetto si riflette solo in parte nei costi effettivi e nella tassazione dei vari modi di trasporto.

Canoni elevati e differenti per l'accesso alle linee ferroviarie a livello transfrontaliero, in particolare in termini di coefficienti di maggiorazione, sono un fattore di costo decisivo e possono ostacolare la creazione di nuovi servizi e rendere il settore meno attraente per i nuovi operatori e gli investimenti privati.

Gli Stati membri possono influenzare fortemente il livello dei coefficienti di maggiorazione sui canoni di accesso alle linee ferroviarie attraverso il livello dei finanziamenti erogati ai gestori dell'infrastruttura. Se tali finanziamenti sono utilizzati in modo efficiente, i gestori dell'infrastruttura hanno una minore necessità di applicare canoni elevati per l'accesso alle linee ferroviarie. Gli Stati membri possono inoltre istituire sistemi di compensazione per i costi ambientali, i costi connessi a incidenti e i costi di infrastruttura non imputati in modi di trasporti concorrenti<sup>51</sup>, conformemente alle linee guida relative alle imprese ferroviarie. Viceversa, i gestori dell'infrastruttura hanno l'obbligo, imposto loro indirettamente dalla direttiva 2012/34/UE, di coordinare e garantire una competitività ottimale dei servizi ferroviari transfrontalieri. Un regolamento<sup>52</sup> elaborato in seguito al crollo del traffico di viaggiatori durante la pandemia di COVID-19 consente agli Stati membri di ridurre temporaneamente i canoni di accesso, o di rinunciarvi, per sostenere il trasporto ferroviario.

Gli Stati membri e i gestori dell'infrastruttura dovrebbero utilizzare tali disposizioni per migliorare le attuali pratiche di imposizione dei canoni e, così facendo, aumentare l'offerta complessiva di servizi e la competitività del trasporto ferroviario. Sono in corso discussioni nell'ambito della piattaforma dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria europea (PRIME). Il

---

<sup>49</sup> Commissione europea, "Imposizione di canoni per le infrastrutture di trasporto sostenibili e internalizzazione delle esternalità dei trasporti: sintesi", maggio 2019, pag. 5.

<sup>50</sup> Ad esempio: i costi climatici medi per il trasporto ferroviario sono pari a 0,05 eurocent per passeggero-km, rispetto a 2,2 eurocent per gli aerei, 0,5 eurocent per gli autobus e 1,2 eurocent per le autovetture. (Commissione europea, Manuale sui costi esterni dei trasporti, 2019, tabella 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>).

<sup>51</sup> Articolo 34 della direttiva 2012/34/UE.

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione dell'epidemia di COVID-19 (GU L 333 del 12.10.2020, pag. 1).

chiaro obiettivo dovrebbe essere quello di garantire che i coefficienti di maggiorazione siano applicati solo nei casi in cui il mercato sia in grado di sostenerli e ciò non pregiudichi la competitività del trasporto ferroviario.

La Commissione intende:

- fornire nel 2023 orientamenti per la fissazione di canoni di accesso alle linee ferroviarie che sostengano e incoraggino lo sviluppo dei servizi di trasporto di passeggeri transfrontaliero e a lunga percorrenza;
- promuovere attivamente progetti pilota per valutare se una riduzione dei canoni di accesso alle linee ferroviarie ai livelli dei costi diretti possa sostenere meglio la creazione di servizi transfrontalieri;
- prendere in considerazione, nel contesto della revisione delle linee guida relative alle ferrovie nel 2023, la possibilità di esentare il finanziamento pubblico della riduzione dei canoni di accesso alle linee ferroviarie dall'obbligo di notifica ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato.

### 3.7. Emissione dei biglietti e accesso al sistema ferroviario agevolati

Affinché il trasporto ferroviario diventi una scelta di viaggio attraente per molti più passeggeri, è necessaria un'azione risoluta nel settore dell'emissione dei biglietti, in modo che i biglietti ferroviari transfrontalieri diventino più facili da reperire e prenotare e più interessanti in termini di prezzo. Sebbene tale necessità sia riconosciuta dal settore<sup>53 54</sup>, l'esperienza degli ultimi due decenni dimostra che le iniziative settoriali hanno tempi di maturazione molto lunghi a causa di interessi di parte e della riluttanza a cogliere i vantaggi che l'apertura del mercato può offrire. I passeggeri devono poter confrontare e acquistare i biglietti ferroviari con la stessa facilità e convenienza di altri modi di trasporto, effettuando un'unica transazione e utilizzando tecnologie all'avanguardia<sup>55</sup>. I passeggeri che hanno bisogno di prendere treni in coincidenza dovrebbero avere la certezza di arrivare in tempo o, se così non fosse, di ricevere l'assistenza necessaria per raggiungere la loro destinazione. I venditori di biglietti e le imprese ferroviarie dovrebbero essere in grado di offrire posti a sedere sulla base di condizioni di parità, anche con largo anticipo rispetto al viaggio ferroviario effettivo. Le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti dovrebbero essere in grado di offrire biglietti vantaggiosi senza indebiti ostacoli al mercato per l'accesso ai canali di vendita dei biglietti esistenti, ai dati relativi ai biglietti e alle tariffe, nonché ai dati e alle operazioni nei sistemi di prenotazione.

L'iniziativa della Commissione sui servizi di mobilità digitale multimodale, unitamente alla revisione della STI relativa alle applicazioni telematiche per i passeggeri e al nuovo obbligo di fornire informazioni sulla circolazione e di viaggio in tempo reale di cui al nuovo regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario<sup>56</sup>, garantirà la disponibilità tecnica dei

<sup>53</sup> <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>.

<sup>54</sup> <https://www.cer.be/publications/latest-publications/cer-ticketing-roadmap>.

<sup>55</sup> Come ad esempio il portafoglio digitale: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_21\\_2663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_2663).

<sup>56</sup> Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 172 del 17.5.2021, pag. 1).

dati per i venditori di biglietti indipendenti e l'informazione in tempo reale dei passeggeri. Come previsto dal quarto pacchetto ferroviario, nel 2022 la Commissione riferirà in merito alla disponibilità di sistemi comuni d'informazione e di emissione di biglietti cumulativi. In vista di queste iniziative, la Commissione collaborerà con il settore ferroviario e sosterrà l'attuazione degli impegni presentati nella dichiarazione settoriale del marzo 2021<sup>57</sup>, sulla base di principi equi, ragionevoli e non discriminatori (FRAND). Per rendere attraente il trasporto ferroviario transfrontaliero, è necessario anche che i passeggeri siano protetti durante tutto il viaggio. Il nuovo regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, adottato nell'aprile 2021, ha introdotto per la prima volta l'obbligo di offrire biglietti cumulativi a partire dal 7 giugno 2023, ma su base piuttosto limitata<sup>58 59</sup>.

Tuttavia l'obbligo limitato di offrire biglietti cumulativi e la mancanza di un'offerta di mercato esistente di tali biglietti limitano la tutela dei passeggeri, riducendo così l'attrattiva del trasporto ferroviario. È essenziale che i passeggeri che combinano più treni in un unico viaggio abbiano la certezza di non rimanere bloccati se uno dei treni è in ritardo, indipendentemente dal fatto che i biglietti siano stati venduti come biglietto cumulativi o come contratti separati. Una soluzione potrebbe essere quella di garantire almeno che i passeggeri che viaggiano con biglietti separati combinati possano continuare il viaggio in caso di perdita di coincidenza, a determinate condizioni. La Commissione affronterà pertanto la questione della continuazione del viaggio in caso di ritardi nell'ambito dell'iniziativa sui servizi di mobilità digitale multimodale.

L'accessibilità economica è fondamentale per garantire che tutti siano parte della transizione verde e ne traggano beneficio. Come indicato nella comunicazione su una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE<sup>60</sup>, la Commissione presterà la massima attenzione al miglioramento della connettività anche per le zone rurali e remote, in particolare attraverso un'apposita iniziativa faro sulle migliori pratiche di mobilità multimodale sostenibile per le zone rurali.

È altresì essenziale garantire che le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta abbiano accesso ai servizi di trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero e a lunga percorrenza su una base di uguaglianza con gli altri, anche per quanto riguarda l'emissione dei biglietti o i

---

<sup>57</sup> La dichiarazione settoriale è stata elaborata nel quadro della piattaforma degli Stati membri sul trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>.

<sup>58</sup> L'obbligo riguarda i vettori che si qualificano come "unica impresa"; essi offrono tutti i loro servizi ferroviari a lunga distanza (internazionali e nazionali) o regionali sotto forma di biglietto cumulativo (articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/782). Per quanto riguarda i servizi prestati dalla stessa impresa ferroviaria, il trasferimento dei passeggeri del trasporto ferroviario da un servizio all'altro sarà agevolato dall'introduzione di un obbligo di fornitura di biglietti cumulativi, dal momento che non sono necessari accordi commerciali tra le imprese ferroviarie. L'obbligo di fornire biglietti cumulativi si applica anche ai servizi prestati da imprese ferroviarie appartenenti allo stesso proprietario e da controllate interamente possedute. Per altri servizi di trasporto ferroviario di passeggeri, le imprese ferroviarie compiono ogni ragionevole sforzo per offrire biglietti cumulativi e cooperano a tal fine. Se i passeggeri non sono correttamente informati, l'impresa ferroviaria dovrebbe essere responsabile come se tali biglietti fossero un biglietto cumulativo.

<sup>59</sup> La Commissione sta riesaminando le opzioni per i diritti dei passeggeri del trasporto multimodale nel contesto della revisione prevista del quadro normativo in materia di diritti dei passeggeri (azione 63 del piano d'azione della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente).

<sup>60</sup> COM(2021) 345 final.



nuovi sviluppi digitali. A titolo di riferimento, i requisiti di accessibilità contenuti nell'atto europeo sull'accessibilità<sup>61</sup> dovrebbero essere applicabili a tutti i servizi ferroviari. Ciò è sostenuto dalla STI relativa all'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta<sup>62</sup> e dal nuovo regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, adottato nell'aprile 2021.

La Commissione intende:

- proporre un regolamento, da adottare entro la fine del 2022, sui servizi di mobilità digitale multimodale per migliorare lo scambio di dati tra i fornitori di servizi di mobilità e facilitare la conclusione di accordi commerciali equi tra le imprese ferroviarie e con i venditori terzi di biglietti, comprese la continuazione del viaggio e la tutela in caso di perdita di coincidenza per i passeggeri che viaggiano con biglietti separati combinati;
- monitorare la conformità con il nuovo regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, una volta che questo diverrà applicabile nel giugno 2023.

### 3.8. Parità di condizioni con gli altri modi di trasporto

La Commissione ha già presentato proposte per consentire la concorrenza su un piano di parità tra i diversi modi di trasporto. Con il pacchetto "Pronti per il 55 %" <sup>63</sup> presentato il 14 luglio 2021, la Commissione ha avanzato una serie ambiziosa di proposte per allineare gli incentivi economici agli obiettivi climatici, sociali e ambientali, riconoscendo nel contempo le differenze nel contesto globale e concorrenziale in cui operano i diversi modi di trasporto. Rientrano in tale contesto le modifiche proposte allo scambio di quote di emissioni e al quadro in materia di tassazione dell'energia.

Gli Stati membri dispongono di strumenti efficaci per garantire che i diversi modi di trasporto possano competere su un piano di parità. Ad esempio gli Stati membri hanno un ampio margine di manovra per influenzare il prezzo del trasporto ferroviario attraverso la tassazione nazionale. In quest'ottica, nel 2020 la Germania ha deciso di ridurre l'IVA sui biglietti ferroviari a lunga percorrenza dal 19 % al 7 %. La Commissione valuterà la necessità di un'esenzione dall'IVA a livello dell'UE per i biglietti ferroviari internazionali al fine di ridurre in modo significativo il costo per i passeggeri del trasporto ferroviario.

La parità di condizioni tra i modi di trasporto può essere favorita anche consentendo l'emergere di offerte innovative che combinino i modi di trasporto. Ad esempio una combinazione più semplice di biglietti aerei e ferroviari contribuisce a conferire al trasporto ferroviario un ruolo più importante come collegamento per i voli a lungo raggio. Alcuni Stati membri hanno una lunga esperienza nell'agevolare la vendita di biglietti per i servizi ferroviari da parte delle

<sup>61</sup> Direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 70).

<sup>62</sup> Regolamento (UE) n. 1300/2014 della Commissione, del 18 novembre 2014, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per l'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta (GU L 356 del 12.12.2014, pag. 110).

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_3541).

compagnie aeree e il trasporto di passeggeri verso i loro hub aeroportuali per ferrovia piuttosto che per via aerea<sup>64</sup>.

Nel contesto della revisione del regolamento sui servizi aerei<sup>65</sup>, la Commissione sta valutando le possibilità e i criteri in base ai quali i paesi dell'UE possono limitare il traffico aereo su alcune rotte se esistono modi di trasporto più sostenibili che offrono un livello di servizio equivalente, senza compromettere i principi del mercato unico. Insieme all'iniziativa sui servizi di mobilità digitale multimodale<sup>66</sup>, ciò potrebbe contribuire a individuare opzioni per stimolare l'emergere di offerte di servizi multimodali che combinino servizi aerei e ferroviari.

La Commissione intende:

- lavorare con il Parlamento e il Consiglio per facilitare una rapida adozione delle proposte contenute nel pacchetto "Pronti per il 55 %", anche per quanto riguarda la fissazione del prezzo del carbonio e lo scambio di quote di emissioni nei modi di trasporto;
- valutare la necessità di un'esenzione dall'IVA a livello dell'UE per i servizi ferroviari internazionali;
- sostenere e promuovere i viaggi multimodali che combinano trasporto aereo e ferroviario sulle rotte in cui esiste un'infrastruttura adeguata per fornire tali servizi e valutare le opzioni normative per agevolare tali servizi multimodali.

### 3.9. Obblighi di servizio pubblico per promuovere un trasporto collettivo transfrontaliero e/o multimodale sostenibile

Per i collegamenti o le reti per i quali esiste una necessità pubblica accertata e il mercato non ha (ancora) la capacità o la volontà di offrire servizi ritenuti necessari per la connettività o altrimenti auspicabili per la società, le autorità competenti possono agire nei confronti degli operatori ferroviari imponendo obblighi di servizio pubblico (OSP) e aggiudicando contratti di servizio pubblico (CSP), che comportano generalmente una compensazione finanziaria. Tuttavia gli OSP non dovrebbero essere utilizzati per limitare la concorrenza e impedire l'offerta di servizi a libero accesso.

Il regolamento sugli obblighi di servizio pubblico per il trasporto terrestre prevede la possibilità per le autorità competenti di cooperare e di istituire OSP transfrontalieri. Una serie di OSP è già stata imposta per i servizi di trasporto ferroviario transfrontaliero di passeggeri all'interno dell'UE. Tuttavia le autorità competenti incontrano spesso ostacoli pratici e amministrativi quando coordinano i rispettivi processi di attuazione di un OSP transfrontaliero. Alcuni servizi transfrontalieri sono servizi "ibridi", vale a dire servizi transfrontalieri che combinano una o più

<sup>64</sup> Alcuni esempi di biglietti che combinano trasporto aereo e ferroviario già esistenti comprendono collegamenti (transfrontalieri) con gli aeroporti di Parigi e Francoforte e tra gli aeroporti di Amsterdam Schiphol e di Bruxelles, <https://accsrail.com/general-information/#>.

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revisione-del-regolamento-sui-servizi-aerei\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revisione-del-regolamento-sui-servizi-aerei_it).

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Servizi-di-mobilita-digitale-multimodale\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Servizi-di-mobilita-digitale-multimodale_it).

tratte gestite nell'ambito di OSP con una o più tratte gestite nell'ambito di un regime di libero accesso. In assenza di norme specifiche dell'Unione per tali servizi ibridi, le autorità competenti dovrebbero prestare particolare attenzione a evitare distorsioni della concorrenza e il rischio di sovvenzioni incrociate.

Un modo alternativo per gli Stati membri di sostenere i servizi ferroviari potrebbe essere quello di avvalersi delle possibilità offerte dall'articolo 34 della direttiva 2012/34/UE, in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, per rimborsare i canoni di accesso alle linee ferroviarie per compensare i costi esterni non imputati in modi di trasporto concorrenti.

Inoltre l'istituzione di un OSP nel trasporto collettivo costituisce un'opportunità per le autorità competenti di specificare i requisiti di sostenibilità ambientale. Ciò può essere particolarmente importante per il trasporto terrestre multimodale in cui esistono già veicoli e materiale rotabile a zero emissioni. Le norme attuali consentono già in una certa misura un sistema di OSP multimodale, in cui un passeggero utilizza più di un modo di trasporto durante il viaggio e ciascuno di tali modi di trasporto è gestito nell'ambito di un OSP. Il regime OSP e le norme del mercato interno differiscono a seconda del modo di trasporto. Attualmente esistono tre quadri giuridici diversi per il trasporto terrestre, marittimo e aereo. È possibile assegnare CSP distinti per ciascun modo di trasporto di tale viaggio. È inoltre possibile istituire un OSP multimodale nell'ambito del modo di trasporto terrestre (ferrovia/autobus/altro trasporto su rotaia). In quest'ultimo caso, tale OSP per il trasporto terrestre multimodale sarebbe interamente coperto dal regolamento sugli obblighi di servizio pubblico per il trasporto terrestre.

Per facilitare e promuovere i servizi transfrontalieri, la Commissione pubblicherà orientamenti interpretativi sui servizi soggetti a OSP per il trasporto terrestre per aiutare gli Stati membri e le autorità competenti a istituire OSP transfrontalieri pienamente conformi alla legislazione dell'Unione.

La Commissione intende:

- pubblicare nel 2022 orientamenti interpretativi per l'applicazione del regolamento sugli obblighi di servizio pubblico per il trasporto terrestre, anche per quanto riguarda i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero e a lunga percorrenza, e per promuovere e sostenere lo sviluppo di servizi di trasporto terrestre multimodale sostenibili.

### 3.10. Conferire maggiori responsabilità ai giovani

L'Anno europeo delle ferrovie 2021 sarà seguito dall'Anno europeo dei giovani 2022, che offrirà un'eccellente opportunità per sostenere le nuove generazioni nella scelta di un modo di trasporto sostenibile. Attraverso DiscoverEU<sup>67</sup>, l'Unione fornisce già biglietti ferroviari gratuiti di 30 giorni a 60 000 europei di età compresa tra i 18 e i 20 anni per viaggiare tra marzo 2022 e febbraio 2023. Ulteriori vantaggi possono essere realizzati per il milione circa di studenti che

<sup>67</sup> [https://europa.eu/youth/discovereu\\_it](https://europa.eu/youth/discovereu_it).

ogni anno partecipano al programma Erasmus, che potrebbero utilizzare il treno per raggiungere la loro destinazione di scambio<sup>68</sup>.

La Commissione intende:

- prendere in considerazione la possibilità di modificare le norme di rimborso del programma Erasmus per promuovere l'uso di modi di trasporto sostenibili verso le località di scambio Erasmus.

#### **4. Servizi pilota**

Le azioni incluse nel presente piano d'azione dovrebbero essere attuate con urgenza. Pertanto, anticipando già questo piano d'azione, la strategia per una mobilità sostenibile e intelligente afferma che *"su alcune rotte è opportuno sostenere servizi pilota che coinvolgano tutti i portatori di interessi"*. La Commissione sosterrà i portatori di interessi del settore ferroviario e altre parti interessate nell'avviamento di servizi pilota transfrontalieri. Poiché molte delle principali linee passeggeri si troveranno sui corridoi di trasporto TEN-T, i coordinatori TEN-T avranno responsabilità specifiche per elaborare piani di lavoro a sostegno dello sviluppo di servizi ferroviari transfrontalieri su tali corridoi, in particolare proponendo investimenti strategici e monitorando le prestazioni del traffico ferroviario attraverso miglioramenti operativi quali gli orari integrati e l'assegnazione della capacità.

Questi servizi pilota offrono l'opportunità di testare e attuare le misure individuate nel presente piano d'azione. Essi potrebbero comportare collegamenti tra città più veloci, grazie al ricorso a nuovi approcci quali gli orari integrati, il sostegno al materiale rotabile o gli OSP per i collegamenti transfrontalieri. I servizi pilota potrebbero concentrarsi su linee chiave con un grande potenziale di attrazione dei passeggeri verso i servizi ferroviari. A partire dal 2022, il settore ferroviario sarà incoraggiato a presentare proposte di servizi pilota, per migliorare i servizi esistenti o per istituirne di nuovi. La Commissione sosterrà questi servizi pilota facilitando i contatti tra tutti i portatori di interessi, fornendo assistenza e garantendo che gli aspetti relativi alla capacità ferroviaria e alla gestione del traffico siano agevolati dall'assistenza tecnica fornita a RailNetEurope nell'ambito dell'MCE. La Commissione contribuirà inoltre a individuare le opportunità di finanziamento per particolari servizi pilota, come evidenziato nel presente piano d'azione. Sebbene molti dei servizi ferroviari saranno sostenibili sul piano commerciale, il meccanismo per collegare l'Europa può finanziare l'assistenza tecnica e sostenere studi e attività preparatorie in relazione alle nuove tecnologie e all'innovazione.

#### **5. Conclusioni**

Soprattutto alla luce degli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, è giunto il momento di dare impulso ai servizi di trasporto ferroviario di passeggeri transfrontaliero e a lunga percorrenza. Ciò può essere realizzato eliminando gli ostacoli rimanenti e accelerando l'attuazione dello spazio ferroviario europeo unico, aumentando gli investimenti in una rete ferroviaria ad alta velocità dell'Unione

---

<sup>68</sup> [www.erasmusbytrain.eu](http://www.erasmusbytrain.eu).

all'avanguardia e le azioni in settori quali l'emissione dei biglietti e il miglioramento delle operazioni ferroviarie per fare del trasporto ferroviario transfrontaliero la scelta d'elezione dei passeggeri per un viaggio sostenibile. L'attuazione delle azioni illustrate nella presente comunicazione richiederà uno sforzo comune da parte dell'industria ferroviaria, delle organizzazioni dei passeggeri e dei consumatori, degli Stati membri e della Commissione. La Commissione intende proporre la prima di queste nuove azioni già nel 2022; essa promuoverà una stretta cooperazione e uno stretto coordinamento tra i soggetti interessati e monitorerà attivamente i progressi, in modo che il trasporto ferroviario possa svolgere il suo ruolo chiave nella transizione verso un continente a impatto climatico zero.