



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Trasporto intermodale delle merci

Il cammino dell'UE verso l'eliminazione del trasporto merci
su strada è ancora lungo

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	2
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI	2
1. I valori-obiettivo per l'intermodalità	2
2. L'impatto del quadro normativo sull'attrattività del trasporto intermodale	3
3. La rete infrastrutturale dell'UE	4
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	5
1. Raccomandazione 1 – Fissare obiettivi relativi alla quota modale lungo i corridoi della rete centrale e riferire in merito.....	5
2. Raccomandazione 2 – Proporre modifiche normative per migliorare la competitività del trasporto intermodale	6
3. Raccomandazione 3 – Gettare le basi per una valutazione coordinata da parte degli Stati membri delle esigenze dei terminali intermodali.....	6
4. Raccomandazione 4 – Valutare il potenziale di trasferimento modale nelle analisi costi-benefici dei progetti finanziati dall'UE.....	7

Il presente documento contiene le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea, conformemente all'articolo 259 del [regolamento finanziario](#) ed è da pubblicare unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie con favore la relazione speciale della Corte dei conti sul trasporto intermodale delle merci, in quanto il Green Deal europeo richiede che una parte sostanziale del 75 % dei trasporti interni di merci che oggi avviene su strada sia trasferita alle ferrovie e alle vie navigabili interne. In pratica ciò significa utilizzare il trasporto intermodale, per cui la tratta più lunga del viaggio è percorsa su rotaia o per via navigabile, mentre il trasporto su strada si usa solo per le prime e ultime miglia. A tal fine sono necessarie strutture e tecnologie di trasbordo efficienti che rendano rapido ed efficace in termini di costi il trasferimento delle unità di carico tra i modi di trasporto.

Sebbene a livello dell'Unione europea (UE) non siano stati fissati valori-obiettivo specifici per il trasporto intermodale, l'approccio preferito dalla Commissione consiste nel basare la politica in materia di trasporti su una strategia globale. Il 19 dicembre 2020 la Commissione ha adottato la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente che definisce gli obiettivi e le misure dell'UE per la politica dei trasporti nella prospettiva della transizione verso un'Europa climaticamente neutra entro il 2050 e al fine di contribuire al Green Deal europeo¹.

La Commissione concorda con l'analisi della Corte dei conti secondo cui attualmente vi sono lacune nelle informazioni sui terminali intermodali esistenti e sul fabbisogno di terminali intermodali futuri. La revisione in corso del regolamento TEN-T dovrebbe risolvere tali problematiche. La Commissione prevede inoltre di rivedere la direttiva sui trasporti combinati e la direttiva sui pesi e le dimensioni che mirano a facilitare le operazioni intermodali, unitamente alla nuova proposta legislativa riguardante le norme giuridiche in materia di capacità di infrastruttura ferroviaria e di gestione del traffico.

La Commissione accoglie le raccomandazioni 1, lettera c), 2, lettere a) e b), e 3, mentre respinge le raccomandazioni 1, lettere a) e b), e 4, lettere a) e b).

II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

1. I valori-obiettivo per l'intermodalità

La Commissione prende atto che a livello dell'UE non sono stati fissati valori-obiettivo specifici per il trasporto intermodale. Quello dei trasporti è un settore caratterizzato da una struttura a rete e funziona come un sistema. Per questo motivo, la Commissione ha scelto e privilegiato un approccio che basa la politica dei trasporti su una strategia globale piuttosto che approcci modali o specifici per segmento.

Gli obiettivi di sostenibilità a livello di sistema, come quelli fissati dal Green Deal europeo per i trasporti (riduzione del 90 % delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2050), sono i più

¹ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_en (solo in EN).

pertinenti per la politica dei trasporti e occorre lasciare sufficiente flessibilità al mercato e ai portatori di interessi nel conseguirli, in quanto fattori esterni (ad esempio il cambiamento dei modelli di trasporto, la tipologia di merci trasportate, lo sviluppo regionale ed esterno, il progresso tecnologico come il costante aumento della sostenibilità del trasporto su strada) svolgono un ruolo importante in questo percorso.

2. L'impatto del quadro normativo sull'attrattività del trasporto intermodale

Il 19 dicembre 2020 la Commissione ha adottato la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente che definisce gli obiettivi e le misure dell'UE per la politica dei trasporti nella prospettiva della transizione verso un'Europa climaticamente neutra entro il 2050 e al fine di contribuire al Green Deal europeo. L'ecologizzazione del trasporto merci riveste particolare importanza per detta strategia e la Commissione riconosce che l'attuale quadro per il trasporto intermodale necessita di una sostanziale riforma e deve essere trasformato in uno strumento efficace. Si prenderà in considerazione il quadro normativo, come la direttiva sui trasporti combinati, unitamente all'introduzione di incentivi economici sia per le operazioni che per le infrastrutture. I meccanismi di incentivazione dovrebbero basarsi su un monitoraggio imparziale delle prestazioni, secondo un quadro europeo atto a misurare le emissioni dei trasporti e della logistica.

Con la fissazione dei diritti di utenza (le tariffe versate al proprietario/gestore di un'infrastruttura per l'utilizzo della stessa) a livelli inferiori ai prezzi di mercato si rischia di provocare una distorsione delle condizioni di parità in base alle quali i proprietari/gestori di tali infrastrutture competono. Per questo motivo le norme in materia di aiuti di Stato prevedono l'imposizione di prezzi di mercato (nel caso degli aiuti agli investimenti a norma del regolamento generale di esenzione per categoria²) o sottopongono le tariffe più basse alla valutazione della Commissione stabilita nelle singole notifiche (nei regimi intesi a incentivare il trasferimento modale), garantendo che tale distorsione potenziale sia limitata al minimo. Il sostegno proveniente dai fondi gestiti a livello centrale non dovrebbe comportare che l'infrastruttura sia offerta a prezzi inferiori alle tariffe di mercato, in quanto ciò falserebbe la concorrenza tra le infrastrutture che beneficiano di detti fondi, da un lato, e le infrastrutture finanziate con fondi puramente privati nonché le infrastrutture sostenute mediante aiuti di Stato, dall'altro. Mentre per le ultime due categorie occorre applicare prezzi di mercato (per recuperare l'investimento privato o per rispettare le condizioni cui è subordinato l'aiuto di Stato), per la prima categoria si potrebbero praticare prezzi inferiori a quelli dei concorrenti.

La normativa ferroviaria dell'UE mira a rendere il trasporto ferroviario dell'UE più efficiente ed accessibile in termini di costi e ad aumentare la capacità. Adottato nel 2016, il quarto pacchetto ferroviario in particolare determina, da un lato, una maggiore armonizzazione tecnica e operativa e una maggiore interoperabilità e, dall'altro lato, l'apertura del mercato per condizioni di servizio più favorevoli alla concorrenza. Rendere le ferrovie maggiormente attraenti è l'obiettivo generale di tutta la normativa in materia a livello dell'UE. Si prevede che processi efficienti per l'attivazione di operazioni ferroviarie senza soluzione di continuità incoraggino i vettori merci ad abbandonare le opzioni di trasporto inquinanti e ad utilizzare maggiormente le ferrovie per un numero superiore di trasporti e per tragitti più lunghi, migliorando in tal modo il trasporto intermodale.

Inoltre le norme tecniche stabilite a livello dell'UE per le ferrovie possono anch'esse sostenere lo sviluppo del trasporto intermodale. Ad esempio la revisione delle specifiche tecniche di

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/AUTO/?uri=celex:32014R0651>.

interoperabilità (STI) prevista per il 2023 mira a introdurre un nuovo quadro comune per le condizioni tecniche e operative del trasporto intermodale. Tale quadro dovrebbe garantire agli operatori del trasporto intermodale e ai servizi di trasporto merci una maggiore flessibilità e indipendenza rispetto alle autorizzazioni ad hoc dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria. Le nuove norme devono inoltre consentire la piena integrazione delle operazioni di trasporto intermodale nelle normali operazioni ferroviarie in tutta l'UE. In effetti, oggi in alcune parti d'Europa le operazioni di trasporto intermodale sono ancora considerate trasporti eccezionali e sono soggette a una previa autorizzazione dei gestori dell'infrastruttura come intervento preliminare al viaggio, cosa che non è invece necessaria per le normali operazioni ferroviarie. Le nuove norme dovrebbero inoltre comportare un adeguamento dei carri merci alle esigenze di trasporto intermodale.

3. La rete infrastrutturale dell'UE

La Commissione concorda con l'analisi della Corte dei conti secondo cui attualmente vi sono lacune nelle informazioni sui terminali intermodali esistenti e sul fabbisogno di terminali intermodali futuri. La proposta di revisione del regolamento TEN-T del 2021, cui la Corte fa riferimento, mira a colmare tali lacune in misura sostanziale sia in termini di ubicazione dei terminali che di digitalizzazione. Secondo la proposta della Commissione, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa, gli Stati membri effettuano un'analisi di mercato e prospettiva sui terminali merci multimodali sul loro territorio. Tale analisi è intesa a esaminare i flussi di traffico di merci attuali e futuri, compresi i flussi di traffico di merci trasportate su strada, a individuare i terminali merci multimodali esistenti della rete transeuropea dei trasporti sul loro territorio e a valutare la necessità di nuovi terminali merci multimodali o di capacità aggiuntive di trasbordo presso i terminali esistenti. Dovrebbe inoltre analizzare le modalità per garantire una distribuzione adeguata di terminali merci multimodali aventi una capacità di trasbordo adeguata per soddisfare le necessità individuate. Tale analisi tiene conto dei terminali situati nelle zone di confine di Stati membri limitrofi. Sulla base dell'analisi, gli Stati membri elaborano un piano d'azione per lo sviluppo di una rete di terminali merci multimodali. I risultati dell'analisi e il piano d'azione sono presentati alla Commissione entro sei mesi dal completamento dell'analisi, unitamente a un elenco dei terminali ferroviario-stradali che lo Stato membro propone di aggiungere all'allegato II del regolamento proposto.

Il progetto di regolamento è attualmente all'esame nel quadro della procedura legislativa ordinaria e l'esito sarà deciso dai colegislatori. L'orientamento generale adottato dal Consiglio nel dicembre 2022, pur mantenendo gli obiettivi generali e gli obblighi principali degli Stati membri, concede maggiore flessibilità agli Stati membri: l'analisi di mercato dovrà essere effettuata entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento e, se da essa emerge la necessità di nuovi terminali, gli Stati membri disporranno di un ulteriore anno per elaborare il piano d'azione.

La Commissione segnala i lavori in corso su un'iniziativa legislativa riguardante le norme giuridiche in materia di capacità di infrastruttura ferroviaria e di gestione del traffico. L'iniziativa ha lo scopo di migliorare la gestione della capacità e di adeguare la procedura di assegnazione delle tracce ferroviarie alle esigenze di tutti i segmenti di mercato, superando alcune delle difficoltà incontrate, in particolare, dagli operatori del trasporto merci. Essa prevede inoltre di accelerare la digitalizzazione dei servizi connessi alla capacità e di introdurre incentivi per migliorare le prestazioni e l'affidabilità sia dei gestori delle infrastrutture sia delle imprese ferroviarie. La Commissione ha effettuato la consultazione dei portatori di interessi nel 2022 e prevede di presentare una proposta legislativa nel secondo trimestre del 2023.³

³https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13134-Trasporto-internazionale-di-merci-e-passeggeri-aumentare-la-quota-del-traffico-ferroviario_it.

III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

1. Raccomandazione 1 – Fissare obiettivi relativi alla quota modale lungo i corridoi della rete centrale e riferire in merito

La Commissione dovrebbe:

- a. **specificare, in stretta collaborazione con gli Stati membri interessati, i valori-obiettivo per corridoio della rete centrale per quanto riguarda la quota modale dei flussi di traffico merci, compresi i flussi intermodali.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2024;

- b. **richiedere ai coordinatori europei di riferire sul raggiungimento di tali valori-obiettivo e di individuare gli investimenti necessari per rispettarli.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2024.

La Commissione respinge la raccomandazione 1, lettere a) e b).

La Commissione desidera sottolineare che il ruolo dei coordinatori europei si limita attualmente a garantire la presenza di una base infrastrutturale per consentire un trasferimento modale efficace lungo i rispettivi corridoi di trasporto europei. La proposta di revisione del regolamento TEN-T mira a rafforzare in modo significativo il ruolo dei coordinatori europei e a consentire uno sviluppo coordinato e un'attuazione efficiente delle infrastrutture lungo i rispettivi corridoi di trasporto europei.

L'articolo 53 della proposta di revisione prevede che ciascun coordinatore europeo dei corridoi di trasporto europei e delle due priorità orizzontali rediga, al più tardi due anni dopo l'entrata in vigore del regolamento e successivamente ogni quattro anni, un piano di lavoro che fornisca un'analisi dettagliata dello stato di attuazione del corridoio o della priorità orizzontale di sua competenza e della sua conformità ai requisiti del regolamento, nonché delle priorità per il suo sviluppo futuro. Il piano di lavoro deve essere preparato in stretta collaborazione con gli Stati membri interessati e in consultazione con il forum del corridoio e dovrebbe tenere conto dei risultati del mercato e dell'analisi di mercato e prospettiva sui terminali merci multimodali che gli Stati membri effettuano sul loro territorio;

- c. **migliorare la raccolta di dati nazionali sul trasporto merci intermodale, in collaborazione con EUROSTAT e gli istituti statistici nazionali, in particolare valutando la necessità di inserire in un atto legislativo obblighi relativi alla trasmissione dei dati.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2026.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera c).

La Commissione valuterà la possibilità di introdurre ulteriori obblighi giuridici, tra cui in particolare la produzione di dati amministrativi sulle operazioni di trasporto che possano essere utilizzati per migliorare le statistiche nazionali sul trasporto merci intermodale. A tal fine la Commissione rispetterà i principi per legiferare meglio (consultazioni pubbliche, valutazione d'impatto, ecc.). L'esito di tale processo non può pertanto essere anticipato.

2. Raccomandazione 2 – Proporre modifiche normative per migliorare la competitività del trasporto intermodale

La Commissione dovrebbe predisporre la revisione del quadro normativo per:

- a. il trasporto ferroviario, per rimuovere gli ostacoli normativi esistenti in modo che possa essere un'alternativa competitiva al trasporto solo su strada. In particolare, sono necessarie disposizioni sulla gestione della capacità per rispondere meglio alle esigenze dei servizi di trasporto merci e per regolamentare le norme tecniche e operative che attualmente sono nazionali.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2024;

- b. il trasporto combinato, allargando il suo campo di applicazione al trasporto intermodale, e il trasporto solo su strada. Tali revisioni dovrebbero mirare a ridurre la diversità di attuazione da parte degli Stati membri, includere disposizioni sulla digitalizzazione dei flussi di informazioni e rafforzare gli incentivi per il trasporto intermodale rispetto al trasporto solo su strada.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2024.

La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettere a) e b).

La Commissione prevede di rivedere il quadro normativo, nel rispetto dei principi per legiferare meglio (consultazioni pubbliche, valutazione d'impatto, ecc.). L'esito di tale processo non può pertanto essere anticipato.

Le valutazioni d'impatto per la revisione della direttiva sui trasporti combinati e della direttiva sui pesi e le dimensioni sono in corso. Una volta completate con esito positivo, l'adozione delle proposte è prevista per il secondo trimestre del 2023.

La proposta di revisione della direttiva sui trasporti combinati dovrebbe estenderne l'ambito di applicazione a un ventaglio più ampio di operazioni intermodali, a condizione che queste comportino un determinato risparmio sui costi esterni rispetto alle operazioni solo su strada. Nel quadro della valutazione d'impatto sono attualmente al vaglio le opzioni che prevedono l'ampliamento dell'ambito di applicazione e l'incremento del livello e dell'efficacia degli incentivi normativi e finanziari. La valutazione d'impatto intende avvalersi dei dati sul trasporto digitale impiegando le piattaforme eFTI, da istituire a norma del regolamento (UE) 2020/1056 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci, ai fini dell'attuazione digitale della prova di ammissibilità.

La proposta di revisione della direttiva sui pesi e le dimensioni dovrebbe includere nuovi incentivi per rendere più efficienti le tratte stradali del trasporto intermodale.

3. Raccomandazione 3 – Gettare le basi per una valutazione coordinata da parte degli Stati membri delle esigenze dei terminali intermodali

Come ulteriore passo verso la proposta di revisione del regolamento TEN-T del 2021, la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti chiari i) su come effettuare lo

studio di mercato e ii) su come redigere un piano di sviluppo dei terminali, con particolare riguardo agli aspetti transfrontalieri e lungo i corridoi della rete centrale.

Termine di attuazione: 12 mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento TEN-T.

La Commissione accoglie la raccomandazione.

Entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento TEN-T riveduto, la Commissione elaborerà orientamenti per gli Stati membri su come effettuare lo studio di mercato sui terminali merci multimodali sul loro territorio.

4. Raccomandazione 4 – Valutare il potenziale di trasferimento modale nelle analisi costi-benefici dei progetti finanziati dall'UE

Per stimolare ulteriormente il trasferimento modale con i progetti finanziati dall'UE, la Commissione dovrebbe:

- a) richiedere ai beneficiari dei progetti finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa (gestione diretta) e mirati al trasferimento modale (in particolare terminali o infrastrutture portuali) di includere nell'analisi costi-benefici, che è già una componente obbligatoria delle domande di sovvenzione, una stima quantificata del potenziale trasferimento modale generato dal progetto e del livello di oneri che stimolerebbe il trasferimento modale.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2023;

- b) per i progetti in gestione concorrente, promuovere i concetti di cui alla lettera a) presso le autorità di gestione, in particolare nella fase di elaborazione dei programmi operativi, e presso i comitati di sorveglianza dei programmi.**

Termine di attuazione: entro la fine del 2023.

La Commissione respinge la raccomandazione 4, lettere a) e b).

La promozione di una transizione verso trasporti più sostenibili rimane un obiettivo fondamentale della politica dei trasporti, in particolare nel contesto degli obiettivi climatici fissati per il 2030 e il 2050, presentati nella comunicazione sul Green Deal e nella normativa europea sul clima e ulteriormente sottolineati nella Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente.

Il miglioramento di tutti i modi di trasporto continua ad essere essenziale per conseguire l'ecologizzazione del settore, compresa, ad esempio, l'ecologizzazione del trasporto su strada attraverso combustibili alternativi. Questa possibilità si concretizza quando sono soddisfatte le condizioni corrette all'interno di uno specifico mercato. Tali condizioni dipendono dal tipo di trasporto merci in questione, dalle infrastrutture disponibili, dagli ostacoli amministrativi, dai costi fissati dai portatori di interessi coinvolti e da altre condizioni specifiche caso per caso (ad esempio le emergenze, come nel caso della crisi ucraina dei cereali, o le evoluzioni specifiche del mercato).

In tale contesto, la Commissione ritiene che la raccolta dei valori stimati del trasferimento modale per i progetti cofinanziati dal meccanismo per collegare l'Europa (MCE) e dalla politica di coesione rappresenterebbe un onere aggiuntivo per i promotori di progetti, senza apportare un adeguato valore aggiunto alla procedura di selezione connessa all'assegnazione dei fondi.

In effetti, i progetti finanziati dall'MCE e dalla politica di coesione spesso rappresentano soltanto una piccola parte degli investimenti infrastrutturali che riguardano un progetto globale relativo a un modo di trasporto specifico o a una piattaforma multimodale specifica. Per questo motivo, non si

ritiene efficiente o pertinente chiedere a ciascun proponente di progetti di includere obbligatoriamente i valori del trasferimento modale nei moduli di domanda, tanto più alla luce del fatto che non è stata messa a punto una metodologia comune per la loro identificazione e che il trasferimento modale può essere preso in considerazione solo caso per caso.

La Commissione osserva che per il programma dell'MCE, nella parte B del modulo di domanda i proponenti sono invitati a fornire una descrizione al punto 4.3 al fine di comprovare l'impatto atteso del progetto in termini di ripartizione modale. Inoltre, per l'MCE i proponenti di taluni progetti di lavori sono tenuti a fornire informazioni dettagliate (ipotesi e giustificazioni delle ipotesi) per quanto riguarda la domanda prevista e, se del caso, le previsioni relative ai volumi di merci (ad esempio per ferrovia, su strada, ecc.). Tale analisi dovrebbe essere "incrementale" o effettuata rispetto a uno scenario controfattuale (in genere senza il progetto). Tale analisi della domanda potrebbe individuare la ripartizione modale attesa, laddove sia rilevante, e confluire nell'analisi costi-benefici o nel modulo del Fondo di coesione che accompagna la relazione separata.

La Commissione desidera inoltre sottolineare che gli investimenti nel settore dei trasporti finanziati dal FESR e dall'FC nell'ambito del terzo obiettivo strategico nel periodo di programmazione 2021-2027 sono soggetti a una condizione abilitante che prevede la mappatura multimodale delle infrastrutture esistenti e di quelle programmate, comprese quelle che contribuirebbero al trasferimento modale, entro il 2030. Dovrebbe comprendere una valutazione economica degli investimenti previsti, basata su un'analisi della domanda e su modelli di traffico, garantire l'interoperabilità della rete ferroviaria e promuovere il trasporto multimodale, individuando il fabbisogno di terminali multimodali o di trasbordo merci e passeggeri. La Commissione ha inoltre sostenuto costantemente gli Stati membri nel rafforzamento della capacità di preparare progetti di alta qualità, compresa la realizzazione di analisi costi-benefici e studi di fattibilità, in particolare mediante l'assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS).

Per gli stessi motivi illustrati sopra, tenuto conto della natura infrastrutturale dell'MCE, per quanto riguarda le tariffe da applicare durante la gestione, queste sono spesso decise da soggetti che non partecipano alla convenzione di sovvenzione e non sono coinvolti nella procedura di domanda di finanziamento a titolo dell'MCE, ad esempio i partenariati pubblico-privato. Tutto dipende dal sistema di finanziamento scelto per la gestione dell'infrastruttura.