

IT



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

**Analisi
panoramica**

**Le sfide da affrontare per
un settore dei trasporti
efficiente nell'UE**

2018

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-XII
Finalità ed approccio della presente analisi panoramica	01-05
Parte I: quadro generale del settore dei trasporti nell'UE	06-25
Fatti essenziali sul settore dei trasporti nell'Unione europea	06-07
Principali obiettivi strategici dell'UE nel settore dei trasporti	08-12
Principali soggetti interessati nel settore dei trasporti dell'UE	13-16
Fabbisogno di investimento nelle infrastrutture e disponibilità di fondi	17-25
Parte II: situazione attuale nei principali segmenti del settore dei trasporti nell'UE	26-63
Tendenze attuali nell'utilizzo dei trasporti	26-39
I volumi dei trasporti sono in costante crescita e si prevede che tale tendenza continui	26-27
Il trasporto su strada è preferito per passeggeri e merci	28-33
I sistemi intelligenti di gestione dei trasporti: un elemento intrinseco del futuro dei trasporti	34-35
Tendenze emergenti nel settore dei trasporti	36-39
Sviluppo delle infrastrutture	40-51
Nonostante i progressi compiuti nello sviluppo di infrastrutture di trasporto nell'UE, rimangono ancora sfide da superare	40-46
La TEN-T richiede finanziamenti cospicui – i livelli di indebitamento degli Stati membri potrebbero costituire un ostacolo	47-51
Mercato interno	52-55
Decarbonizzazione dei trasporti	56-63
Parte III: le principali sfide da affrontare	64-91
Corrispondenza tra obiettivi e risorse	66

Applicazione da parte dell'UE di un allineamento più rigoroso delle decisioni nazionali in materia di infrastrutture con le priorità strategiche dell'UE	67-70
Potenziare il valore aggiunto dei finanziamenti dell'UE	71-72
Migliore gestione dei progetti	73-86
Pianificare meglio grazie a una meticolosa analisi preliminare di costi e benefici	74-78
Semplificare le norme per l'attuazione dei progetti infrastrutturali	79-82
Migliorare il monitoraggio dei progetti	83-86
Rivolgere maggiore attenzione alla manutenzione e al rinnovamento delle infrastrutture esistenti	87-89
Intensificare gli sforzi per trasferire le merci dalla strada ad altri modi di trasporto	90-91

Allegati

Allegato I – Relazioni della Corte dei conti europea sul settore dei trasporti dal 2010 a oggi

Allegato II – I dieci obiettivi dell'UE per un sistema dei trasporti competitivo ed efficiente sul piano delle risorse

Allegato III – Principali soggetti interessati a livello di Unione europea

Abbreviazioni

Équipe responsable dell'analisi panoramica

Sintesi

I Le analisi panoramiche descrivono ed esaminano a grandi linee i settori strategici, essenzialmente sulla base di informazioni pubblicamente disponibili. La presente analisi panoramica descrive ed esamina l'operato dell'Unione europea nel settore dei trasporti. La Corte ha concentrato l'attenzione sugli investimenti nelle infrastrutture finanziati dal bilancio dell'UE e presenta alcuni temi trasversali individuati nei recenti audit sui cinque principali modi di trasporto: stradale, ferroviario, aereo, marittimo, e per vie navigabili interne. Sulla base delle proprie osservazioni e raccomandazioni, la Corte propone un esame orizzontale delle principali sfide che si pongono allo sviluppo e al finanziamento dei trasporti nell'UE. Oltre alle relazioni della Corte stessa, la presente analisi prende in considerazione anche quelle di altre istituzioni superiori di controllo, nonché importanti studi, valutazioni, dati e documenti strategici dell'UE, e i punti di vista di altre istituzioni dell'Unione e internazionali.

II I trasporti rappresentano un settore strategico dell'economia dell'UE che incide direttamente sulla vita quotidiana di tutti i cittadini dell'Unione; i servizi di trasporto, inoltre, generano circa 11 milioni di posti di lavoro. Costituiscono una delle basi dell'integrazione europea, giacché la piena interconnessione e la sostenibilità delle reti di trasporto sono una condizione necessaria per il completamento e il corretto funzionamento del mercato unico europeo.

III Negli ultimi decenni, i volumi dei trasporti di merci e passeggeri nell'UE hanno fatto registrare una crescita prevedibilmente destinata a continuare, anche se a ritmo più lento. Dal punto di vista dei volumi, il trasporto su strada rappresenta la gran maggioranza degli spostamenti di merci e passeggeri; attualmente il mercato non offre agli utenti incentivi sufficienti per passare ad altri modi di trasporto, che in genere rimangono meno competitivi.

IV I trasporti sono un settore di competenza concorrente dell'Unione europea: gli Stati membri possono esercitare la propria competenza a meno che l'Unione europea non abbia formulato politiche e strategie comuni in materia di trasporti. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) getta le basi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), una rete multimodale integrata che consente la circolazione rapida e agevole delle persone e delle merci in tutto il territorio dell'UE. La rete si articola su due livelli. La rete "centrale", da completarsi entro il 2030, è formata dai collegamenti e dai nodi strategicamente più importanti in tutta l'Unione. La rete "globale", da completarsi entro il 2050, ha l'obiettivo più vasto di garantire accessibilità e connettività a tutte le regioni dell'UE.

V La responsabilità per lo sviluppo, il finanziamento e la costruzione delle infrastrutture di trasporto spetta principalmente agli Stati membri. I finanziamenti dell'Unione, che devono offrire un valore aggiunto europeo, possono fungere solo da catalizzatore e coprire una frazione delle esigenze totali. Una gamma di strumenti di finanziamento dell'UE, dal valore totale di circa 193 miliardi di euro, per il periodo 2007-2020, è destinata a sostenere la politica dei trasporti.

VI Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto dell'Unione europea richiede un notevole esborso finanziario. Secondo le stime della Commissione, il fabbisogno totale di investimenti in questo settore ammonta a circa 130 miliardi di euro all'anno, e la manutenzione necessita di ulteriori cospicui investimenti. La sola rete centrale TEN-T costerà, si stima, 500 miliardi di euro per il periodo 2021-2030; l'inclusione della rete globale e di altri investimenti nel settore dei trasporti fa salire quest'importo a circa 1 500 miliardi di euro.

VII Dopo la crisi economica del 2008, però, la riduzione degli investimenti in infrastrutture di trasporto ha ostacolato la modernizzazione della rete di trasporto dell'UE, e i livelli medi di investimento sono stati assai inferiori al fabbisogno. Per realizzare gli obiettivi TEN-T nei tempi previsti occorrono ingenti risorse finanziarie. In considerazione della limitata disponibilità di fondi pubblici, l'incremento degli investimenti del settore privato nelle infrastrutture di trasporto strategiche è considerato essenziale.

VIII Nell'ambito dell'Unione europea il tasso di sviluppo delle infrastrutture non è uniforme, e la loro qualità e disponibilità è ancora insufficiente, soprattutto nelle regioni orientali. In alcuni Stati membri le reti centrali TEN-T sono già complete o quasi, mentre in altri il lavoro da fare è ancora molto.

IX La Commissione ha riconosciuto che il buon esito della diffusione coordinata dei sistemi intelligenti di gestione dei trasporti, attualmente in corso, è essenziale per la realizzazione di un sistema di trasporto paneuropeo, co-modale e veramente integrato. Inoltre, l'automazione, la digitalizzazione e la mobilità condivisa costituiscono tendenze in rapida espansione, potenzialmente in grado di rendere più efficienti i sistemi di trasporto. D'altra parte, nuove tecnologie e nuovi modelli di mobilità comportano anche sfide in termini adeguatezza del quadro legislativo, tutela della vita privata, sicurezza, responsabilità e sicurezza dei dati.

X La Commissione ha attivamente sostenuto l'apertura e la liberalizzazione del mercato interno dei trasporti. Ma anche in questo caso vi sono ancora sfide da superare, soprattutto per quanto riguarda la gestione del traffico aereo e ferroviario.

XI I trasporti sono responsabili di circa un quarto di tutte le emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea. Giacché dal 2014 le emissioni del settore dei trasporti hanno nuovamente cominciato a crescere, questo settore si sta configurando come una delle sfide più ardue per la realizzazione degli obiettivi generali di decarbonizzazione dell'UE.

XII Mentre si sono registrati progressi nello sviluppo delle infrastrutture e nell'apertura del mercato interno dei trasporti, e sono state proposte misure per accelerare la decarbonizzazione dei trasporti, per l'Unione risulta ancora problematico:

- trovare la corrispondenza tra priorità e obiettivi pertinenti e conseguibili nel settore dei trasporti, da un lato, e risorse disponibili, dall'altro;
- introdurre strumenti di applicazione efficaci a livello UE per far sì che le decisioni degli Stati membri in materia di infrastrutture siano maggiormente allineate con le priorità dell'Unione, con particolare riguardo alle tratte transfrontaliere;
- concentrare i finanziamenti UE sulle priorità che apportano il più elevato valore aggiunto europeo;
- migliorare la pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti finanziati dall'UE;
- garantire l'adeguata manutenzione e la sostenibilità delle infrastrutture;
- intensificare gli sforzi per trasferire una percentuale maggiore del traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto.

Finalità ed approccio della presente analisi panoramica

01 La presente analisi panoramica descrive ed esamina l'operato dell'Unione europea nella politica dei trasporti. La Corte ha concentrato l'attenzione sugli investimenti nelle infrastrutture finanziati dal bilancio dell'UE e presenta qui alcuni temi trasversali individuati nei recenti audit sui cinque principali modi di trasporto: stradale, ferroviario, aereo, marittimo e per vie navigabili interne¹. Negli ultimi otto anni la Corte dei conti europea ha pubblicato 13 relazioni speciali su questo settore (cfr. *allegato I*). Sulla base delle proprie osservazioni e raccomandazioni, la Corte propone un esame orizzontale delle principali sfide che si pongono allo sviluppo e al finanziamento dei trasporti nell'UE. Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea è destinato probabilmente a incidere sulla pianificazione e sull'attuazione delle politiche dei trasporti dell'UE. Tuttavia, poiché al momento della pubblicazione del presente documento i negoziati sono ancora in corso, e le loro implicazioni concrete sono incerte, la Corte ha deciso di non includere tale aspetto nella presente analisi panoramica.

02 Le analisi panoramiche della Corte dei conti europea descrivono e analizzano a grandi linee i settori strategici dell'UE, essenzialmente sulla base dei precedenti lavori della Corte e di informazioni pubblicamente disponibili. Un'analisi panoramica non è un audit; non utilizza un nuovo lavoro di audit, né presenta nuovi risultati o raccomandazioni di audit. Può tuttavia proporre conclusioni e raccomandazioni tratte da relazioni già pubblicate. Le risposte della Commissione alle constatazioni e alle raccomandazioni formulate dalla Corte nelle relazioni citate nel presente documento sono pubblicate nelle relazioni stesse, e sono disponibili sul sito web della Corte.

03 Oltre che alle relazioni della Corte stessa, nella presente analisi si fa riferimento alle relazioni di altre istituzioni superiori di controllo (ISC) e a importanti studi, valutazioni, dati e documenti strategici inerenti alla politica dell'UE in materia di trasporti. Gli auditor della Corte hanno incontrato anche rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento europeo, della Banca europea per gli investimenti (BEI) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

¹ Altri importanti aspetti dei trasporti, come i diritti dei passeggeri, non sono compresi nella presente analisi, ma sono valutati nella relazione speciale della Corte n. 30/2018, di recente pubblicazione, "I passeggeri nell'Unione europea hanno pieni diritti, ma devono ancora lottare per farli rispettare" (<http://eca.europa.eu>).

(OCSE). Nel corso dell'analisi la Corte ha mantenuto un dialogo costante con la Commissione e, nei limiti del possibile, ha tenuto conto delle osservazioni che questa ha formulato in merito al contenuto della presente analisi panoramica.

04 Offrendo informazioni chiare e accessibili a tutti i soggetti interessati, la presente analisi panoramica intende incoraggiarli a migliorare e/o a coordinare meglio le azioni, per apportare un valore aggiunto agli sforzi compiuti dall'Unione europea per conseguire i propri obiettivi in materia di politica dei trasporti.

05 L'analisi è articolata come segue:

- a) la **parte I** contiene un quadro generale dei principali obiettivi strategici dell'UE nel settore dei trasporti, del quadro di governance a essi sotteso e dell'entità e disponibilità dei finanziamenti necessari;
- b) la **parte II** descrive la situazione attuale nei principali segmenti del settore dei trasporti nell'UE;
- c) la **parte III** illustra i problemi trasversali e le principali sfide che, a giudizio della Corte, continuano ad essere importanti.

Parte I: quadro generale del settore dei trasporti nell'UE

Fatti essenziali sul settore dei trasporti nell'Unione europea

06 I trasporti costituiscono un settore strategico dell'economia dell'UE: nel 2016 i servizi di trasporto hanno infatti prodotto il 5 % del valore aggiunto lordo dell'Unione² e hanno garantito il 5,2 % di tutti i posti di lavoro (circa 11 milioni di persone). Incidono direttamente sulla vita quotidiana di tutti i cittadini dell'UE e assicurano il flusso di merci che giunge ai consumatori da oltre 11 milioni di produttori e fabbricanti dell'Unione³. Di conseguenza, validi sistemi di trasporto rappresentano una delle basi dell'integrazione europea. Una concezione razionale, la sostenibilità e la piena interconnessione delle reti di trasporto sono una condizione necessaria per il completamento e il corretto funzionamento del mercato unico europeo.

07 Infrastrutture e servizi di trasporto efficienti sono necessari per sfruttare i punti di forza economici di tutte le regioni dell'UE, sostenere il mercato interno e la crescita e promuovere la coesione economica, territoriale e sociale. In considerazione del ruolo centrale che rivestono, i trasporti sono strettamente legati a settori strategici come l'ambiente, l'occupazione e la crescita, la concorrenza, le politiche sociali e la digitalizzazione.

Principali obiettivi strategici dell'UE nel settore dei trasporti

08 La politica dei trasporti dell'UE è enunciata nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴. Si tratta di uno dei primi settori in cui l'Unione ha dichiarato l'intenzione di creare un mercato comune, o in altre parole di aprire le reti di trasporto e sancire la libera prestazione di servizi di trasporto.

² Il valore dei beni e servizi prodotti in un'area, in un'industria o in un settore dell'economia.

³ Commissione europea, *"Delivering TEN-T Facts & figures"*, settembre 2017, pag. 5.

⁴ Articolo 4, paragrafo 2, lettera g), e titolo VI.

09 I documenti principali che definiscono gli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE sono i libri bianchi che la Commissione pubblica ogni dieci anni circa⁵. Il libro bianco più recente, quello del 2011, fissa una tabella di marcia con dieci obiettivi principali (cfr. *allegato II*) per la costituzione di uno spazio unico europeo dei trasporti con un sistema di trasporti competitivo e sostenibile.

10 Una serie di documenti strategici⁶ e documenti politici integra e sviluppa le priorità del libro bianco del 2011, sia per quanto riguarda i singoli modi di trasporto, sia in una prospettiva trasversale.

11 Per sviluppare una rete multimodale integrata che consenta a persone e merci di circolare rapidamente e agevolmente in tutta l'Unione europea, il TFUE (cfr. titolo XVI), ha gettato le basi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T). La Commissione ha pubblicato nel 1996 gli orientamenti TEN-T, che fungono da base per lo sviluppo della strategia TEN-T e sono stati frequentemente modificati; nel 2013 sono stati seguiti da un regolamento⁷. Il regolamento ha fissato scadenze per il completamento dei livelli "centrale" (2030) e "globale" (2050) (cfr. *tabella 1*) e, particolare importante, è passato dall'approccio basato su singoli progetti prioritari a quello di una rete multimodale di corridoi estesa a tutta l'UE. I progetti sono ora pianificati nel quadro di piani di corridoi che abbracciano tutti i modi di trasporto e sono affidati a 12 coordinatori europei, nominati dalla Commissione per agevolare e supervisionare lo sviluppo coordinato dei corridoi della rete centrale TEN-T.

⁵ COM(1992) 494 final del 2.12.1992; COM(2001) 370 del 12.9.2001; e COM(2011) 144 del 28.3.2011, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*.

⁶ Per esempio: *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo; *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM(2015) 80 final; *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, COM(2016) 501 final (2016); *Una strategia per l'aviazione in Europa*, COM(2015) 598 final; *Aviazione: un'Europa aperta e connessa*, COM(2017) 286 final; *Strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, COM(2016)0766 final; *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*, COM(2009)0008 def.; *Pacchetti L'Europa in movimento – Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti* COM(2017) 283 final.

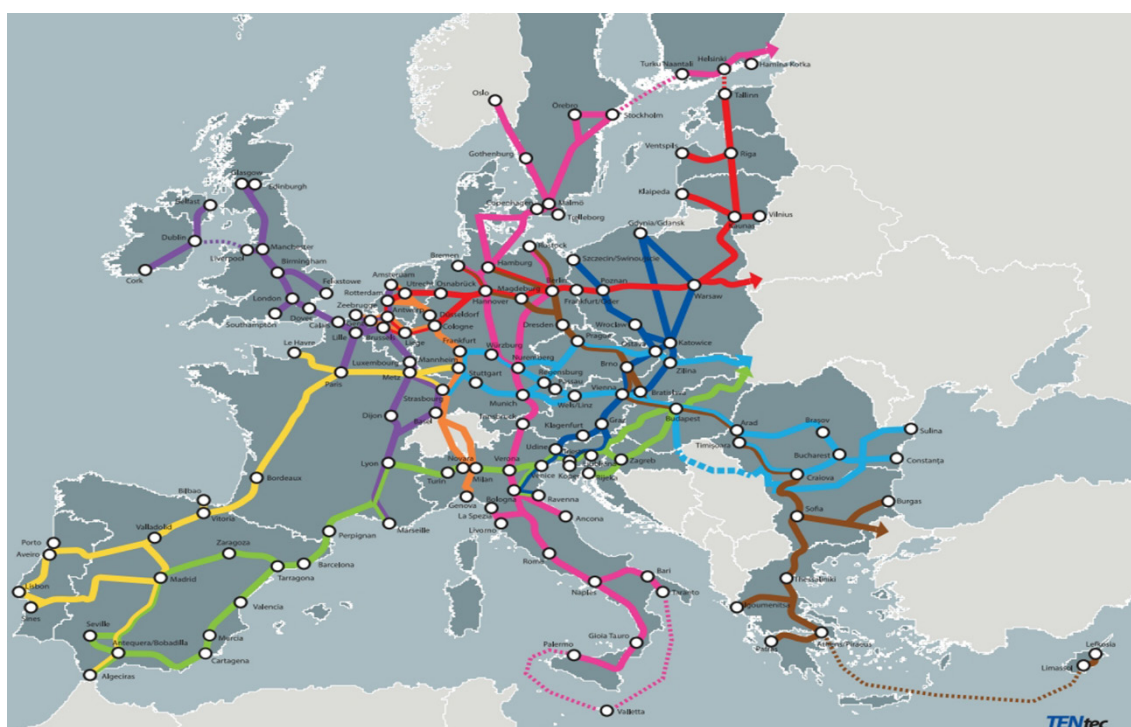
⁷ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

Tabella 1 – Dimensioni della TEN-T

TEN-T	Centrale (km)	Globale (km)
Linee ferroviarie	50 762	138 072
Strade	34 401	136 706
Vie navigabili interne	12 880	23 506

Fonte: Valutazione ex post della Commissione sui programmi della politica di coesione 2007-2013, quinto pacchetto di lavoro.

12 La rete “globale” è concepita per garantire accessibilità e connettività a tutte le regioni dell’UE. La rete centrale è formata dai collegamenti e dai nodi strategicamente più importanti della rete globale, organizzati in nove corridoi (cfr. **figura 1**) e tre priorità orizzontali (sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS), autostrade del mare e sicurezza stradale).

Figura 1 - Corridoi della rete centrale TEN-T

Atlantico, Baltico-Adriatico, Mediterraneo, Mare del Nord-Baltico, Mare del Nord-Mediterraneo, Oriente-Mediterraneo orientale, Reno-Alpi, Reno-Danubio, Scandinavia-Mediterraneo

Fonte: Commissione europea.

Principali soggetti interessati nel settore dei trasporti dell'UE

13 I trasporti sono un settore in cui l'UE e gli Stati membri hanno competenza concorrente⁸. Ciò significa che sia l'UE sia gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono approvare leggi e adottare norme, a meno che l'Unione europea non abbia formulato politiche e strategie comuni in materia di trasporti.

14 I principali soggetti interessati a livello di Unione europea sono la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio (cfr. *allegato III*). Come per tutte le politiche dell'UE, la Commissione propone gli atti legislativi e attua la politica, mentre il Parlamento e il Consiglio adottano gli atti legislativi, di solito sulla base di proposte della Commissione.

15 I principali soggetti interessati negli Stati membri sono le autorità nazionali, regionali e locali responsabili per la strategia in materia di investimenti e trasporti, nonché i vettori che trasportano merci e passeggeri.

16 Cosa ancor più importante, milioni di cittadini e di imprese beneficiano delle reti e dei servizi di trasporto.

Fabbisogno di investimento nelle infrastrutture e disponibilità di fondi

17 La responsabilità per lo sviluppo, il finanziamento e la costruzione delle infrastrutture di trasporto spetta principalmente agli Stati membri. I finanziamenti dell'Unione, che devono offrire un valore aggiunto europeo, possono fungere solo da catalizzatore e coprire una frazione delle esigenze totali.

18 Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto dell'Unione europea richiede un notevole esborso finanziario. Secondo le stime della Commissione, il fabbisogno totale di investimenti in questo settore (per quanto riguarda sia la TEN-T che le infrastrutture urbane) si aggira intorno ai 130 miliardi di euro all'anno. La manutenzione necessita di ulteriori cospicui investimenti⁹. Si stima che gli investimenti occorrenti per sviluppare la rete centrale ammontino a 500 miliardi di euro nel periodo che va dal 2021 al 2030.

⁸ Articolo 4, paragrafo 2, lettere g) e h), del TFUE.

⁹ Commissione europea, *L'Europa in movimento: Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti*. COM(2017) 283 final del 31.5.2017, pag. 7.

L'inclusione della rete globale¹⁰ e di altri investimenti nel settore dei trasporti fa salire quest'importo a circa 1 500 miliardi di euro¹¹.

19 Dopo la crisi economica del 2008, però, la riduzione degli investimenti in infrastrutture di trasporto ha ostacolato la modernizzazione della rete di trasporto dell'UE¹². Secondo l'ultima relazione della Commissione sullo stato di attuazione della TEN-T¹³, dall'inizio della crisi in poi i livelli medi di investimento si sono collocati nettamente al di sotto dei 100 miliardi di euro all'anno.

20 Una gamma di strumenti di finanziamento dell'UE, dal valore totale di 193 miliardi di euro per il periodo 2007-2020, è destinata a sostenere la politica dei trasporti (cfr. **tabella 2**). Tale sostegno si attua tramite modalità di gestione sia diretta che concorrente¹⁴. I due mezzi principali sono il meccanismo per collegare l'Europa (MCE)¹⁵ e i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Il primo (gestito direttamente dalla Commissione) privilegia la rete centrale TEN-T, i collegamenti transfrontalieri, l'eliminazione delle strozzature e i progetti di interoperabilità, mentre il secondo (attuato nell'ambito della gestione concorrente) amplia tali priorità fino al potenziamento della mobilità regionale mediante il collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T¹⁶.

¹⁰ Il regolamento TEN-T del 2013 ha fissato al 2050 la scadenza per il completamento della rete globale.

¹¹ Commissione europea, *“Delivering TEN-T: Facts and figures*, settembre 2017.

¹² Commissione europea, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, pag. 12.

¹³ Relazione sullo stato di attuazione della rete TEN-T nel 2014 e 2015, COM(2017) 327 final del 19.6.2017, pag. 3.

¹⁴ Nell'ambito della gestione diretta (per esempio MCE, Orizzonte 2020) la Commissione seleziona i contraenti, aggiudica le sovvenzioni, trasferisce i fondi e monitora le attività cofinanziate. Nell'ambito della gestione concorrente (per esempio i fondi SIE), la Commissione delega l'attuazione di parte del bilancio agli Stati membri, mantenendo però la responsabilità finale.

¹⁵ Cfr. il regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010.

¹⁶ Nel periodo 2007-2013, circa il 47 % della spesa del Fondo di coesione è stato destinato a progetti TEN-T. Cfr. Commissione europea, *Trasporti – Relazione finale – Quinto pacchetto*

Tabella 2 – Dotazioni del bilancio UE per i trasporti per il periodo 2007-2020 (miliardi di euro)

Strumento	2007-2013	2014-2020	Totale
FESR e Fondo di coesione/fondi SIE	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	n.a.	8,0
Marco Polo	0,5	n.a.	0,5
MCE-trasporti	n.a.	24.1 ²	24,1
7PQ ¹ -Trasporti	4,2	n.a.	4,2
Orizzonte 2020 - Trasporti	n.a.	6,3	6,3
Totale	94,5	98,9	193,4

¹ Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

² Compresi 11,3 miliardi di euro trasferiti dal Fondo di coesione.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati disponibili pubblicamente.

21 Gran parte (78 %) dei finanziamenti UE destinati ai trasporti durante i due periodi di programmazione dal 2007 al 2020 ricade nell'ambito della gestione concorrente. La percentuale di finanziamenti gestiti direttamente dalla Commissione è però in aumento, dal 13 % del 2007-2013 al 31 % del 2014-2020.

22 In entrambi i periodi di programmazione i trasporti hanno costituito il più importante settore di spesa per il FESR e il Fondo di coesione (24 % della dotazione totale per il 2007-2013 e 20 % per il 2014-2020). Quasi la metà delle spese del FESR e del Fondo di coesione destinate ai trasporti nel periodo 2007-2020 è stata assegnata alle strade (cfr. **tabella 3**).

Tabella 3 – Dotazioni di bilancio del FESR e del Fondo di coesione per settore di trasporto nel periodo 2007-2020 (miliardi di euro)

Settore	2007-2013	% del totale	2014-2020	% del totale
Strada	42,6	52 %	30,0	44 %
Rotaia	23,1	28 %	18,6	27 %
Trasporto urbano	8,2	10 %	12,5	18 %
Porti	3,1	4 %	2,0	3 %
Trasporto multimodale	1,8	2 %	2,2	3 %
Sistemi di trasporto intelligenti	1,0	1 %	2,1	3 %
Vie navigabili interne	0,4	1 %	0,7	1 %
Trasporto aereo	1,6	2 %	0,4	1 %
Totale trasporti	81,8	100 %	68,5	100 %

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

23 A dicembre 2017, il MCE (nel solo periodo 2014-2020) aveva concesso a progetti sovvenzioni per 22,3 miliardi di euro (circa il 93 % del bilancio totale MCE per i trasporti) (cfr. **tabella 4**). I progetti finanziati si trovano per lo più (79 %) nei corridoi della rete centrale e riguardano modi di trasporto sostenibile come le ferrovie e le vie navigabili interne.

Tabella 4 – Finanziamenti concessi nell’ambito del MCE

Settore	Totale concesso ai progetti (dicembre 2017, miliardi di euro)	% del totale
Rotaia	16,4	74 %
Vie navigabili interne	1,7	8 %
Strada	1,7	8 %
Trasporto aereo	1,3	6 %
Marittimo	0,9	4 %
Multimodale	0,3	1 %
Totale	22,3	100 %

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

24 Al momento dell’elaborazione della presente analisi, le dotazioni di bilancio per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 non erano state ancora adottate. La proposta di regolamento MCE della Commissione¹⁷ destinerebbe ai trasporti 30,6 miliardi di euro, di cui 11,3 miliardi di euro di contributo del Fondo di coesione. La proposta della Commissione per un regolamento 2021-2027 recante le disposizioni

¹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, COM(2018) 438 final del 6.6.2018.

comuni applicabili a sette fondi in gestione concorrente¹⁸ prevede di destinare in totale 242 miliardi di euro al FESR e al Fondo di coesione, ma in questa fase non indica le dotazioni per settore.

25 L'OCSE ha sottolineato l'importanza di incrementare gli investimenti del settore privato nelle infrastrutture di trasporto strategiche, per sopperire alla carente disponibilità di fondi pubblici¹⁹. Per attirare gli investimenti privati nel settore dei trasporti, l'UE si avvale di strumenti finanziari come prestiti e garanzie (cfr. in appresso).

- a) Lo strumento di debito del MCE, che utilizza il bilancio dell'UE per fornire garanzie soprattutto ai finanziamenti BEI, ha sostenuto 10 progetti nel settore dei trasporti mobilitando investimenti per un valore di oltre 13 miliardi di euro.
- b) Nel 2015 il gruppo BEI e la Commissione hanno varato congiuntamente il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) per contribuire a superare la carenza di investimenti che attualmente si lamenta nell'Unione. Finora il FEIS ha erogato finanziamenti per 5,6 miliardi di euro a 45 progetti che contribuiscono agli obiettivi del settore dei trasporti²⁰.
- c) Oltre a questo, nel periodo 2007-2018 la BEI ha fornito prestiti per circa 140 miliardi di euro a progetti nel settore dei trasporti²¹.

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

¹⁹ OCSE, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, 2011, pag. 6.

²⁰ Elenco dei progetti FEIS all'ottobre 2018 - progetti firmati (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ Progetti finanziati dalla BEI all'ottobre 2018 (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

Parte II: situazione attuale nei principali segmenti del settore dei trasporti nell'UE

Tendenze attuali nell'utilizzo dei trasporti

I volumi dei trasporti sono in costante crescita e si prevede che tale tendenza continui

26 Negli ultimi decenni i volumi dei trasporti di merci e passeggeri nell'UE hanno fatto registrare una crescita costante²², da 5 335 miliardi di passeggeri-chilometri nel 1995 a 6 802 miliardi nel 2016 per il trasporto di passeggeri e da 2 846 miliardi di tonnellate-chilometri nel 1995 a 3 661 miliardi nel 2016 per le merci. La Commissione stima che tale crescita sia destinata a continuare, anche se a un ritmo più lento che in passato, e prevede un incremento del 42 % per l'attività di trasporto passeggeri e del 60 % per il trasporto interno di merci tra il 2010 e il 2050²³. Secondo le stesse proiezioni, nel settore dei trasporti marittimi internazionali l'incremento sarà ancor maggiore, pari al 71 % nello stesso periodo.

27 L'incremento dei volumi dei trasporti può comportare sfide in termini di capacità per alcuni modi di trasporto nell'ambito dell'UE. La congestione del traffico costituisce già un grave problema ambientale ed economico; attualmente, secondo le stime, comporta per l'UE costi pari a 140 miliardi di euro all'anno²⁴. Si prevede che i costi della congestione siano destinati ad aumentare di oltre il 40 % tra il 2010 e il 2050²⁵.

²² CE (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ L'Europa in movimento: Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti (COM(2017) 283 final), pag. 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf.

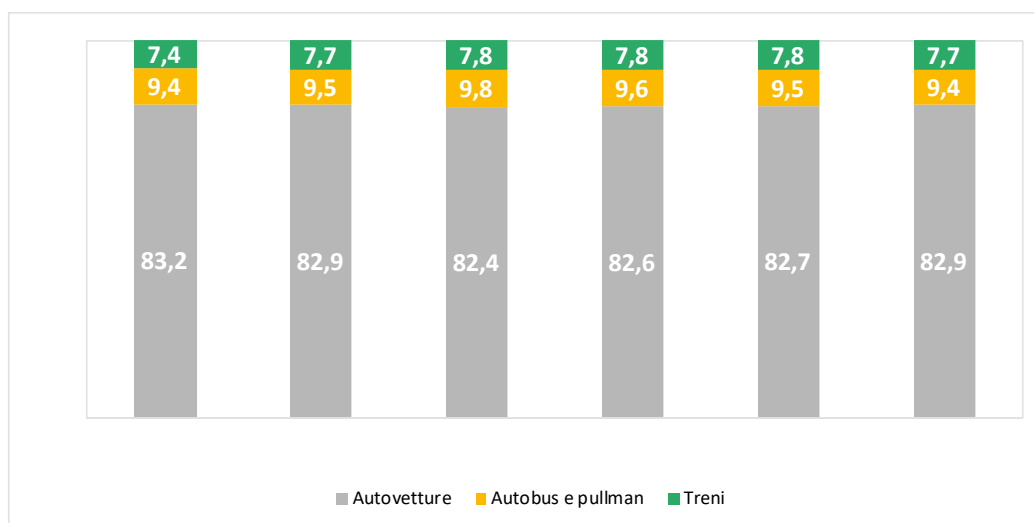
²⁵ Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, SWD(2017) 180 final del 31.5.2017, allegato 4, pag. 38.

Il trasporto su strada è preferito per passeggeri e merci

28 Dal punto di vista dei volumi, il trasporto su strada soddisfa la gran maggioranza degli spostamenti di merci e passeggeri²⁶. Gli spostamenti in automobile sono il modo di trasporto predominante per i passeggeri: coprono il 71 % di tutta l'attività di trasporto in termini di passeggeri-chilometri, seguiti dai trasporti aerei, in autobus/pullman e ferroviari, che corrispondono rispettivamente al 10 %, 8 % e 7 % circa. Il trasporto di merci nell'UE si svolge per il 49 % su strada; seguono il trasporto marittimo e quello ferroviario²⁷, con percentuali pari rispettivamente al 32 % e all'11 % circa.

29 La prevalenza del trasporto su strada è ancor più vistosa se si considera solo il trasporto interno di merci e passeggeri (escludendo il trasporto marittimo e aereo). La **figura 2** mostra che la maggior parte dei chilometri-passeggeri sono percorsi in automobile.

Figura 2 – Percentuali di km-passeggeri percorsi in automobile, autobus e treno nell'UE 28



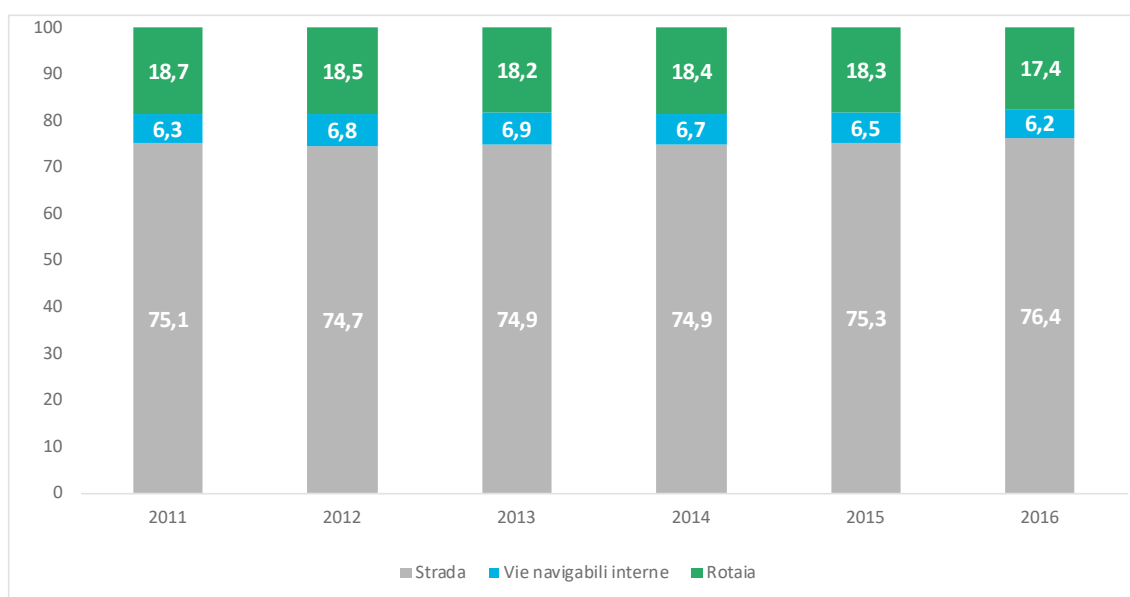
Fonte: Dati statistici Eurostat (aggiornati al giugno 2018). A causa degli arrotondamenti è possibile che la somma delle cifre non corrisponda al 100 %.

²⁶ CE (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*
https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²⁷ Il trasporto merci ferroviario ha una performance differente in altre parti del mondo, dove rappresenta spesso la modalità di trasporto predominante, raggiungendo quote di mercato pari o superiori al 40 % (come, ad esempio, negli Stati Uniti, in Australia, in Cina, in India e in Sudafrica). Cfr. la relazione speciale della Corte n. 8/2016, intitolata "Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario" (<http://eca.europa.eu>).

30 Benché il libro bianco del 2011 avesse posto l'obiettivo di trasferire, sulle percorrenze superiori a 300 km, il 30 % del trasporto di merci su strada verso altri modi, quali la ferrovia o le vie navigabili, entro il 2030, e oltre il 50 % entro il 2050, e nonostante la crescente insistenza dell'UE sull'uso di modi di trasporto più ecologici, la percentuale di utilizzo della strada per il trasporto interno di merci è in realtà cresciuta: dal 75,1 % del 2011 al 76,4 % del 2016 (cfr. **figura 3**).

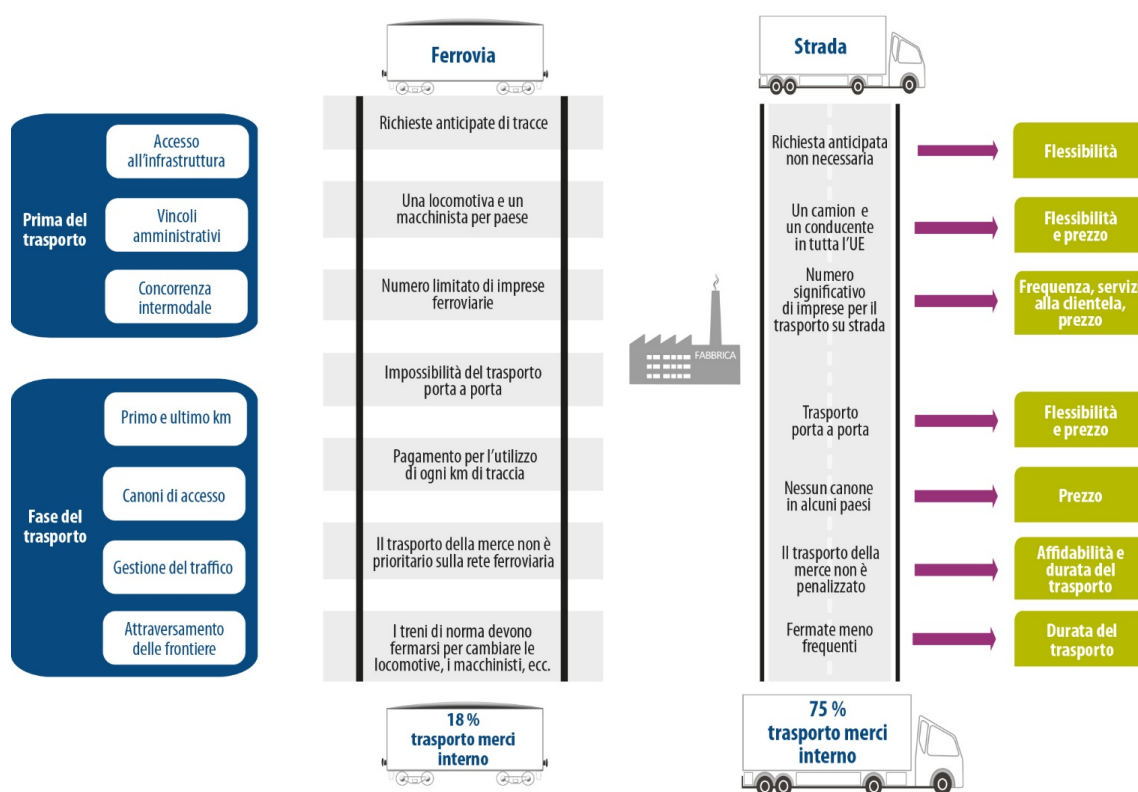
Figura 3 – Percentuale di tonnellate-chilometri di merci trasportate su strada, vie navigabili interne e ferrovia nell'UE 28



Fonte: Dati statistici Eurostat (aggiornati al giugno 2018). A causa degli arrotondamenti è possibile che la somma delle cifre non corrisponda al 100 %.

31 Il trasporto su strada è il modo preferito per la spedizione di merci all'interno dell'UE, in quanto è vantaggioso in termini di flessibilità, affidabilità, prezzi, tempi e consegna porta a porta. Nel 2016 la Corte dei conti europea ha pubblicato una relazione speciale sul trasporto di merci su rotaia nell'Unione europea. Si paragonavano i problemi che gli operatori del trasporto merci devono affrontare per l'utilizzo della ferrovia, rispetto a quelli dell'utilizzo della strada. Attualmente il mercato non offre incentivi sufficienti per incoraggiare gli utenti a passare dalla strada ad altri modi di trasporto, che restano meno competitivi dal punto di vista economico. La **figura 4** illustra alcuni dei principali motivi per cui il trasporto di merci su rotaia è meno favorevole rispetto a quello su strada.

Figura 4 – I problemi del trasporto merci su rotaia rispetto a quello su strada



Fonte: Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 8/2016 “Il trasporto delle merci su rotaia nell’UE non è ancora sul giusto binario”.

32 I trasporti generano esternalità negative, come incidenti, emissioni di gas a effetto serra, inquinamento atmosferico e rumori, che comportano un costo sociale ed economico. Prima di includere nel calcolo la congestione del traffico, si è stimato che il costo di tali effetti negativi esterni ammontasse nel 2011 al 4 % circa del PIL dell’Unione europea. Come segnalato anche nella recente relazione della Corte sulle linee ferroviarie ad alta velocità²⁸, nell’UE è in corso un dibattito sui sistemi di tariffazione (e in particolare sulla tariffazione stradale) che tengano conto dei principi “chi utilizza paga” e “chi inquina paga” per i vari modi di trasporto: ciò dimostra la consapevolezza della necessità di una minuziosa analisi dei potenziali inconvenienti e benefici dell’internalizzazione dei costi esterni. Internalizzare i costi esterni significa che gli utenti devono sostenere i costi che generano: ciò li stimola a mutare comportamento, in modo da ridurre tali costi. L’internalizzazione avrebbe conseguenza significative sulle reti di trasporto, sul costo per i consumatori finali e sull’utilizzo delle infrastrutture di trasporto. Attualmente la Commissione sta svolgendo uno studio

²⁸ Relazione speciale n. 19/2018 — “La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace” (<http://eca.europa.eu>).

sull'internalizzazione dei costi esterni (“Tariffazione sostenibile delle infrastrutture di trasporto e internalizzazione delle esternalità dei trasporti”), allo scopo sia di valutare in che misura i principi “chi utilizza paga” e “chi inquina paga” siano già applicati ai diversi modi di trasporto negli Stati membri, sia di offrire un contributo al dibattito. I risultati dello studio dovrebbero essere disponibili entro la metà del 2019.

33 Un uso più intenso del trasporto intermodale, che già da anni rappresenta uno dei principali obiettivi della politica dei trasporti dell'Unione europea, può svolgere un ruolo nell'abbandono delle operazioni di trasporto unicamente stradali. Il termine multimodalità designa l'utilizzo di differenti mezzi di trasporto nello stesso spostamento. Nonostante qualche progresso registrato negli ultimi anni, in Europa il trasporto multimodale non è ancora molto diffuso²⁹. Il principale strumento giuridico dell'UE che funge da sostegno diretto al trasporto multimodale è la direttiva del 1992 sul trasporto combinato di merci³⁰, che è in corso di modifica al momento della stesura di quest'analisi. I progetti multimodali sono sostenuti principalmente tramite il FESR e il Fondo di coesione, con una dotazione di circa 4 miliardi di euro nel periodo 2007-2020. La Commissione ha proclamato il 2018 l'Anno della multimodalità: un anno in cui intendeva valorizzare l'importanza della multimodalità per il sistema dei trasporti dell'UE.

I sistemi intelligenti di gestione dei trasporti: un elemento intrinseco del futuro dei trasporti

34 L'espressione “sistemi intelligenti di gestione dei trasporti” designa una gamma di sistemi digitali di informazione e gestione del traffico, estesi a vari modi di trasporto (cfr. **riquadro 1**). La Commissione ha riconosciuto che il buon esito della diffusione coordinata di tali sistemi è essenziale per la realizzazione di un sistema di trasporto paneuropeo, co-modale e veramente integrato, e costituisce un elemento intrinseco

²⁹ Secondo il documento di lavoro della Commissione SWD(2017) 362 final, *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States*, nel 2015 il trasporto intermodale rappresentava il 18 % del trasporto di merci all'interno dell'UE (esclusi il trasporto aereo e mediante gasdotti e il trasporto marittimo con paesi terzi), e nei cinque anni precedenti aveva registrato una crescita annuale media del 3,5 %.

³⁰ Cfr. direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368 del 17.12.1992, pag. 38).

del futuro dei trasporti³¹. La diffusione è attualmente in corso, con una dotazione di circa 3,1 miliardi di euro assegnati dal FESR e dal Fondo di coesione per il periodo 2007-2020, e altri 3 miliardi di euro erogati a titolo del MCE entro la fine del 2017.

Riquadro 1

Sistemi intelligenti di gestione dei trasporti

- I sistemi di trasporto intelligenti (ITS) applicano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione al settore del trasporto su strada, comprese le infrastrutture, i veicoli e gli utenti, nonché alla gestione della mobilità e del traffico e per le interfacce con altri modi di trasporto.
- Il progetto del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) mira a sostituire i numerosi sistemi nazionali di controllo e comando dei treni con una struttura unica.
- Il progetto della ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo (SESAR) è volto a migliorare la performance della gestione del traffico aereo (ATM) modernizzando e armonizzando i sistemi di ATM attraverso la definizione, lo sviluppo, la convalida e l'applicazione di soluzioni ATM tecnologiche e operative innovative.
- I sistemi d'informazione fluviale (RIS) sono stati messi a punto per consentire il rapido trasferimento di dati elettronici tra le imbarcazioni e gli operatori a terra grazie allo scambio di informazioni predittive e in tempo reale.
- L'obiettivo principale del Sistema informativo per la gestione del traffico navale (VTMIS) è di migliorare la sicurezza e ridurre al minimo l'impatto ambientale degli incidenti navali.

35 Inoltre, il sistema globale europeo di navigazione satellitare (Galileo) fornisce migliori informazioni di posizionamento e sincronizzazione, che dovrebbero avere sensibili conseguenze positive per i servizi di trasporto e gli utenti. Dal momento che i trasporti dipendono sempre più dalla disponibilità di segnali satellitari per una localizzazione precisa, il libro bianco del 2011 indica tra i propri obiettivi la realizzazione di Galileo. Galileo è stato varato come strumento dell'UE equivalente allo statunitense GPS e al russo GLONASS, per rendere l'Unione europea autonoma in questo settore strategico. Il sistema, che ha un costo totale stimato di circa 10,5 miliardi di euro, consiste di 30 satelliti e delle relative infrastrutture di terra. La

³¹ Commissione europea, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges*, SWD(2016) 226 final del 1.7.2016, pagg. 24 - 25.

realizzazione di Galileo è in corso; secondo la Commissione dovrebbe concludersi entro la fine del 2020.

Tendenze emergenti nel settore dei trasporti

36 L'automazione, la digitalizzazione e la mobilità condivisa sono tendenze in rapida espansione (cfr. **riquadro 2**), potenzialmente in grado di rendere più efficiente il settore dei trasporti e quindi di migliorare la sicurezza stradale³², riducendo gli impatti ambientali e alleviando la congestione del traffico.

Riquadro 2

Tendenze emergenti nel settore dei trasporti

- **Automazione:** almeno alcune funzioni del veicolo si svolgono automaticamente senza alcun intervento del guidatore/dell'operatore.
- **Digitalizzazione:** lo scambio di dati tra i diversi soggetti nel sistema di trasporto determina la possibilità di far incontrare l'offerta e la domanda in tempo reale, con un conseguente uso più efficiente delle risorse. La digitalizzazione potrebbe favorire la creazione di un sistema di trasporto veramente multimodale, riunendo tutti i modi di trasporto in un unico servizio di mobilità che operi in maniera fluida per persone e merci.
- **Mobilità condivisa:** utilizzo in comune di veicoli, come la condivisione di biciclette o automobili.

37 I veicoli completamente automatizzati sono in via di collaudo ed è possibile che, grazie agli sviluppi della tecnologia, diventeranno un elemento comune sulle nostre strade. La guida completamente automatizzata richiederà avanzati servizi e infrastrutture satellitari e di telecomunicazione per il posizionamento dei veicoli e la comunicazione fra di essi. Il buon esito della realizzazione di Galileo garantirà i servizi necessari per soddisfare tali esigenze.

38 D'altra parte, nuove tecnologie e nuovi modelli di mobilità comportano anche sfide in termini adeguatezza del quadro legislativo, tutela della vita privata, sicurezza,

³² Benché, grazie ai notevoli progressi degli ultimi decenni (il numero delle vittime è crollato da quasi 55 000 nel 2001 a 25 650 nel 2016), l'Unione europea sia diventata la regione del mondo in cui il traffico stradale è più sicuro, negli ultimi quattro anni il ritmo del miglioramento si è bloccato. Per raggiungere l'obiettivo del libro bianco ("zero vittime" entro il 2050) sarà necessario moltiplicare gli sforzi.

responsabilità e sicurezza dei dati³³. La strategia dell'UE per la mobilità del futuro 2018³⁴ contiene le proposte della Commissione per affrontare questi gravi motivi di preoccupazione.

39 L'adattamento delle infrastrutture a nuovi modelli di mobilità e la realizzazione di nuove infrastrutture adatte a combustibili alternativi puliti pongono ulteriori sfide che esigono nuovi investimenti e il ripensamento dell'approccio alla progettazione di reti e modelli economici. Le infrastrutture di ricarica sono essenziali per favorire lo sviluppo dell'elettromobilità, e in particolare la diffusione dei veicoli elettrici³⁵. Nel 2013 l'UE ha varato la strategia per i combustibili puliti³⁶, volta a garantire una rete di stazioni di rifornimento per combustibili alternativi (compresi i punti di ricarica di elettricità) standardizzate dal punto di vista della progettazione e dell'uso.

Sviluppo delle infrastrutture

Nonostante i progressi compiuti nello sviluppo di infrastrutture di trasporto nell'UE, rimangono ancora sfide da superare

40 Una mobilità fluida da porta a porta per persone e merci nell'UE dipende dalla presenza di una infrastruttura di trasporto avanzata e ben funzionante. L'elemento portante nello sviluppo del sistema europeo dei trasporti è il completamento della rete TEN-T. Anche altri livelli del sistema dei trasporti sono importanti, per esempio il trasporto urbano, poiché proprio in questo punto si sentono più direttamente gli effetti delle esternalità negative del settore (incidenti, inquinamento e rumori).

41 L'allargamento dell'UE da 15 a 28 Stati membri ha modificato le catene logistiche e i modelli geografici del commercio, portando in primo piano la sfida strutturale di un rapido sviluppo dell'infrastruttura di trasporto dell'UE, soprattutto nei nuovi Stati membri.

³³ SWD(2016) 226 final, pag. 38.

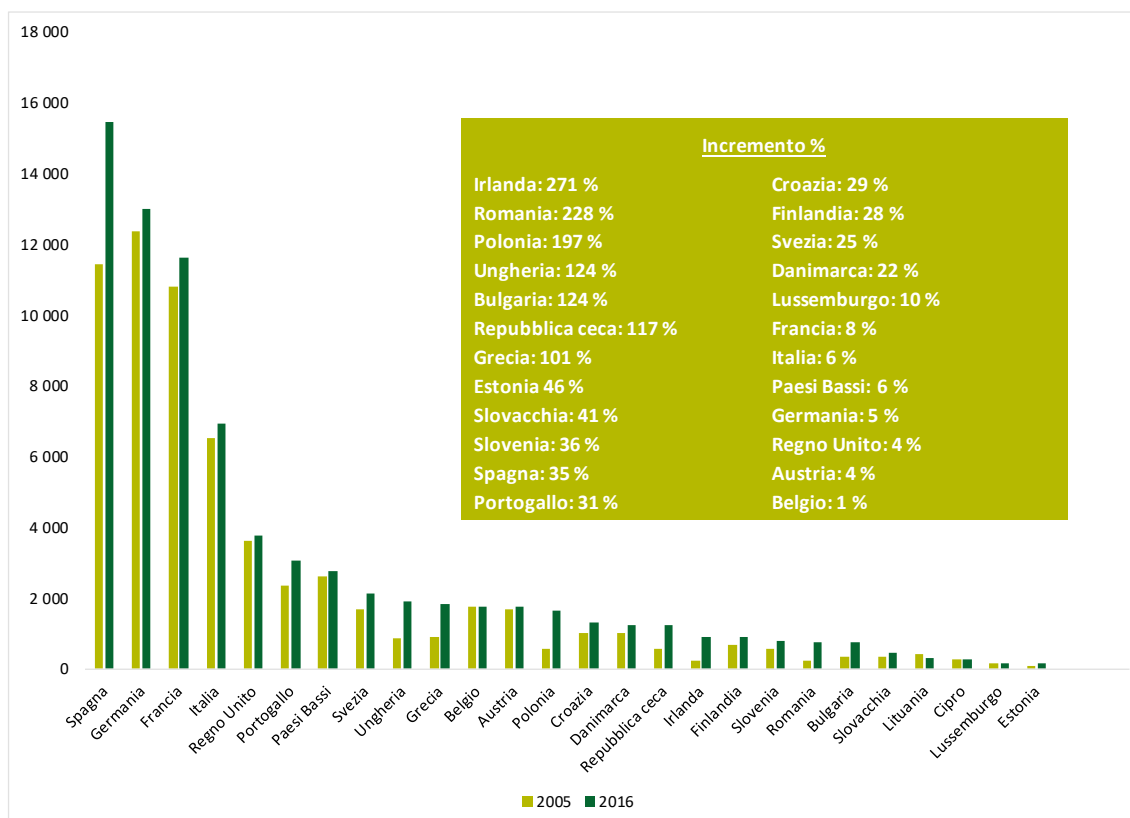
³⁴ Commissione europea, *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro*, COM(2018)283 final del 17.5.2018.

³⁵ "Rispetto al parco totale delle autovetture, nel 2017 la percentuale complessiva di veicoli elettrici plug-in (PEV) nell'UE si aggirava intorno allo 0,3 % appena ", Parlamento europeo, Research for TRAN Committee – Charging infrastructure for electric road vehicles, pag. 13.

³⁶ Energia pulita per i trasporti: una strategia europea in materia di combustibili alternativi, COM(2013) 17 final del 24.1.2013.

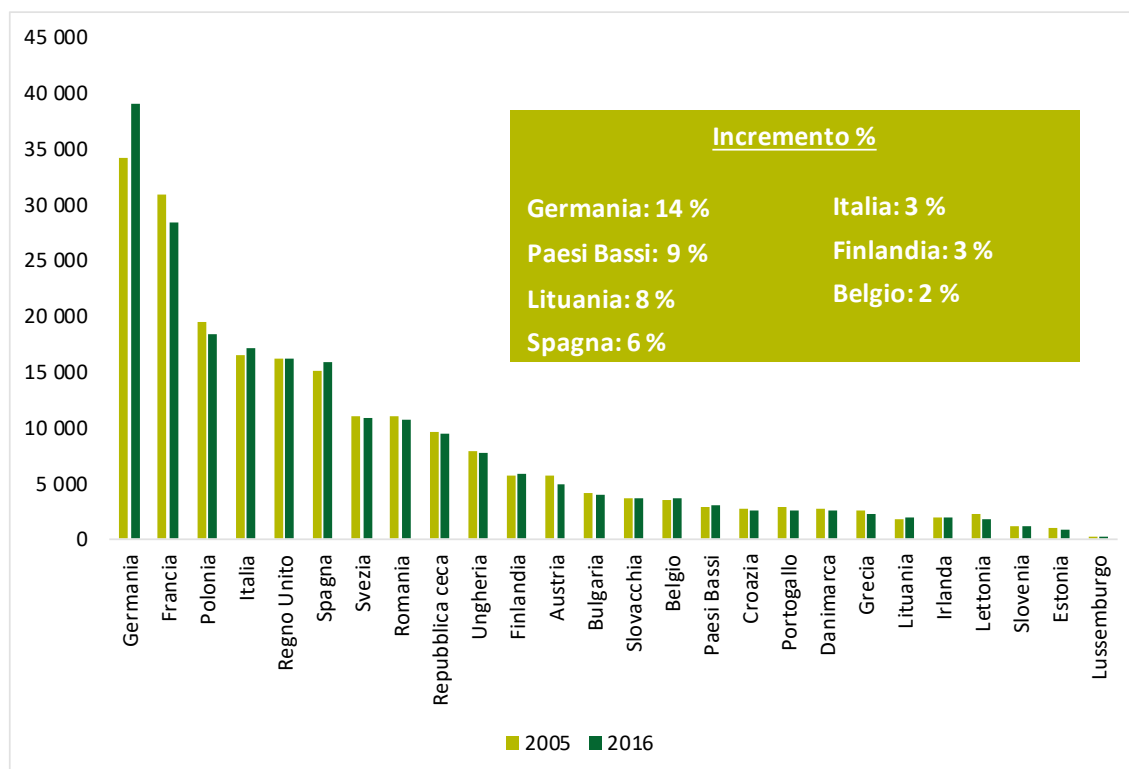
42 La strada, che è il modo di trasporto più flessibile, si è adattata senza problemi alla nuova realtà, mentre le ferrovie, per esempio, richiedono sforzi più intensi per modernizzare e sviluppare reti e collegamenti. La **figura 5** e la **figura 6** illustrano l'aumento del chilometraggio (in termini assoluti e in percentuale) di autostrade e ferrovie nell'UE nel decennio che si è concluso con il 2016.

Figura 5 - Chilometraggi delle autostrade nell'UE 28 (nel 2005 e nel 2016)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Commissione europea (2018), *EU transport in figures, Statistical pocketbook 2018*. Per Malta e la Lettonia non ci sono dati disponibili.

Figura 6 - Chilometraggi delle ferrovie nell'UE 28 (nel 2005 e nel 2016)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Commissione europea (2018), *EU transport in figures, Statistical pocketbook 2018*. Cipro e Malta non possiedono reti ferroviarie.

43 Nell'ambito dell'Unione europea il tasso di sviluppo delle infrastrutture non è uniforme, e la loro qualità e disponibilità è ancora insufficiente, soprattutto nelle regioni orientali³⁷ (vi è un minor numero di autostrade e linee ferroviarie ad alta velocità, le linee ferroviarie convenzionali necessitano di un ammodernamento e lamentano tempi di percorrenza più lunghi rispetto all'Europa occidentale). Inoltre, lungo la rete di trasporti dell'UE si registrano ancora collegamenti mancanti e strozzature che ostacolano gravemente i flussi di traffico. I valichi di frontiera sono particolarmente interessati da questo fenomeno. Per esempio, 149 (il 41 %) dei 365 collegamenti ferroviari transfrontalieri individuati dalla Commissione non sono oggi operativi³⁸.

³⁷ Commissione europea, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, pag. 13.

³⁸ Pochissimi collegamenti mancanti si trovano su un corridoio TEN-T o nella rete globale. Cfr. *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders*, Commissione 2018, pag. 13.

44 Alcuni Stati membri hanno già completato, o quasi, le proprie tratte della rete centrale TEN-T, mentre in altri il lavoro da fare è ancora molto³⁹. Nel 2017, oltre al periodico aggiornamento dei piani di lavoro dei corridoi⁴⁰, la Commissione ha pubblicato una relazione⁴¹ sullo stato di attuazione della rete TEN-T nel 2014 e 2015. Secondo la relazione sono stati compiuti dei progressi, ma complessivamente è possibile affermare che, nella maggior parte dei casi, occorrono ancora notevoli miglioramenti e ingenti investimenti per conseguire gli obiettivi del regolamento TEN-T.

45 Massicci investimenti dell'UE⁴² hanno contribuito a migliorare la connettività e l'accessibilità. Per esempio, nel periodo 2007-2013 i finanziamenti a sostegno della coesione hanno sostenuto la costruzione di 3 875 km di nuove strade (47 % delle quali nella rete TEN-T) e il rifacimento di oltre 23 000 km, per una lunghezza totale pari a circa il 10 % della rete stradale principale nei 15 Stati membri ammissibili⁴³. Di conseguenza è migliorato l'accesso alla rete stradale per milioni di persone e si sono ridotti i tempi di percorrenza⁴⁴. I finanziamenti a sostegno della coesione sono stati utilizzati anche per la costruzione e il rifacimento di 3 405 km di linee ferroviarie (49 % TEN-T), ossia poco più del 2 % dell'intera rete ferroviaria⁴⁵.

³⁹ Cfr. DG MOVE Transport scoreboard for the latest available data (alla fine del 2015) (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

⁴⁰ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en.

⁴¹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

⁴² Nell'UE-12, gli investimenti dell'UE nei trasporti ammontavano a oltre il 40 % della spesa pubblica complessiva in conto capitale per i trasporti nel periodo 2007-2013; cfr. *Commission's Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 2017, pag. 198.

⁴³ Gli Stati membri ammissibili ai finanziamenti a sostegno della coesione sono: Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

⁴⁴ Parlamento europeo, *Relazione sull'attuazione della politica di coesione e l'obiettivo tematico "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete" - articolo 9, paragrafo 7, del regolamento sulle disposizioni comuni (2017/2285(INI))*, 4.4.2018.

⁴⁵ Commissione europea, *Trasporti – Relazione finale – Quinto pacchetto di lavoro – Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013 incentrata sul FESR e sul Fondo di coesione*, 2016, pagg. 3-4, 42, 46.

46 Per continuare a ridurre il divario tra gli Stati membri, cospicue spese UE sono state pianificate anche nel periodo 2014-2020⁴⁶:

- a) È previsto un cofinanziamento UE dai fondi SIE per circa 70 miliardi di euro: 34 miliardi di euro sono destinati alle infrastrutture TEN-T e 36 miliardi di euro ai progetti di investimento nel settore dei trasporti che collegano o integrano i progetti TEN-T. Questo investimento riguarderebbe 977 km di vie navigabili interne, la costruzione di 3 414 km e il rifacimento di 9 742 km di strade, la costruzione di 1 136 km e l'ammodernamento di 9 680 km di linee ferroviarie, e 748 km di linee tranviarie o di metropolitana nuove o migliorate.
- b) Inoltre i 24,1 miliardi di euro del bilancio MCE per i trasporti (di cui 11,3 miliardi di euro per gli Stati membri ammissibili ai finanziamenti a sostegno della coesione) riguardano essenzialmente progetti ferroviari nella rete centrale TEN-T. I risultati previsti per questi progetti comprendono, tra l'altro, l'eliminazione entro il 2020 di 243 strozzature ferroviarie, stradali e site sulle vie navigabili interne; 3 088 nuovi punti di approvvigionamento di carburanti alternativi per il trasporto su strada; 1 790 km di linee ferroviarie adattate allo scartamento nominale, 5 788 km dotati di ERTMS, 1 753 km elettrificati, 2 804 km di linee merci migliorate e 3 862 km di linee navigabili interne ammodernate.

La TEN-T richiede finanziamenti cospicui – i livelli di indebitamento degli Stati membri potrebbero costituire un ostacolo

47 Nonostante i già significativi livelli di investimenti nazionali e UE, che hanno contribuito a migliorare la connettività e l'accessibilità, per conseguire gli obiettivi TEN-T occorrono ancora sforzi assai più intensi (cfr. **paragrafo 17**).

48 La responsabilità per lo sviluppo, il finanziamento e la costruzione delle infrastrutture di trasporto spetta principalmente agli Stati membri. Nel contempo, l'UE ha stabilito che il disavanzo pubblico generale annuale degli Stati membri non debba superare il 3 % e che il rapporto tra debito pubblico e PIL non debba superare il 60 % (criteri di Maastricht⁴⁷). Di conseguenza, benché gli obiettivi per il completamento della TEN-T siano sanciti in un regolamento, in alcuni casi i livelli nazionali di

⁴⁶ Commissione europea, *"Delivering TEN-T Facts & figures"*, settembre, 2017.

⁴⁷ I criteri di convergenza dell'euro, noti anche come "criteri di Maastricht" si fondano sull'articolo 140 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Gli Stati membri devono soddisfare questi criteri per entrare nella terza fase dell'unione economica e monetaria e adottare l'euro come propria valuta.

indebitamento possono comportare ulteriori limitazioni alla capacità di investimento degli Stati membri. In altre parole, la riduzione del debito pubblico e una maggior spesa in investimenti pubblici (compresi quelli per i trasporti) possono configurarsi come obiettivi confliggenti.

49 L'OCSE ha preso atto di questa sfida e della necessità di migliorare gli accordi di finanziamento in molti paesi, in considerazione degli attuali elevati livelli di disavanzo e debito e di altre pressioni sui bilanci nazionali⁴⁸.

50 Il Parlamento europeo ha rilevato altresì che gli Stati membri in difficoltà dal punto di vista economico e di bilancio non erano in grado di cofinanziare progetti per il trasporto merci e ha espresso l'opinione che i progetti realizzati nell'ambito del MCE non debbano essere presi in considerazione per il calcolo del debito pubblico⁴⁹ previsto dal patto di stabilità e crescita⁵⁰.

51 La Commissione ha pubblicato una comunicazione⁵¹ per chiarire il ricorso a una certa flessibilità previsto dal patto di stabilità e di crescita, in merito agli investimenti ammissibili, che può giustificare, a determinate condizioni, una deviazione temporanea dalle norme esistenti. L'applicazione e l'efficacia di tale flessibilità in materia di

⁴⁸ OCSE, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, 2011, pag. 4.

⁴⁹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 sulla logistica nell'UE e sul trasporto multimodale nei nuovi corridoi TEN-T (2015/2348(INI))*, punto 13.

⁵⁰ Accordo vincolante per tutti gli Stati membri dell'UE sin dal 1997 (riformato nel 2005 e nel 2011) sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Maastricht che riguardano la sostenibilità delle politiche di bilancio degli Stati membri, essenzialmente tramite il mantenimento del disavanzo e del debito pubblici su livelli accettabili.

⁵¹ Commissione "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita", COM(2015) 12 final del 13.1.2015. Ai sensi della "clausola sugli investimenti", si definiscono investimenti ammissibili le spese nazionali per progetti cofinanziati nell'ambito della politica strutturale e di coesione, delle reti transeuropee, del meccanismo per collegare l'Europa e del Fondo europeo per gli investimenti strategici. Le condizioni che giustificano una deviazione temporanea sono le seguenti: la crescita del PIL negli Stati membri interessati è negativa o il PIL resta ben al di sotto del suo potenziale; la deviazione non determina il superamento del valore di riferimento del 3 % fissato per il disavanzo ed è mantenuto un opportuno margine di sicurezza; i livelli di investimenti aumentano di conseguenza in modo effettivo; la deviazione è compensata entro l'orizzonte temporale del programma di stabilità o di convergenza dello Stato membro.

investimenti vengono attualmente verificate nel quadro di un più ampio esame delle disposizioni relative alla flessibilità⁵².

Mercato interno

52 Per ottenere un mercato unico dei trasporti funzionante, la Commissione ha cercato di creare condizioni di concorrenza eque sia all'interno dei singoli modi di trasporto che tra un modo e l'altro. La Commissione ha attivamente sostenuto l'apertura e la liberalizzazione del mercato interno dei trasporti; rimangono però alcune sfide, soprattutto per la gestione del settore ferroviario e del traffico aereo.

53 Per quanto riguarda le ferrovie, il trasporto merci è aperto alla concorrenza dal 2007, mentre il trasporto internazionale di passeggeri è stato liberalizzato nel 2010. La liberalizzazione del mercato ferroviario non è stata però realizzata in maniera uniforme negli Stati membri. Solo pochi di essi hanno liberalizzato il mercato nazionale del trasporto ferroviario di passeggeri. I soggetti che si affacciano al mercato subiscono ancora discriminazioni per quanto riguarda l'accesso alle infrastrutture ferroviarie e alle strutture dei servizi essenziali, la cui proprietà e gestione sono spesso in mano agli

⁵² Nella relazione speciale n. 18/2018 — "È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?" (<http://eca.europa.eu>), la Corte ha concluso che la clausola sugli investimenti non garantisce un aumento del rapporto investimenti pubblici/PIL e consente che la spesa non collegata ad investimenti continui negli anni successivi e ha raccomandato alla Commissione di abbandonare il ricorso alla clausola sugli investimenti nella sua forma attuale. La Commissione non ha accettato questa raccomandazione e ha segnalato che la clausola sugli investimenti è attualmente oggetto di riesame nel quadro di una più ampia revisione degli accordi in materia di flessibilità del patto di stabilità e crescita.

Inoltre, nel maggio 2018 la Commissione ha pubblicato un riesame della flessibilità nel quadro del patto di stabilità e crescita (COM(2018) 335 final e SWD (2018) 270 final), in cui si rileva che gli Stati membri ai quali è stata concessa flessibilità nel periodo 2015-2018 hanno conseguito in qualche misura gli obiettivi delle clausole sulla riforma strutturale e sugli investimenti. Per quanto riguarda la clausola sugli investimenti, il riesame ha confermato che i progetti ammissibili ai sensi di tale clausola sono stati cofinanziati dall'UE. L'analisi tuttavia ha fornito una risposta meno netta alla domanda se la clausola abbia dato origine a nuovi investimenti. La Commissione ha osservato che l'impatto positivo delle riforme/degli investimenti sulla sostenibilità di bilancio dovrebbe manifestarsi in un lasso di tempo più lungo di quello coperto dal riesame e che è difficile valutare con precisione l'impatto sui volumi di investimenti pubblici.

operatori storici⁵³. Nel 2016 l'UE ha adottato il "quarto pacchetto ferroviario"⁵⁴ che si propone di liberalizzare il mercato dei passeggeri e di rimuovere le barriere che si frappongono all'interoperabilità, con un calendario per l'attuazione che prenderà il via nel giugno 2019.

54 L'UE ha liberalizzato il traffico aereo nel 1992, dando luogo a un incremento della concorrenza, a una più ampia scelta di opportunità di viaggio e a un considerevole aumento del traffico. Tra il 1992 e il 2017, il numero di voli giornalieri nell'Unione europea è cresciuto da 10 000 a 29 000, mentre il numero annuale di passeggeri del settore aereo è aumentato, tra il 1993 e il 2017, da 360 milioni a oltre un miliardo. Oggi l'aviazione europea rappresenta il 26 % del mercato mondiale; il suo contributo al PIL europeo ammonta a 510 miliardi di euro l'anno e da essa dipendono 9,3 milioni di posti di lavoro in Europa.

55 Pur essendo intrinsecamente internazionale, il traffico aereo è stato sempre gestito a livello nazionale in un contesto frammentato e monopolistico. Queste caratteristiche hanno contribuito a maggiori costi di gestione del traffico aereo a carico degli utenti dello spazio aereo. La Commissione ha risposto varando l'iniziativa Cielo unico europeo, tesa a migliorare la performance complessiva della gestione del traffico aereo trasferendo un certo numero di mansioni dalla sfera intergovernativa a quella dell'UE. La gestione dello spazio aereo europeo rimane, tuttavia, frammentata⁵⁵. Nel 2013 la Commissione ha proposto alcuni miglioramenti del quadro del cielo unico europeo (il pacchetto legislativo "SES2+"⁵⁶). Al momento della stesura della presente analisi, però, il pacchetto era ancora in attesa dell'approvazione legislativa da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, circostanza che ostacola l'introduzione di un quadro coerente e aggiornato a livello di Unione europea.

⁵³ Cfr. Commissione europea, *Transport in the European Union Current Trends and Issues - 2018*, pag. 7 e relazione speciale della Corte dei conti europea n. 8/2016 "Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario".

⁵⁴ Il quarto pacchetto ferroviario è formato da sei testi legislativi concepiti per completare il mercato unico dei servizi ferroviari. Si propone l'obiettivo generale di rivitalizzare il settore ferroviario e aiutarlo a competere con altri modi di trasporto.

⁵⁵ Commissione europea, *Transport in the European Union Current Trends and Issues - 2018*, pag. 9.

⁵⁶ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione del cielo unico europeo (rifusione)*, COM(2013) 410 final dell'11.6.2013.

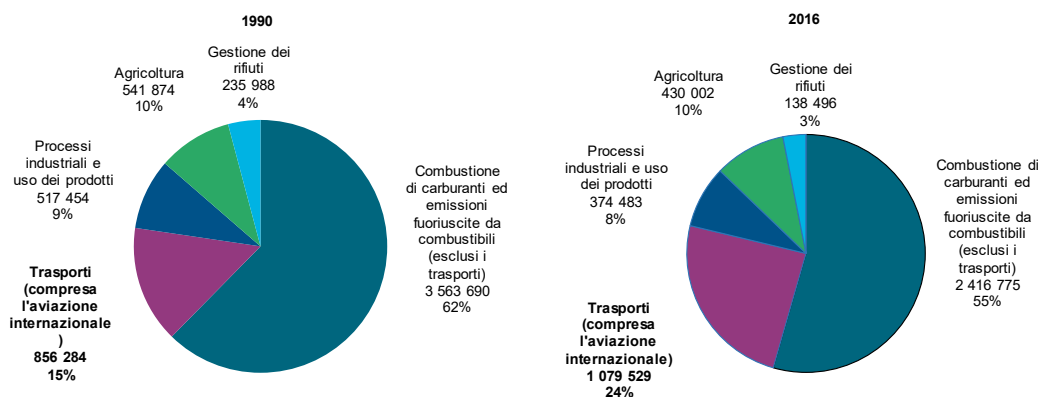
Decarbonizzazione dei trasporti

56 Nell'ottobre 2014, i leader dell'Unione europea hanno adottato il quadro 2030 per il clima e l'energia, comprendente il valore-obiettivo di una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, pari almeno al 40 %, entro il 2030 (rispetto al 1990). Nel 2015 l'UE e tutti i 28 Stati membri hanno firmato l'accordo di Parigi⁵⁷. In base a tale accordo gli Stati sono stati invitati a presentare, entro il 2020, piani di lungo periodo che illustrino gli sforzi compiuti da ciascun paese per ridurre le emissioni nazionali e adattarsi all'impatto dei cambiamenti climatici. Nel marzo 2018 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare, entro il primo trimestre del 2019, una proposta per una strategia UE di lungo periodo volta a ridurre le emissioni di gas a effetto serra conformemente all'accordo di Parigi, tenendo conto dei piani nazionali.

57 La **figura 7** mostra che nel 2016 i trasporti erano responsabili di circa un quarto di tutte le emissioni di gas a effetto serra nell'UE (rispetto al 15 % del 1990) e costituivano pertanto il secondo produttore di emissioni dopo il settore dell'approvvigionamento energetico. Il libro bianco del 2011 ha fissato un valore-obiettivo per ridurre, entro il 2050, le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti (escludendo i trasporti marittimi internazionali) almeno del 60 % rispetto ai livelli del 1990, e un valore-obiettivo intermedio pari al 20 % circa, rispetto ai livelli del 2008, entro il 2030.

⁵⁷ 21ª sessione della conferenza delle parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Le parti dell'accordo di Parigi si sono impegnate a contenere le emissioni di gas a effetto serra entro i livelli necessari per limitare l'innalzamento della temperatura globale media ben al di sotto di 2°C oltre i livelli preindustriali, e a portare avanti gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C (obiettivo indicativo).

Figura 7 - Emissioni di gas a effetto serra ripartite per fonte in migliaia di tonnellate – UE 28 (1990 e 2016)



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, dati aggiornati al 5 giugno 2018.

58 Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, le emissioni prodotte dal settore dei trasporti sono aumentate tra il 1990 e il 2007, per poi diminuire fino al 2014. Nel 2015 e nel 2016 sono nuovamente aumentate⁵⁸. Ciò significa che questo settore si configura come una delle sfide più ardue per la realizzazione degli obiettivi generali di decarbonizzazione dell'UE. Nel quadro delle politiche vigenti, tenendo conto della prevista crescita che interesserà il trasporto merci e quello passeggeri, entro il 2050 le emissioni di gas a effetto serra del settore dei trasporti dovrebbero diminuire del 15 % rispetto al 2005. Nel 2050 tuttavia le emissioni sarebbero comunque superiori del 10 % rispetto al 1990, a causa del rapido incremento delle emissioni dei trasporti registrato negli anni Novanta⁵⁹.

59 Nel 2017 la Corte ha pubblicato un'analisi panoramica sull'energia e i cambiamenti climatici⁶⁰ che reca un contributo al dibattito sulla decarbonizzazione. Tale analisi comprende, tra l'altro, un esaustivo panorama degli audit riguardanti il settore dei trasporti delle istituzioni superiori di controllo dell'UE che hanno trattato direttamente il tema della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nel settore

⁵⁸ Cfr. *Trends and projections in Europe 2017*, relazione n. 17/2017, 7.11.2017, pag. 25.

⁵⁹ Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, SWD(2017) 180 final del 31.5.2017, allegato 4, pagg. 34-35.

⁶⁰ Cfr. l'analisi panoramica della Corte: "L'azione dell'UE in materia di energia e cambiamenti climatici" 2017 (<http://eca.europa.eu>).

dei trasporti oppure si sono occupati di modi di trasporto a basse emissioni di carbonio o del passaggio a tali modi di trasporto (cfr. **paragrafo 90**).

60 Per conseguire i valori-obiettivo in materia di riduzione delle emissioni sarà necessaria una radicale modifica che ci porti a utilizzare meno energia ed energia più pulita, oltre che a sfruttare in maniera più efficiente le infrastrutture di trasporto. L'Unione europea ha adottato iniziative e misure legislative per accelerare la decarbonizzazione dei trasporti. Nel 2015 la strategia per l'Unione dell'energia⁶¹ ha individuato nella transizione a un settore dei trasporti efficiente dal punto di vista energetico e decarbonizzato un settore di importanza nevralgica. Nel 2016 si è aggiunta una strategia per una mobilità a basse emissioni⁶². Anche il programma MCE contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, poiché la maggioranza dei progetti del settore dei trasporti selezionati per i finanziamenti riguarda modi di trasporto diversi da quello stradale.

61 Molti degli sforzi di riduzione delle emissioni, a livello sia di UE che di Stato membro, si sono concentrati sul settore **stradale**, che nel 2016 è stato responsabile della percentuale maggiore (72 %) di emissioni prodotte dal settore dei trasporti⁶³. Poiché le emissioni prodotte dai trasporti stradali si concentrano nelle zone densamente popolate e sono una delle cause principali dell'inquinamento atmosferico nelle città, la decarbonizzazione del trasporto su strada è a sua volta un elemento cruciale per il miglioramento della qualità dell'aria e della salute umana. Nella relazione dedicata nel 2018 all'inquinamento atmosferico, la Corte ha osservato che l'inquinamento atmosferico tende a incidere su coloro che abitano in città in misura maggiore rispetto agli abitanti delle zone rurali, poiché la densità della popolazione delle aree urbane comporta un maggior rilascio di inquinanti atmosferici (ad esempio, dal trasporto su strada) e poiché la dispersione è più difficoltosa nelle città rispetto alle aree rurali⁶⁴. I tre "pacchetti per la mobilità"⁶⁵, introdotti nel 2017 e nel 2018 dalla

⁶¹ Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici", COM(2015) 80 final.

⁶² Commissione europea, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, COM(2016) 501 final del 20.7.2016.

⁶³ CE (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

⁶⁴ Cfr. la relazione speciale della Corte n. 23/2018 "Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta" (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁵ Pacchetti L'Europa in movimento-*Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti*, COM(2017) 0283 final.

Commissione, contenevano proposte tra cui la revisione delle direttive UE su veicoli puliti, Eurobollo e trasporto combinato, un piano d'azione per stimolare gli investimenti in infrastrutture per combustibili alternativi, le prime norme in materia di emissioni di CO₂ per i veicoli pesanti, nuove norme sulle emissioni di CO₂ per il periodo successivo al 2020 per le autovetture e i veicoli commerciali leggeri, e infine il miglioramento dell'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante nonché un piano d'azione sulle batterie.

62 Nel settore del trasporto **aereo**, l'attenzione si è concentrata principalmente sull'aviazione internazionale, sulla base del sistema di scambio di quote di emissione. L'UE si è impegnata a conseguire almeno il valore-obiettivo globale fissato per l'aviazione internazionale dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale nell'ottobre 2016, ossia il mantenimento delle emissioni globali nette di CO₂ ai livelli del 2020, grazie a una crescita neutra in termini di emissioni di carbonio.

63 Per il settore **marittimo**, l'UE rispetta l'approccio globale dell'Organizzazione marittima internazionale. Nell'aprile 2018 l'IMO ha adottato una strategia iniziale che prevedeva, entro il 2050, una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dalle navi pari ad almeno il 50 % rispetto al 2008, contemporaneamente allo sforzo di decarbonizzare il settore nel minor tempo possibile in questo secolo. A tale scopo la strategia è corredata di un elenco esaustivo di possibili misure per la riduzione delle emissioni, alcune delle quali a breve termine⁶⁶.

⁶⁶ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

Parte III: le principali fide da affrontare

64 A partire dal 2010, la Corte ha pubblicato 13 relazioni speciali sul settore dei trasporti dell'UE, dedicate essenzialmente agli investimenti infrastrutturali e allo sviluppo del mercato interno. Le osservazioni fatte hanno indotto la Corte a trarre conclusioni e formulare raccomandazioni per aiutare la Commissione e gli Stati membri a migliorare le modalità di gestione della spesa UE per i trasporti nonché la qualità di tale spesa, ed informare l'opinione pubblica sul modo in cui viene utilizzato il denaro dei cittadini (l'[allegato 1](#) contiene l'elenco completo delle relazioni e la sintesi delle principali conclusioni e raccomandazioni).

65 Nei [paragrafi da 66 a 91](#) si presentano **sei** problemi trasversali che la Corte ha esaminato negli audit su diversi aspetti del settore dei trasporti, e la cui importanza non sembra diminuire. Viene inoltre presentato un esame orizzontale delle sfide principali che si profilano per lo sviluppo e il finanziamento dei trasporti nell'UE, nonché delle osservazioni formulate dalle istituzioni superiori di controllo degli Stati membri dell'UE e apparse in altre sedi pubblicamente disponibili.

Corrispondenza tra obiettivi e risorse

66 L'UE ha fissato una serie di obiettivi estremamente ambiziosi per tutti i modi di trasporto: in particolare il completamento della rete centrale TEN-T entro il 2030. In considerazione del notevole esborso finanziario e del tempo occorrente per completare grandi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti⁶⁷, per conseguire tali obiettivi è necessaria una pianificazione minuziosa, corroborata da un'analisi solida e credibile dei costi stimati, per i quali devono essere messe a disposizione risorse finanziarie sufficienti. Dai passati audit della Corte sono emersi alcuni problemi che potrebbero pregiudicare la realizzazione degli obiettivi. Si citano al riguardo alcuni esempi:

- a) Audit sull'ERTMS⁶⁸: benché la revisione del piano europeo di implementazione, nel 2017, abbia costituito un passo in avanti verso un'attuazione più realistica,

⁶⁷ Per esempio, come indicato nella relazione speciale della Corte n. 19/2018 — “La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace” (<http://eca.europa.eu>), per le nuove linee ad alta velocità, tra l'inizio dei lavori e l'entrata in funzione intercorrono, in media, circa 16 anni.

⁶⁸ Relazione speciale n. 13/2017 — “Un sistema unico europeo di gestione del traffico ferroviario: la scelta politica diventerà mai realtà?” (<http://eca.europa.eu>).

rimanevano ancora ardue sfide. In primo luogo, come in passato, il piano non comprendeva alcuna valutazione complessiva UE dei costi. In secondo luogo non vi era alcun finanziamento dedicato, e la fonte del finanziamento non era definita. Inoltre non esisteva ancora alcun termine ultimo giuridicamente vincolante per la dismissione dei sistemi nazionali, in vista dell'adozione dell'ERTMS come sistema di segnalamento unico in uso negli Stati membri. Questo ridotto livello di attuazione dell'ERTMS (l'8 % delle sezioni dei corridoi della rete centrale al momento dell'audit) metteva a rischio il raggiungimento dei valori-obiettivo fissati per il 2030.

- b) Audit sulle vie navigabili interne⁶⁹: la Corte ha riscontrato che le strategie dell'UE per il trasporto per vie navigabili interne non erano basate su analisi sufficientemente valide ed esaurienti; i costi stimati per l'eliminazione di tutte le strozzature in Europa (circa 16 miliardi di euro) eccedevano di gran lunga i fondi assegnati dal bilancio UE alle infrastrutture delle vie navigabili interne. Quindi, per affrontare questa lacuna sono necessari finanziamenti supplementari da fonti nazionali e/o private.
- c) Audit sul trasporto marittimo⁷⁰: la Corte ha rilevato che le strategie portuali a lungo termine poste in essere dagli Stati membri e dalla Commissione non hanno costituito una base adeguata per pianificare la capacità portuale, né per valutare la necessità di finanziamenti pubblici nazionali e UE per le infrastrutture.

Sfida da affrontare: trovare la corrispondenza tra priorità e obiettivi pertinenti e conseguibili nel settore dei trasporti e risorse disponibili

Se si fissano priorità e obiettivi strategici ambiziosi senza assicurare la disponibilità di risorse, diventa più arduo conseguirli nei tempi previsti, e la credibilità dell'intera

⁶⁹ Relazione speciale n. 1/2015 "Trasporto per vie navigabili interne in Europa: dal 2001 nessun significativo miglioramento nella quota modale e nelle condizioni di navigabilità" (<http://eca.europa.eu>). Nel settembre 2013 la Commissione ha adottato il programma Naiades II (COM(2013) 623 final), che stabilisce il programma di azione strategica per il trasporto per vie navigabili interne nel periodo 2014-2020. La Corte non ha valutato l'efficacia di questo programma.

⁷⁰ Relazione speciale n. 23/2016 "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili" (<http://eca.europa.eu>). Nell'aprile del 2018 il coordinatore europeo designato ha pubblicato un piano di attuazione dettagliato relativo alle autostrade del mare, di cui la Corte non ha ancora valutato l'efficacia.

strategia ne risulta compromessa. Sono stati compiuti progressi (cfr. **paragrafo 72**), ma occorre proseguire gli sforzi.

- o Il piano a lungo termine per la costruzione delle infrastrutture restanti, in particolare nella rete TEN-T, deve essere potenziato e corredato di target intermedi precisi e regolarmente monitorati, stime dei costi globali affidabili cui corrisponda la disponibilità di risorse finanziarie, e una particolare attenzione per le tratte transfrontaliere. Diventerebbe così più facile conseguire gli obiettivi della strategia dei trasporti nei tempi e nei limiti di bilancio previsti.

Applicazione da parte dell'UE di un allineamento più rigoroso delle decisioni nazionali in materia di infrastrutture con le priorità strategiche dell'UE

67 Benché il regolamento TEN-T stabilisca i corridoi lungo i quali si devono costruire le infrastrutture e i coordinatori europei cerchino di coordinare di conseguenza i piani di lavoro, gli Stati membri forniscono gran parte dei finanziamenti necessari e mantengono la responsabilità principale per la pianificazione e la realizzazione delle reti di trasporto. Solo gli Stati membri possono decidere se e quando costruire le infrastrutture⁷¹. Vi è quindi il rischio che la rete di trasporto dell'UE si sviluppi come una serie di reti singole, anziché come un sistema integrato tale da soddisfare nel migliore dei modi le esigenze dell'Unione europea nel suo complesso.

68 In alcuni recenti audit, la Corte e altre istituzioni superiori di controllo hanno rilevato che gli Stati membri non condividono sempre le ambizioni dell'UE: gli Stati membri non hanno alcun incentivo ad attuare le strategie dell'Unione che presentano uno scarso interesse nazionale, soprattutto per quanto riguarda i collegamenti transfrontalieri⁷².

⁷¹ Relazione speciale n. 19/2018 — “La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”.

⁷² Anche la valutazione intermedia del MCE (pagg. 6 e 13) segnala che i bilanci nazionali non conferiscono un'adeguata priorità agli investimenti transfrontalieri multi-paese. La valutazione spiega sostanzialmente questo fenomeno con l'asimmetrica ripartizione di costi e benefici nei progetti multi-paese: i costi sono sostenuti a livello nazionale/locale ma i benefici si concretizzano su scala europea.

- a) Audit sulle linee ferroviarie ad alta velocità⁷³: gli Stati membri non costruivano linee ad alta velocità se queste non erano considerate una priorità nazionale, anche se le linee in questione sono situate su un corridoio transnazionale e completano la rete centrale. Inoltre, la Commissione disponeva di limitati poteri o strumenti di applicazione con i quali costringere gli Stati membri ad assolvere gli impegni assunti riguardo alla costruzione delle linee ad alta velocità necessarie per completare la rete centrale.
- b) Audit sull'ERTMS: sul calendario di attuazione indicato nel piano europeo di implementazione riveduto ha inciso negativamente una mancanza di sincronizzazione tra gli Stati membri per quanto riguarda le tratte transfrontaliere. Ciò dimostra che gli Stati membri programmano, in sostanza, l'attuazione ognuno secondo i propri interessi nazionali, indipendentemente dagli impegni assunti in relazione alle priorità dell'UE.
- c) L'istituzione superiore di controllo svedese⁷⁴ ha riscontrato che le autorità nazionali non avevano privilegiato la prospettiva dell'UE nella pianificazione delle proprie infrastrutture di trasporto interne.
- d) L'istituzione superiore di controllo francese⁷⁵ ha rilevato che la Francia era in ritardo con gli investimenti necessari per realizzare il pilastro tecnologico del cielo unico europeo e aveva presentato un piano di miglioramento delle prestazioni che non rispettava gli obiettivi di performance fissati a livello di Unione europea.

69 Nella sua risoluzione del 2017⁷⁶, il Parlamento europeo si rammaricava che i piani infrastrutturali nazionali degli Stati membri fossero troppo spesso definiti senza tenere conto degli obiettivi TEN-T. Esortava la Commissione e gli Stati membri a rafforzare il coordinamento tra i due livelli di pianificazione, ad accordare priorità ai progetti coerenti con gli obiettivi TEN-T e suscettibili di apportare un maggiore valore aggiunto europeo.

⁷³ Relazione speciale n. 19/2018 — “La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”.

⁷⁴ Cfr. *Investimenti stradali e ferroviari in Svezia: manca una prospettiva europea?* RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Svezia, novembre 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

⁷⁵ Cfr. *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Cour des Comptes, settembre 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

⁷⁶ *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 sulla logistica nell'UE e sul trasporto multimodale nei nuovi corridoi TEN-T* (2015/2348(INI)), paragrafo 12.

70 Dal momento che storicamente i sistemi di trasporto nell'Unione europea si sono sviluppati per soddisfare esigenze nazionali, le barriere amministrative e tecniche e le differenze operative e procedurali tra gli Stati membri costituiscono un arduo ostacolo per l'obiettivo dell'interoperabilità su scala europea. Per esempio le ferrovie nazionali applicano più di 11 000 norme differenti, per le quali l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie è stata incaricata di procedere a una "cernita"⁷⁷. La Corte osserva che una tempestiva applicazione del quarto pacchetto ferroviario (cfr. **paragrafo 53**) potrebbe contribuire a rimuovere le barriere amministrative e normative che si frappongono all'interoperabilità.

Sfida da affrontare: introdurre strumenti di applicazione efficaci a livello UE per far sì che le decisioni degli Stati membri in materia di infrastrutture siano maggiormente allineate con le priorità dell'Unione, con particolare riguardo alle tratte transfrontaliere

Il mancato allineamento tra le priorità dell'UE e quelle degli Stati membri ostacola il completamento del mercato unico dei trasporti.

- Occorrono strumenti di applicazione appropriati per consentire un più rapido adempimento degli obblighi imposti dal regolamento TEN-T, ottenere il completamento delle principali infrastrutture strategiche e prevedere azioni correttive qualora i progetti prioritari non inizino secondo i tempi previsti oppure subiscano successivamente ritardi, o ancora se problemi di coordinamento delle tratte transfrontaliere sembrano mettere a repentaglio l'entrata in funzione delle infrastrutture secondo i piani.
- L'eliminazione di tutte le barriere amministrative e normative all'interoperabilità costituisce una priorità.

Potenziare il valore aggiunto dei finanziamenti dell'UE

71 I fondi UE possono coprire soltanto una quota modesta delle esigenze di investimento complessive (cfr. **paragrafi da 17 a 25**). Per ottimizzarne l'impatto, queste limitate risorse dovrebbero concentrarsi sulle priorità più importanti e sul

⁷⁷ Relazione speciale n. 19/2018 — "La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace".

valore aggiunto europeo. I recenti audit della Corte dimostrano la necessità di indirizzare in maniera più efficace i fondi UE.

- a) Audit sull'ERTMS: benché, in linea con la politica dell'UE, gli investimenti ERTMS si sarebbero dovuti concentrare principalmente sui corridoi della rete centrale, la Corte ha riscontrato casi di investimenti finanziati dall'UE (in particolare con il ricorso al sostegno della politica di coesione) in linee singole, non comprese nella rete centrale, prive di collegamenti con il resto della rispettiva rete o della tratta transfrontaliera. Inoltre, alle tratte transfrontaliere (lato terra) è stato assegnato solo un limitato sostegno dell'UE.
- b) Audit sul trasporto marittimo: gran parte dei finanziamenti UE era diretta ai porti designati come "cruciali" (*core ports*). La Corte ha però rilevato che il numero di tali porti è eccessivo (sono in tutto 104), è ciò potrebbe impedire l'assegnazione dei finanziamenti ai porti più importanti.
- c) Audit sulle vie navigabili interne: non si distingueva in alcun modo tra la rete centrale e la rete globale, il che non aiuta a stabilire le priorità tra le vie navigabili. Le strategie dell'UE non hanno stabilito un ordine di priorità né per l'eliminazione delle strozzature, né per i fiumi sui quali investire le limitate risorse disponibili.

72 I fondi SIE 2014-2020 hanno introdotto un nuovo prerequisito per accedere al finanziamento dei trasporti: gli Stati membri devono ora dimostrare che i progetti proposti saranno attuati nel quadro di un piano di trasporto nazionale o regionale, di carattere globale e di lungo periodo, che contribuisca allo spazio unico europeo dei trasporti e alla TEN-T. Si tratta di un deciso passo in avanti verso un'individuazione più coordinata e strategica dei progetti.

Sfida da affrontare: concentrare i finanziamenti dell'UE sulle priorità che recano il più elevato valore aggiunto europeo

Dal momento che l'entità dei finanziamenti dell'Unione europea è limitata rispetto alle esigenze complessive, è necessario concentrarsi sulle priorità che recano il più elevato valore aggiunto europeo.

- o Coordinare e indirizzare meglio i finanziamenti dell'UE, sia nella gestione concorrente che in quella diretta, per riflettere le priorità della politica dei trasporti dell'UE: ciò contribuirebbe a ottimizzare l'efficacia degli investimenti e a garantire un approccio più coerente e strategico allo sviluppo della rete dei trasporti.

- o Il sostegno dell'UE dovrebbe essere orientato in maniera prioritaria ai progetti che rispondono a esigenze chiaramente stabilite e adeguatamente valutate, si basano su un'attenta pianificazione e offrono un valore aggiunto europeo dimostrabile per la rete (per esempio risolvono i collegamenti mancanti e le strozzature più gravi, e stabiliscono collegamenti transfrontalieri).

Migliore gestione dei progetti

73 La gestione dei progetti comporta la valutazione⁷⁸, l'applicazione e il monitoraggio delle risorse necessarie, nonché l'opera di realizzazione degli obiettivi del progetto. Una sana gestione dei progetti è essenziale per conseguire gli obiettivi in maniera efficiente ed efficace.

Pianificare meglio grazie a una meticolosa analisi preliminare di costi e benefici

74 Dal momento che le infrastrutture di trasporto richiedono cospicue risorse finanziarie, è essenziale analizzare correttamente, in via preliminare, tutti i costi e benefici significativi. Se utilizzata correttamente, l'analisi costi-benefici (ACB) consente di valutare la redditività dell'investimento in un progetto, nonché la sua utilità ed auspicabilità sociale prima di prendere una decisione.

75 Gli audit della Corte hanno rivelato la tendenza di promotori e valutatori dei progetti a utilizzare l'ACB esclusivamente come una fase amministrativa obbligatoria anziché come lo strumento di un processo decisionale più efficace. Inoltre l'ACB si caratterizza spesso per un ottimismo pregiudiziale: i promotori dei progetti tendono a manifestare un ottimismo eccessivo in merito ai più importanti parametri del progetto, come i costi operativi e di capitale, la durata del progetto e i benefici previsti. La formulazione di stime non realistiche può produrre valori-obiettivo impossibili da realizzare, progetti sovradimensionati e/o sottoutilizzati, aumenti dei costi e ritardi: in altre parole un impiego non ottimale delle risorse.

⁷⁸ La valutazione stima i costi e i benefici derivanti dal conseguimento degli obiettivi e i rischi connessi. Serve ai responsabili decisionali per comprendere i probabili effetti, le soluzioni di compromesso e l'impatto complessivo delle diverse opzioni, offrendo una base documentale obiettiva per il processo decisionale.

76 La Corte ha riscontrato, in numerosi audit, esempi di processi decisionali basati su analisi non attendibili, da cui sono derivati impatti indesiderabili.

- a) Audit sulle linee ferroviarie ad alta velocità: la decisione di costruire linee ad alta velocità si basava spesso su considerazioni politiche ed era raro che ci si avvallesse di analisi costi-benefici per approdare a decisioni efficienti in termini di costi. Talvolta la qualità della valutazione dei bisogni reali degli Stati membri è stata scarsa e la soluzione alternativa, che sarebbe consistita nel potenziare le linee convenzionali esistenti, spesso non è stata debitamente considerata, benché presentasse un notevole potenziale. Di conseguenza, è stata avviata la costruzione di linee ad alta velocità che difficilmente potrebbero dimostrarsi sostenibili in una prospettiva di costi/benefici sociali.
- b) Audit sugli aeroporti⁷⁹: in molti casi le infrastrutture finanziate dall'UE erano sovradimensionate, a causa delle ipotesi eccessivamente ottimistiche inserite nei piani di investimento. Oltre la metà dei fondi UE investiti negli aeroporti sottoposti a audit sono serviti per infrastrutture (aggiornate o di nuova costruzione) che erano inutilmente sovradimensionate e non sono state utilizzate appieno una volta completate.
- c) Audit sul trasporto marittimo: in porti limitrofi, il finanziamento di infrastrutture portuali simili, senza valide motivazioni economiche o un'analisi costi-benefici preliminare, ha avuto come conseguenza investimenti inefficaci che hanno a loro volta provocato un utilizzo scarso o nullo degli impianti.

77 Alla luce di queste debolezze, sin dalla tornata 2015 degli inviti a presentare proposte del MCE, la Commissione (INEA) ha introdotto una valutazione specifica di costi e benefici da parte di esperti ACB esterni prima di concedere il sostegno del MCE; ciò può contribuire a migliorare la qualità dei processi decisionali preliminari.

⁷⁹ Relazione speciale n. 21/2014 "Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse" (<http://eca.europa.eu>).

78 La Corte osserva che, mentre i regolamenti del MCE e dei fondi SIE per il periodo di programmazione 2014-2020 contenevano riferimenti espliciti⁸⁰ all'analisi costi-benefici, ciò non avviene più per le proposte di regolamento⁸¹ relative al periodo 2021-2027.

Semplificare le norme per l'attuazione dei progetti infrastrutturali

79 La Corte e le istituzioni superiori di controllo nazionali hanno rilevato, in recenti audit, che per i progetti la cui preparazione era meno meticolosa e dettagliata, si presentava un rischio più elevato di lievitazione dei costi e ritardi.

- a) Audit sulle linee ferroviarie ad alta velocità: nel caso di una stazione, i costi di costruzione pari a 4,5 miliardi di euro stimati nel 2003 sono cresciuti fino a 8,2 miliardi di euro nel gennaio 2018, a causa delle stime dei costi iniziali poco realistiche per la realizzazione di una galleria in un centro urbano densamente popolato, e per le valutazioni insufficienti degli aspetti geologici, ambientali e relativi al patrimonio culturale della comunità locale.
- b) Audit sui partenariati pubblico-privato⁸²: per completare le cinque autostrade sottoposte a audit dalla Corte si è reso necessario un importo supplementare di fondi pubblici di quasi 1,5 miliardi di euro, fornito per circa il 30 % dall'UE. In particolare, l'autorità pubblica in un partenariato pubblico-privato, istituito per costruire e gestire tre autostrade, ha dovuto pagare 705 milioni di euro supplementari ai partner privati anche per l'inadeguata preparazione dei progetti, e specialmente perché i contratti di PPP erano stati firmati prima di risolvere i relativi problemi: la rimozione di reperti archeologici; l'ottenimento dei permessi ambientali richiesti; il completamento dei necessari espropri di terreni.

⁸⁰ Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, del regolamento MCE 1316/2013, l'importo dell'assistenza finanziaria concesso alle azioni selezionate è modulato sulla base di un'analisi costi-benefici di ciascun progetto. Ai sensi dell'articolo 101, lettera e), del regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi SIE, per l'approvazione di un grande progetto l'autorità di gestione garantisce che sia disponibile un'analisi dei costi-benefici.

⁸¹ COM(2018) 438 final del 6.6.2018 e COM(2018) 375 final del 29.5.2018.

⁸² Relazione speciale n. 9/2018 "Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati" (<http://eca.europa.eu>).

- c) Numerose istituzioni superiori di controllo dell'UE⁸³ hanno segnalato carenze nella pianificazione/preparazione dei progetti, con i conseguenti ritardi e sforamenti di costi.

80 Anche l'inefficienza delle procedure amministrative e normative ha provocato ritardi e sforamenti di costi. Per esempio l'audit sul trasporto marittimo effettuato dalla Corte ha segnalato importanti ritardi nell'attuazione dei progetti, dovuti alla complessità delle disposizioni amministrative (in un caso, per costruire e gestire un porto turistico erano occorse 33 autorizzazioni, e in un altro ci erano voluti 22 anni per ottenere i permessi necessari ad avviare la costruzione di un porto). Ciò è indice di problemi strutturali connessi al rilascio di permessi e autorizzazioni a livello nazionale.

81 La situazione si aggrava nei progetti transfrontalieri, ove gli appalti sono uno degli aspetti più importanti. Nell'audit sulle linee ferroviarie ad alta velocità, la Corte ha evidenziato la mancanza di un quadro giuridico comune per i progetti transfrontalieri: documenti di gara, contratti e sistemi contabili differivano da uno Stato membro all'altro. Non esistevano procedure semplificate (come gli "sportelli unici") per agevolare e accelerare l'attuazione. Inoltre, la Commissione non disponeva degli strumenti necessari per intervenire in modo efficace se eventuali ritardi su uno dei versanti del confine ostacolavano l'utilizzo tempestivo dell'infrastruttura ferroviaria ad alta velocità sull'altro versante. I coordinatori europei si trovavano nella posizione adatta per controllare ciò che funzionava (o non funzionava) in un corridoio, ma neppure essi disponevano del potere giuridico per intervenire. Tutte queste inefficienze hanno inciso negativamente sulla rapidità e il buon esito dell'attuazione dei progetti.

82 Riconosciuto questo problema ricorrente, nel 2018 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio un'iniziativa legislativa⁸⁴ sulla razionalizzazione della realizzazione della TEN-T, soprattutto nel caso di complessi progetti transfrontalieri (introduzione di sportelli unici, limite massimo di tre anni per le

⁸³ Austria, *Relazione federale 2017/4: progetto ferroviario: tunnel di base del Brennero*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgio, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Regno Unito *Modernising the Great Western railway – assessment of the Department management of the program*, National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

⁸⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti, COM(2018) 277 final del 17.5.2018.

autorizzazioni, rafforzamento del ruolo dei coordinatori europei nel monitorare la procedura di rilascio delle autorizzazioni e semplificazione delle procedure di appalto transfrontaliere). Al momento della stesura della presente analisi, la proposta di regolamento non è ancora stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Migliorare il monitoraggio dei progetti

83 Il monitoraggio, durante e dopo l'attuazione, è un altro aspetto cruciale della gestione dei progetti.

84 Il costante monitoraggio dei costi e dei benefici nel corso dell'attuazione è necessario per motivi di gestione, controllo e trasparenza della responsabilità. I grandi progetti infrastrutturali, la cui attuazione può protrarsi per parecchi anni, dovrebbero prevedere un meccanismo per il monitoraggio periodico e, ove possibile, l'aggiornamento delle proiezioni originali. Si tratta di un aspetto vitale per ottenere un valore sociale realizzando valori-obiettivo e controlli dei costi, che può incidere positivamente sui processi decisionali presenti e futuri.

85 Nel corso degli audit la Corte ha riscontrato che i periodici controlli dell'efficacia sotto il profilo dei costi non rappresentavano uno dei principi ispiratori nell'attuazione dei progetti nel settore dei trasporti. Si sono però rilevati esempi di buone pratiche, in cui i progetti venivano valutati nuovamente prima di ogni nuova fase di programmazione, per verificare se rispondessero ancora a esigenze attuali⁸⁵.

86 Il monitoraggio e la valutazione di un progetto dopo l'attuazione comportano l'esame degli effetti dell'intervento e sintetizzano gli insegnamenti appresi in sede di progettazione e realizzazione. In numerose relazioni⁸⁶ la Corte ha rilevato che il monitoraggio del progetto è sostanzialmente incentrato sulle realizzazioni e non valuta risultati e impatti. Nessuno quindi sa esattamente se i progetti cofinanziati dall'UE, esaminati individualmente o nel contesto dei corridoi della rete centrale, abbiano

⁸⁵ Per esempio la relazione sulle linee ferroviarie ad alta velocità segnala l'esame di un progetto in cui si è giunti alla conclusione che una diversa configurazione della linea potrebbe far risparmiare 5,7 miliardi di euro, aggiungendo solo 10 minuti al percorso; ne conseguirebbe dunque un risparmio di 570 milioni di euro per ogni minuto aggiuntivo del tempo di percorrenza. Questo esempio dimostra come le scelte di progettazione determinino notevoli risparmi, pur avendo un impatto limitato sulla performance.

⁸⁶ Relazione speciale n. 21/2018 "La selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e dell'FSE nel periodo 2014-2020 sono ancora sostanzialmente incentrati sulle realizzazioni" (www.eca.europa.eu); relazione speciale n. 19/2018; relazione speciale n. 23/2016.

conseguito obiettivi basati sui risultati e incidano sullo sviluppo economico (nuovi posti di lavoro, turismo, eccetera).

Sfida da affrontare: migliorare la pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti finanziati dall'UE

Affrontando i problemi ricorrenti nella pianificazione, nell'attuazione e nel monitoraggio dei progetti finanziati dall'UE, sarebbe possibile migliorare l'efficacia del sostegno dell'UE.

- La pianificazione potrebbe essere migliorata con una meticolosa analisi delle esigenze, e utilizzando previsioni realistiche in materia di traffico nonché parametri attendibili per valutare i costi e i benefici del progetto.
- Le norme per l'attuazione dei progetti infrastrutturali, e in particolare di quelli transfrontalieri, dovrebbero essere urgentemente semplificate per eliminare tutte le barriere amministrative e normative. Ciò servirebbe a ridurre le inefficienze e i ritardi, e a mantenere sotto controllo gli aumenti dei costi.
- Un periodico monitoraggio dei costi e dei benefici nel corso dell'attuazione del progetto è essenziale per garantire l'efficienza in termini di costi degli investimenti. Un monitoraggio incentrato sui risultati e gli impatti, oltre che sulle realizzazioni, offrirebbe un quadro più preciso della misura in cui i progetti finanziati dall'UE producono risultati e impatti sostenibili e contribuiscono agli obiettivi dell'Unione europea nel settore dei trasporti.

Rivolgere maggiore attenzione alla manutenzione e al rinnovamento delle infrastrutture esistenti

87 L'elevata qualità delle infrastrutture è essenziale per il funzionamento efficiente e sostenibile del mercato interno dell'UE. Tuttavia, in molte occasioni la Corte, così come altre istituzioni superiori di controllo⁸⁷, ha segnalato l'inadeguata manutenzione delle

⁸⁷ Relazione speciale n. 19/2018, Relazione speciale n. 8/2016, relazione speciale n. 1/2015; Svezia, *La manutenzione stradale dell'ente svedese per i trasporti*, RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Paesi Bassi, *Manutenzione della rete stradale principale*, Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Francia, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*, Cour des comptes, 2016

esistenti infrastrutture stradali, ferroviarie e fluviali in diversi paesi dell'Unione europea, con ripercussioni in termini di qualità, sicurezza, efficienza e sostenibilità⁸⁸.

88 La manutenzione delle infrastrutture rientra fra le responsabilità delle autorità nazionali e locali. La Commissione ha sollevato il problema del degrado delle infrastrutture stradali e ferroviarie nell'Unione europea, derivante dall'insufficiente manutenzione⁸⁹. Ha notato inoltre che le risorse destinate alla manutenzione sono spesso insufficienti, e non hanno tenuto il passo con le crescenti dimensioni delle infrastrutture e l'obsolescenza di collegamenti cruciali, con il conseguente accumularsi di sensibili ritardi nella manutenzione⁹⁰. Sia il Parlamento europeo⁹¹ che il Consiglio⁹² hanno sottolineato l'importanza di un'attenta considerazione delle esigenze di manutenzione delle infrastrutture di trasporto.

89 A questo proposito, la proposta della Commissione per il nuovo regolamento recante disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2021-2027 (non ancora adottato al momento della stesura di quest'analisi) contiene una condizione abilitante - "Pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato" - che imporrebbe di fornire informazioni sulla disponibilità di risorse economiche e di bilancio per finanziare gli investimenti pianificati e coprire i costi operativi e di manutenzione delle infrastrutture esistenti e progettate. Gli Stati membri devono rispettare e applicare questa condizione abilitante durante l'intero periodo di programmazione; altrimenti, la

(<https://www.ccomptes.fr/fr>); Polonia, *Funzionamento delle vie navigabili interne*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

⁸⁸ Anche la valutazione ex post, compiuta dalla Commissione, dei programmi della politica di coesione per il periodo 2007-2013, ha segnalato la dubbia sostenibilità finanziaria, dovuta alla mancanza di prove della possibilità di sostenere adeguatamente i costi di manutenzione. Cfr. pag. 70.

⁸⁹ Commissione europea, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, pag. 12.

⁹⁰ *Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures*, SWD(2017) 180 final del 31.5.2017, pagg. 6-20.

⁹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 sulla logistica nell'UE e sul trasporto multimodale nei nuovi corridoi TEN-T (2015/2348(INI)), punto 15.

⁹² Conclusioni del Consiglio sullo stato di attuazione della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) nel settore dei trasporti del 5 dicembre 2017, punto 25.

spesa relativa allo specifico obiettivo interessato non può essere inserita nelle domande di pagamento.

Sfida da affrontare: garantire l'adeguata manutenzione e la sostenibilità delle infrastrutture

L'adeguata manutenzione delle infrastrutture è un prerequisito essenziale per lo sviluppo di una rete di trasporti sostenibile nell'UE.

- o I soggetti interessati dovrebbero seguire con attenzione non solo gli investimenti in nuove infrastrutture, ma anche la manutenzione e il rinnovamento delle infrastrutture esistenti, che attualmente sono insoddisfacenti.

Intensificare gli sforzi per trasferire le merci dalla strada ad altri modi di trasporto

90 Come rilevato al **paragrafo 58**, le emissioni prodotte dai trasporti costituiscono una delle sfide più ardue per la realizzazione degli obiettivi generali di decarbonizzazione dell'UE. L'analisi panoramica sull'energia e i cambiamenti climatici, elaborata nel 2017 dalla Corte, conteneva tra l'altro gli audit in cui le istituzioni superiori di controllo dell'UE hanno trattato direttamente la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nel settore dei trasporti, oppure si sono occupate di modi di trasporto a basse emissioni di carbonio o del passaggio a tali modi di trasporto. In particolare, la Corte ha riscontrato problemi nella concezione e nell'efficacia della strategia per i biocarburanti, nonché l'insufficienza del trasferimento delle merci dal trasporto su strada a quello ferroviario e marittimo/su vie navigabili interne. Il trasporto sulle vie navigabili interne e il trasporto ferroviario non sono riusciti a competere con il trasporto su strada.

91 Nell'audit sul trasporto delle merci su rotaia, la Corte ha riscontrato che le esternalità prodotte dal trasporto su strada e su rotaia⁹³ (impatto ambientale e inquinamento, traffico o incidenti, eccetera) non vengono considerate globalmente per stabilire il prezzo che gli utenti devono pagare per accedere alle infrastrutture.

⁹³ Nel quadro dei pacchetti sulla mobilità, la Commissione ha proposto la revisione della direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture.

Sfida da affrontare: intensificare gli sforzi per trasferire una percentuale maggiore del traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto

Il trasferimento di merci dalla strada ad altri modi di trasporto più ecologici può contribuire a ridurre le emissioni prodotte dai trasporti, che si concentrano soprattutto nel settore stradale.

- I soggetti interessati dovrebbero mirare al trasferimento delle merci dalla strada ad altri modi di trasporto, rafforzando la concorrenza intermodale e stabilendo principi che prevedano di considerare adeguatamente i costi esterni di tutti i modi di trasporto e promuovendone l'attuazione.

La presente analisi panoramica è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 24 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

Allegato I – Relazioni della Corte dei conti europea sul settore dei trasporti dal 2010 a oggi

Titolo	Descrizione/conclusioni	Raccomandazioni principali
<p>Relazione speciale n. 19/2018 — “La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”.</p>	<p>È improbabile che l’attuale piano a lungo termine dell’UE per le linee ferroviarie ad alta velocità venga realizzato e manca un solido approccio strategico a livello dell’UE. La rete ferroviaria ad alta velocità dell’UE è solo un sistema disomogeneo di linee nazionali senza un coordinamento adeguato a livello transfrontaliero, progettato e costruito dagli Stati membri in maniera isolata, da cui risultano collegamenti insoddisfacenti. La Commissione europea non dispone di strumenti giuridici né di poteri decisionali per garantire che gli Stati membri progrediscano rapidamente verso il completamento della rete centrale.</p>	<p>La Commissione europea dovrebbe: effettuare una pianificazione realistica a lungo termine; concordare con gli Stati membri le tratte strategiche fondamentali da attuare per prime, valutando la necessità di linee ad altissima velocità; prevedere un attento monitoraggio e poteri esecutivi atti a garantire il rispetto degli impegni assunti per il completamento della rete ferroviaria centrale ad alta velocità dell’UE; subordinare il cofinanziamento UE a specifici progetti prioritari strategici, a una reale concorrenza fra operatori ferroviari e al conseguimento di risultati; semplificare le procedure di gara concernenti le costruzioni transfrontaliere, promuovere l’uso di “sportelli unici” per le formalità ed eliminare tutte le restanti barriere amministrative e normative all’interoperabilità; intraprendere azioni per migliorare il funzionamento senza interruzioni della linea ferroviaria ad alta velocità per i passeggeri tramite, ad esempio, l’emissione di biglietti elettronici e la semplificazione dei canoni di accesso alle linee ferroviarie.</p>
<p>Relazione speciale n. 9/2018 “Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati”</p>	<p>I partenariati pubblico-privato (PPP) cofinanziati dall’UE non possono essere ritenuti un’opzione economicamente valida per realizzare infrastrutture pubbliche. I PPP sottoposti all’audit della Corte risentivano di carenze diffuse e offrivano benefici limitati: 1,5 miliardi di euro sono stati quindi spesi in modo inefficiente ed inefficace. Inoltre, un buon rapporto benefici/costi e la trasparenza sono stati in ampia misura</p>	<p>La Commissione e gli Stati membri dovrebbero in particolare: non promuovere un ricorso più intenso e diffuso ai PPP fino a quando le problematiche individuate non saranno state risolte; mitigare l’impatto finanziario dei ritardi e delle rinegoziazioni sui costi dei PPP sostenuti dal partner pubblico; basare la scelta dell’opzione PPP su valide analisi comparative riguardanti le migliori opzioni di appalto; assicurare la necessaria capacità amministrativa e introdurre politiche e strategie chiare in materia di PPP, così da</p>

	ostacolati, in particolare da decisioni e strategie non chiare, analisi inadeguate, registrazione fuori bilancio dei PPP e meccanismi di condivisione del rischio sbilanciati.	attuare con successo i progetti PPP sostenuti dall'UE; migliorare il quadro UE per una migliore efficacia dei progetti PPP, in modo che la scelta dell'opzione PPP sia giustificata da considerazioni relative al rapporto benefici/costi.
Relazione speciale n. 18/2017 - "Il cielo unico europeo non è ancora una realtà, nonostante l'avvenuto cambiamento culturale"	L'iniziativa del cielo unico europeo (<i>Single European Sky, SES</i>), tesa a migliorare la gestione del traffico aereo nell'intera UE, ha fronteggiato una chiara esigenza e ha indotto una maggiore cultura dell'efficienza. Tuttavia, la gestione dello spazio aereo europeo rimane frammentata e il concetto del cielo unico europeo non si è ancora tramutato in realtà. Il finanziamento UE per gli elementi tecnologici di tale iniziativa ha raggiunto finora i 730 milioni di euro e dovrebbe aumentare a 3,8 miliardi di euro entro il 2020.	La Commissione europea dovrebbe: rivedere gli obiettivi di alto livello del SES; vagliare altre opzioni di intervento mirate alla deframmentazione; privilegiare le soluzioni di R&S che affrontano il problema; garantire la completa indipendenza delle autorità nazionali di vigilanza; razionalizzare il sistema di prestazioni e rivedere alcuni indicatori essenziali; rivedere la struttura di sostegno dell'UE alle attività di R&S alla luce degli obiettivi del cielo unico europeo; rafforzare la rendicontabilità dell'impresa comune SESAR.
Relazione speciale n. 13/2017 - "Un sistema unico europeo di gestione del traffico ferroviario: la scelta politica diventerà mai realtà?"	L'attuazione nell'intero territorio dell'UE di un sistema di segnalamento ferroviario ha registrato finora scarsi progressi e procede in maniera disomogenea. E ciò nonostante l'idea di fondo non venga generalmente messa in discussione dal settore ferroviario. La Corte ha riscontrato che molti gestori dell'infrastruttura e molte imprese ferroviarie sono riluttanti a investire nel sistema a causa della spesa che ciò comporta e della mancanza, per ciascuno di essi, di una giustificazione economica.	La Corte ha formulato una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione europea, agli Stati membri e all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie per quanto concerne la valutazione dei costi di attuazione, la dismissione dei sistemi di segnalamento nazionali; la convenienza economica per i singoli gestori dell'infrastruttura e le singole imprese ferroviarie; la compatibilità e stabilità del sistema; il ruolo e le risorse dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie; l'allineamento dei piani nazionali di implementazione, il monitoraggio e l'applicazione; un miglior assorbimento dei fondi UE per i progetti di segnalamento ferroviario e un migliore indirizzamento dei finanziamenti dell'UE.
Relazione speciale n. 23/2016 "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili".	Un terzo dei fondi spesi dall'UE per strutture quali moli, banchine e frangiflutti presso porti marittimi dell'UE tra il 2000 e il 2013 è stato inefficace e non sostenibile. Un euro su tre spesi per i progetti	La Commissione dovrebbe: rivedere il numero attuale di "porti core" (104) ed elaborare un piano di sviluppo portuale a livello di UE; valutare la possibilità di non concedere finanziamenti UE ad infrastrutture portuali destinate al trasbordo o allo

	<p>esaminati (per un ammontare di 194 milioni di euro) è andato a progetti che duplicavano strutture già esistenti nelle vicinanze. Novantasette milioni di euro sono stati investiti in infrastrutture che non sono utilizzate o sono fortemente sottoutilizzate da oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori.</p>	<p>stoccaggio di container nonché a sovrastrutture che esulano dal mandato pubblico; far sì che tutte le necessarie informazioni sui prestiti proposti dalla BEI siano condivise tra la BEI e la Commissione; privilegiare i porti core e le principali vie navigabili per il sostegno UE agli investimenti solo qualora il valore aggiunto europeo sia chiaro in presenza di investimenti privati sufficienti; emanare orientamenti sugli aiuti di Stato specifici per il settore portuale e monitorare le precedenti decisioni in materia di aiuti di Stato potenziandone il follow up; ridurre oneri amministrativi e ritardi promuovendo il principio di uno "sportello unico" nazionale per il rilascio di permessi e autorizzazioni; migliorare la competitività del trasporto marittimo rispetto ad altri modi di trasporto semplificando ulteriormente le formalità doganali e di trasporto via mare.</p>
<p>Relazione speciale n. 8/2016 "Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario".</p>	<p>Nonostante la Commissione europea punti a trasferire il trasporto merci dalla rete stradale a quella ferroviaria, la quota di trasporto merci UE che si svolge su rotaia ha subito in realtà una lieve flessione dal 2011. Il trasporto ferroviario ha un minore impatto ambientale e consuma meno petrolio importato, ma non è in grado di rispondere alla competitività del trasporto su strada.</p>	<p>La Commissione e gli Stati membri dovrebbero far fronte alle debolezze riscontrate nel processo di liberalizzazione del mercato del trasporto merci su rotaia, nelle procedure di gestione del traffico, nei vincoli amministrativi e tecnici, nel monitoraggio e nella trasparenza della performance del settore del trasporto merci su rotaia e instaurare un regime di leale concorrenza tra diversi modi di trasporto. Per utilizzare meglio i fondi dell'UE, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero assicurare una maggior coerenza fra gli obiettivi strategici e l'assegnazione dei fondi, la selezione, la pianificazione e la gestione dei progetti e la manutenzione della rete ferroviaria.</p>
<p>Relazione speciale n. 1/2015 "Trasporto per vie navigabili interne in Europa: dal 2001 nessun significativo miglioramento nella quota modale e nelle condizioni di navigabilità"</p>	<p>Gli sforzi finanziati dall'UE per trasferire il traffico merci europeo dalla strada alle vie navigabili interne hanno compiuto lenti progressi negli ultimi 15 anni. Non vi è stata un'efficace attuazione dei progetti cofinanziati dall'UE facenti parte di una strategia volta ad accrescere l'impiego delle vie navigabili interne. Il</p>	<p>Per migliorare l'efficacia dei finanziamenti dell'UE al trasporto per vie navigabili interne: gli Stati membri dovrebbero dare la priorità ai progetti sulle vie navigabili interne che offrono maggiori e più immediati vantaggi e la Commissione dovrebbe concentrare i fondi su progetti che includono piani avanzati per l'eliminazione di strozzature.</p>

	<p>trasporto per vie navigabili interne non è divenuto un'alternativa al trasporto su strada e la navigabilità non è migliorata.</p>	<p>Per migliorare il coordinamento tra gli Stati membri, la Commissione dovrebbe: effettuare rigorose analisi sul mercato potenziale e sui benefici potenziali della navigazione interna lungo diversi tratti fluviali, e coordinare l'attuazione della rete centrale TEN -T; cc Stati membri obiettivi specifici e raggiungibili per l'eliminazione di strozzature; rafforzare la base giuridica al fine di ampliare gli obblighi in materia di comunicazione riguardanti lo stato di navigazione delle vie navigabili e richiedere agli Stati membri di coordinare l'elaborazione dei piani nazionali per la manutenzione delle vie navigabili interne.</p>
<p>Relazione speciale n. 21/2014 "Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse".</p>	<p>Gli investimenti finanziati dall'UE negli aeroporti non hanno generato i risultati previsti e rappresentano un impiego non ottimale delle risorse. In assenza di una pianificazione e di previsioni adeguate, sono stati finanziati aeroporti spesso vicinissimi tra loro e in molti casi le infrastrutture erano sovradimensionate rispetto al numero di aeroplani e passeggeri.</p>	<p>La Commissione dovrebbe garantire, durante il periodo di programmazione 2014-2020, che gli Stati membri attribuiscono i finanziamenti dell'UE solo alle infrastrutture aeroportuali degli aeroporti finanziariamente sostenibili e per i quali le esigenze di investimento sono state correttamente valutate e dimostrate. Tale controllo dovrebbe essere parte integrante delle procedure di approvazione e monitoraggio dei programmi operativi attuate dalla Commissione. Gli Stati membri dovrebbero elaborare piani coerenti per lo sviluppo degli aeroporti a livello regionale, nazionale o sovranazionale, per evitare di generare sovraccapacità, doppioni e investimenti non coordinati in infrastrutture aeroportuali. In conseguenza di quest'audit, nel periodo di programmazione 2014-2020 il sostegno dell'UE alle infrastrutture aeroportuali si è considerevolmente ridotto.</p>
<p>Relazione speciale n. 1/2014 "Efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE"</p>	<p>Due terzi dei progetti di trasporto pubblico urbano cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE sono sottoutilizzati. Due dei principali fattori all'origine di questa sottoutilizzazione sono le carenze nella concezione dei progetti ed una politica inadeguata in tema di mobilità.</p>	<p>La Commissione dovrebbe esigere che: vengano posti in essere strumenti di gestione per monitorare la qualità del servizio ed il livello di soddisfazione degli utenti, una volta che i progetti siano divenuti operativi; nelle convenzioni di sovvenzione venga incluso un numero minimo di indicatori di risultato con relativi valori-obiettivo, e che questi vengano</p>

		<p>in seguito misurati; la stima del numero di utenti attesi sia analizzata con maggior rigore e che la scelta della modalità di trasporto sia giustificata da un raffronto quantitativo tra differenti opzioni di trasporto; i progetti di trasporto urbano siano inclusi in una politica coerente in tema di mobilità; queste raccomandazioni siano altresì prese in considerazione dalle autorità degli Stati membri quando sono queste ultime a gestire progetti di trasporto urbano finanziati dall'UE.</p>
<p>Relazione speciale n. 5/2013 "I fondi erogati per le strade nell'ambito della politica di coesione sono ben utilizzati?"</p>	<p>La Corte ha sottoposto a audit 24 progetti di investimento nel settore stradale a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione intrapresi in Germania, Grecia, Polonia e Spagna, per valutare se avessero raggiunto gli obiettivi stabiliti a un costo ragionevole. Il valore totale dei progetti controllati superava i 3 miliardi di euro. Tutti i progetti controllati hanno consentito di ridurre i tempi di percorrenza, migliorando inoltre la sicurezza stradale. La Corte ha inoltre concluso che non sono stati compiuti sforzi sufficienti affinché i progetti presentassero un buon rapporto costo-efficacia. La maggior parte dei progetti controllati risentiva di previsioni poco precise sul traffico. Di conseguenza, spesso il tipo di strada scelto non era il più adatto al traffico supportato. Si è optato di preferenza per le autostrade, anche per le tratte in cui una superstrada avrebbe soddisfatto le esigenze del traffico. Su 19 progetti per i quali erano disponibili informazioni, 14 hanno registrato un uso inferiore alle aspettative. Rispetto ai piani iniziali, l'incremento medio dei costi è stato del 23 %. I ritardi</p>	<p>Tre raccomandazioni principali: il cofinanziamento di progetti stradali da parte dell'UE dovrebbe essere subordinato all'esistenza di obiettivi chiari, corredati di valori-obiettivo per la riduzione dei tempi di percorrenza, una maggiore sicurezza stradale, il miglioramento della capacità e gli effetti sull'economia; i pagamenti dovrebbero dipendere dall'impiego di tecniche di costruzione stradale che comportino un buon rapporto costo-efficacia e siano in linea con le migliori pratiche; e gli Stati membri dovrebbero assicurare la concorrenza internazionale per i progetti di costruzione nazionale, orientando i sistemi di aggiudicazione degli appalti verso la presentazione delle offerte più economiche.</p>

	rispetto ai tempi inizialmente previsti nei contratti di costruzione sono stati, in media, di nove mesi (41 %).	
Relazione speciale n. 3/2013 "I programmi Marco Polo sono stati efficaci nel trasferire il traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto?"	L'audit ha riscontrato che non era stato presentato un numero sufficiente di proposte di progetti pertinenti, in quanto la situazione di mercato e la normativa del programma avevano scoraggiato gli operatori dall'avvalersi di tale regime. La sostenibilità di una metà dei progetti controllati è limitata. Una delle principali constatazioni dell'audit è che vi sono seri indizi di "effetto inerziale", ossia di progetti che sarebbero stati avviati anche senza il finanziamento UE. In effetti, 13 dei 16 beneficiari controllati hanno confermato che avrebbero avviato ed effettuato il servizio di trasporto anche in assenza di sussidi. Inoltre, non esistono dati attendibili per valutare i benefici in termini di impatto ambientale del trasporto di merci, congestione del traffico o sicurezza stradale.	La Corte dei conti europea ha raccomandato al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione di considerare l'eventualità di cessare il finanziamento UE ai servizi di trasporto merci che seguono lo stesso schema dei programmi Marco Polo (processo top-down di incentivazione dell'offerta) che ha causato in particolare le debolezze identificate nella presente relazione (scarso assorbimento da parte dei mercati, mancanza di elementi probatori per quel che riguarda il conseguimento degli obiettivi, oneri amministrativi eccessivi, sostenibilità limitata ed effetto inerziale), e di subordinare la prosecuzione del finanziamento stesso ad una valutazione d'impatto ex ante che mostri se, e in che misura, esso produca un valore aggiunto per l'UE. Ciò richiederebbe l'effettuazione di una dettagliata analisi di mercato sulla domanda potenziale e un esame delle esperienze e delle migliori pratiche relative ad analoghi regimi di sostegno nazionali a livello degli Stati membri. Solo nel caso in cui la valutazione in merito all'utilità di un'azione UE in questo settore sia positiva, la Corte raccomanda alla Commissione di adottare una serie di iniziative volte a rafforzare i risultati dei futuri programmi.
Relazione speciale n. 4/2012 "L'uso dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi costituisce un investimento efficace?"	L'audit ha rilevato che solo 11 delle 27 infrastrutture di trasporto controllate nell'ambito dei progetti portuali cofinanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione nel periodo di programmazione 2000-2006 funzionavano in maniera efficace. Inoltre, gli obiettivi perseguiti da un terzo dei progetti controllati non concernevano i trasporti. Oltre all'inefficacia di alcuni progetti, la Corte ha constatato casi in cui le infrastrutture a cui si	La Commissione dovrebbe ricordare agli Stati membri l'obbligo di assicurare un utilizzo dei fondi UE conforme a principi di sana gestione finanziaria; di subordinare, nel prossimo periodo di riferimento, la concessione dell'aiuto previsto dalla politica di coesione all'esistenza di una strategia globale di sviluppo dei porti a lungo termine (basata sulla valutazione dei bisogni) per tutti i porti dell'area interessata; concentrarsi maggiormente sull'efficacia dei progetti incoraggiando l'uso di indicatori di impatto e di risultato, lo svolgimento

	<p>riferivano i progetti non erano nemmeno in uso; inoltre, quattro importanti progetti, il cui valore ammonta al 70,8 % dell'importo totale controllato, all'epoca dell'audit non erano stati completati. Dei 23 progetti completati, 11 erano stati ultimati per tempo, mentre negli altri 12 i lavori di costruzione erano stati portati a termine con un ritardo medio di 26 mesi. Inoltre, per cinque progetti completati, che rappresentano quasi la metà degli importi controllati, le infrastrutture richiederanno ulteriori cospicui investimenti per potere essere utilizzate in maniera efficace.</p>	<p>di visite in loco in merito ad aspetti connessi all'efficacia, e tramite l'introduzione del principio che subordina la concessione di finanziamenti UE al conseguimento dei risultati; effettuare verifiche ex post, basate sull'analisi dei rischi, circa l'utilizzazione e il rendimento delle infrastrutture; rafforzare la procedura di valutazione per i grandi progetti e i progetti del Fondo di coesione.</p>
<p>Relazione speciale n. 8/2010 "Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell'UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?"</p>	<p>La Corte ha concluso che, tramite il cofinanziamento dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria, l'UE ha contribuito ad offrire nuove opportunità per il trasporto ferroviario transeuropeo. Tuttavia, si sarebbero potute adottare alcune misure per conseguire un migliore rapporto costi-benefici relativamente all'impiego dei fondi UE.</p>	<p>La Commissione dovrebbe collaborare con gli Stati membri e le istituzioni ferroviarie nella definizione dei progetti prioritari futuri per individuare quei corridoi transeuropei per i quali vi è una domanda significativa, attuale o prevista, accrescendo, ove necessario, il patrimonio di conoscenze e le basi analitiche a livello europeo. La Commissione dovrebbe valutare come porre maggior enfasi sulla riduzione dei vincoli pratici al trasporto ferroviario transfrontaliero che non riguardano di per sé le infrastrutture, nonché stimolare e facilitare la collaborazione a tal fine fra le istituzioni ferroviarie degli Stati membri.</p>

Nota: Le relazioni della Corte e le risposte della Commissione alle constatazioni e alle raccomandazioni da essa formulate sono pubblicate sul sito web della Corte (<http://eca.europa.eu>).

Allegato II – I dieci obiettivi dell’UE per un sistema dei trasporti competitivo ed efficiente sul piano delle risorse

Mettere a punto e utilizzare carburanti e sistemi di propulsione innovativi e sostenibili

- Dimezzare entro il 2030 nei trasporti urbani l’uso delle autovetture “alimentate con carburanti tradizionali” ed eliminarlo del tutto nelle città entro il 2050; conseguire nelle principali città un sistema di logistica urbana a zero emissioni di CO₂ entro il 2030;
- nel settore dell’aviazione utilizzare entro il 2050 il 40 % di carburanti a basso tenore di carbonio; sempre entro il 2050 ridurre nell’Unione europea del 40 % (e se praticabile del 50 %) le emissioni di CO₂ provocate dagli oli combustibili utilizzati nel trasporto marittimo.

Ottimizzare l’efficacia delle catene logistiche multimodali, incrementando tra l’altro l’uso di modi di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico

- Sulle percorrenze superiori a 300 km il 30 % del trasporto di merci su strada dovrebbe essere trasferito verso altri modi, quali la ferrovia o le vie navigabili, entro il 2030. Nel 2050 questa percentuale dovrebbe passare al 50 % grazie a corridoi merci efficienti ed ecologici. Per conseguire questo obiettivo dovranno essere messe a punto infrastrutture adeguate;
- completare entro il 2050 la rete ferroviaria europea ad alta velocità. Triplicare entro il 2030 la rete ferroviaria ad alta velocità esistente e mantenere in tutti gli Stati membri una fitta rete ferroviaria. Entro il 2050 la maggior parte del trasporto di passeggeri sulle medie distanze dovrebbe avvenire per ferrovia;
- entro il 2030 dovrebbe essere pienamente operativa in tutta l’Unione europea una “rete essenziale” TEN-T multimodale e nel 2050 una rete di qualità e capacità elevate con una serie di servizi di informazione connessi;
- collegare entro il 2050 tutti i principali aeroporti della rete alla rete ferroviaria, di preferenza quella ad alta velocità; garantire che tutti i porti marittimi “core” siano sufficientemente collegati al sistema di trasporto merci per ferrovia e, laddove possibile, alle vie navigabili interne.

Migliorare l’efficienza dei trasporti e dell’uso delle infrastrutture mediante sistemi d’informazione e incentivi di mercato

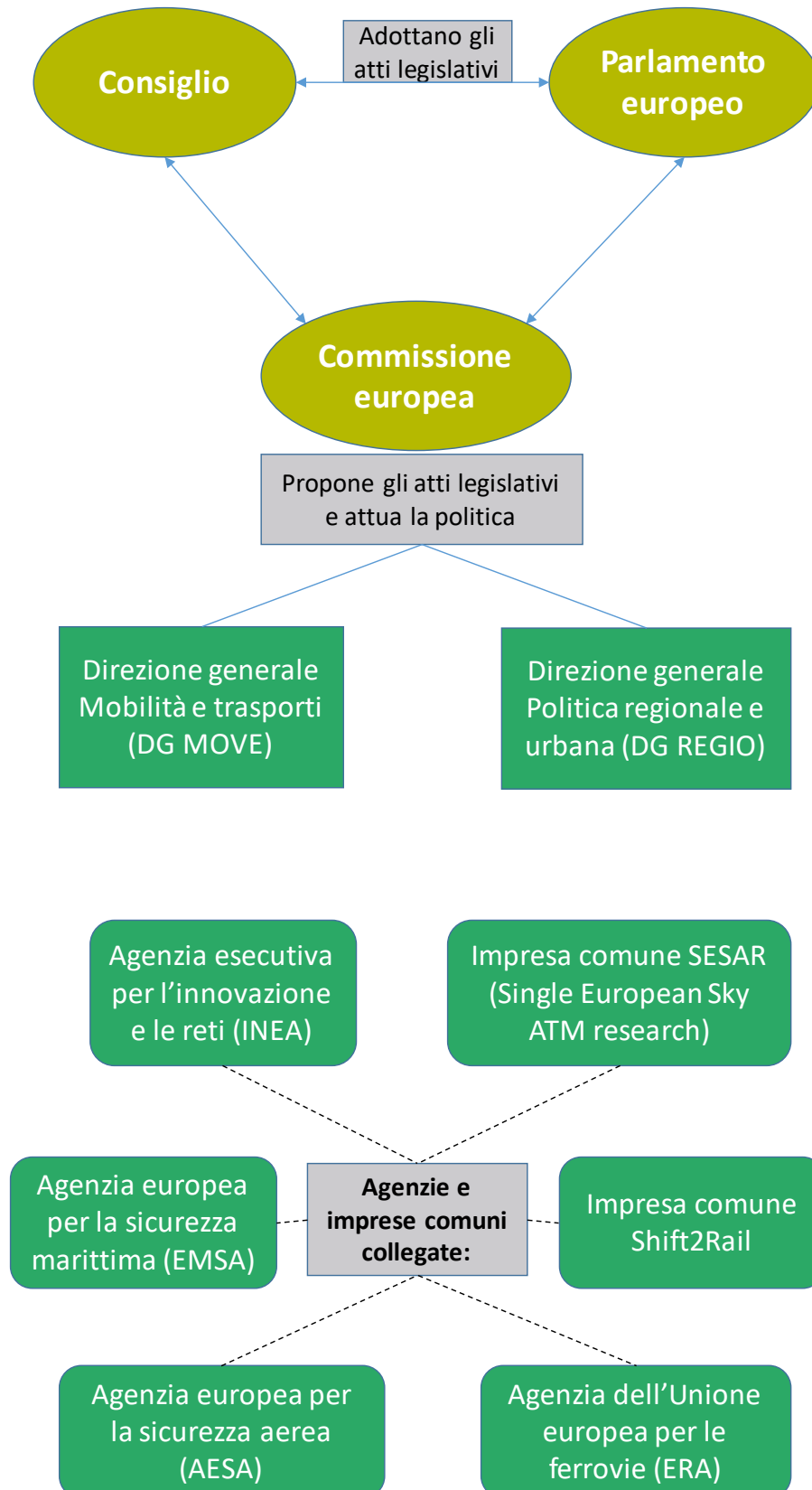
- Rendere operativa in Europa entro il 2020 l’infrastruttura modernizzata per la gestione del traffico aereo (SESAR) e portare a termine lo spazio aereo comune

europeo. Applicare sistemi equivalenti di gestione del traffico via terra e marittimo (ERTMS, ITS, SSN e LRIT, RIS). Applicare il sistema globale di navigazione satellitare europeo (Galileo);

- definire entro il 2020 un quadro per un sistema europeo di informazione, gestione e pagamento nel settore dei trasporti multimodali;
- avvicinarsi entro il 2050 all’obiettivo “zero vittime” nel trasporto su strada. Conformemente a tale obiettivo, il numero di vittime nell’UE dovrebbe essere dimezzato entro il 2020. L’Unione europea dovrebbe imporsi come leader mondiale per quanto riguarda la sicurezza in tutti i modi di trasporto.
- Procedere verso la piena applicazione dei principi “chi utilizza paga” e “chi inquina paga”, facendo in modo che il settore privato si impegni per eliminare le distorsioni – tra cui i sussidi dannosi – generare entrate e garantire i finanziamenti per investimenti futuri nel settore dei trasporti.

Fonte: COM(2011) 144 definitivo, del 28.3.2011, Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile.

Allegato III – Principali soggetti interessati a livello di Unione europea



Abbreviazioni

ATM: Gestione del traffico aereo

BEI: Banca europea per gli investimenti

DG MOVE: Direzione generale della Mobilità e dei trasporti della Commissione europea

DG REGIO: Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione europea

ERTMS: Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario

Eurostat: Ufficio statistico dell'Unione europea (una direzione generale della Commissione)

FEIS: Fondo europeo per gli investimenti strategici

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

Fondi SIE: Fondi strutturali e di investimento europei

Galileo: Sistema globale europeo di navigazione satellitare

GES: Gas a effetto serra

GLONASS: Sistema globale di navigazione satellitare

GPS: Sistema satellitare per la rilevazione della posizione

HSR: Linea ferroviaria ad alta velocità

IMO: Organizzazione marittima internazionale

INEA: Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti

ISC: Istituzione superiore di controllo

ITS: Sistemi di trasporto intelligenti

MCE: Meccanismo per collegare l'Europa

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PIL: Prodotto interno lordo

PPP: Partenariati pubblico-privato

PSC: Patto di stabilità e crescita

QFP: Quadro finanziario pluriennale

RIS: Servizi d'informazione fluviale

SES: Cielo unico europeo

SESAR: ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo

TEN-T: reti transeuropee di trasporto

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

VTMIS: Sistema informativo per la gestione del traffico navale

Équipe responsable dell'analisi panoramica

La presente analisi panoramica è stata realizzata dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione.

L'analisi è stata diretta da Ladislav Balko, Membro della Corte, coadiuvato da: Branislav Urbanic, capo di Gabinetto, e Zuzana Frankova, attaché di Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Svetoslav Hristov, capoincarico; Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar e Annekatrin Langer, auditor. Thomas Everett ha fornito il sostegno linguistico.



Prima fila: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

Seconda fila: Branislav Urbanic, Thomas Everett

La presente analisi panoramica descrive ed esamina l'operato dell'Unione europea nel settore dei trasporti. La Corte ha concentrato l'attenzione sugli investimenti nelle infrastrutture finanziati dal bilancio dell'UE e presenta alcuni temi trasversali individuati nei recenti audit sui cinque principali modi di trasporto: stradale, ferroviario, aereo, marittimo, e per vie navigabili interne. Sulla base delle proprie osservazioni e raccomandazioni, la Corte propone un esame orizzontale delle principali sfide che si pongono allo sviluppo e al finanziamento dei trasporti nell'UE.

Offrendo informazioni chiare e accessibili a tutti i soggetti interessati, la presente analisi panoramica intende incoraggiarli a migliorare e/o a coordinare meglio le azioni, per apportare un valore aggiunto agli sforzi compiuti dall'Unione europea per conseguire i propri obiettivi in materia di politica dei trasporti.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.

PDF ISBN 978-92-847-1425-4

doi:10.2865/474101

QJ-03-18-425-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-1426-1

doi:10.2865/436783

QJ-03-18-425-IT-Q