

Relazione speciale

## Trasporto intermodale delle merci

Il cammino dell'UE verso la riduzione  
del trasporto merci su strada è ancora lungo



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I – VIII
<b>Introduzione</b>	01 - 15
<b>Il trasporto intermodale ottimizza i punti di forza intrinseci dei diversi modi di trasporto</b>	01 - 05
<b>Aumentare l'intermodalità è un modo per decarbonizzare i trasporti</b>	06 - 09
<b>Quadro normativo dell'UE in materia di trasporto intermodale delle merci e responsabilità per l'attuazione delle politiche</b>	10 - 12
<b>Finanziamenti dell'UE per i progetti di infrastrutture intermodali</b>	13 - 15
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	16 - 23
<b>Osservazioni</b>	24 - 87
<b>I valori-obiettivo in materia di intermodalità, nell'ottica di rendere più ecologico il trasporto delle merci, non sono stati né definiti in modo efficace né monitorati in modo specifico</b>	24 - 41
La Commissione non ha definito valori-obiettivo per l'intermodalità, mentre quelli riguardanti il rendere il trasporto merci ecologico sono stati irrealistici sia nel 2011 che nel 2020	26 - 32
Gli Stati membri hanno fissato valori-obiettivo ancora più ambiziosi, non allineati con quelli non vincolanti dell'UE	33 - 38
Il monitoraggio della Commissione è ostacolato dalla mancanza di dati sul trasporto intermodale forniti dagli Stati membri	39 - 41
<b>Le regole dell'UE sono carenti o controproducenti e inficiano l'attrattività del trasporto intermodale</b>	42 - 63
Alcune disposizioni giuridiche dell'UE sono superate, mentre altre riducono gli incentivi all'intermodalità	43 - 54
La Commissione ha adottato misure per semplificare le norme sugli aiuti di Stato, ma i progetti finanziati dall'UE non sfruttano tutte le opportunità offerte	55 - 63

**La rete infrastrutturale dell'UE non è ancora adeguata alle esigenze dell'intermodalità, ma la revisione del regolamento TEN-T rappresenta un'opportunità per migliorare la situazione** 64 - 87

La difficoltà di accesso alle informazioni sui terminali intermodali esistenti impedisce agli operatori di offrire ai propri clienti il miglior tragitto intermodale possibile 67 - 71

La Commissione non ha una visione d'insieme del fabbisogno di terminali 72 - 76

I ritardi degli Stati membri nel garantire la conformità delle infrastrutture lineari ai requisiti tecnici ostacolano la competitività dell'intermodalità 77 - 82

I progetti finanziati dall'UE non hanno stimato sistematicamente i risultati sul trasferimento modale, né tali risultati sono monitorati a lungo termine 83 - 87

**Conclusioni e raccomandazioni** 88 - 100

## **Allegati**

**Allegato I – Principali riforme e investimenti relativi all'intermodalità nei piani di ripresa e resilienza degli Stati membri selezionati per l'audit**

**Allegato II – Elenco dei progetti cofinanziati dall'UE inclusi nel campione di audit**

**Allegato III – Precedenti relazioni speciali e revisioni della Corte dei conti europea relative al trasporto intermodale**

**Allegato IV – L'analisi della Corte delle quattro procedure di valutazione della Commissione**

**Allegato V – Tipi di ostacoli operativi individuati per modo di trasporto**

## **Abbreviazioni**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Équipe di audit**

## Sintesi

I Il trasporto intermodale delle merci consiste nel trasportare merci in un'unica unità di carico (come un container) combinando più modi di trasporto: stradale, ferroviario, per vie navigabili o aereo. Può, potenzialmente, ottimizzare i punti di forza intrinseci di ciascun modo in termini di flessibilità, velocità, costi e prestazioni ambientali. Per il periodo 2014-2020, il totale dei finanziamenti dell'UE a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC) e del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) impegnati per progetti a sostegno dell'intermodalità è stato di circa 1,1 miliardi di euro.

II La Corte ha deciso di effettuare il presente audit per informare i responsabili delle politiche e i portatori di interessi sull'efficacia del sostegno normativo e finanziario dell'UE al trasporto intermodale delle merci dal 2014. A tal fine, la Corte ha valutato se i valori-obiettivo dell'UE relativi all'intermodalità, nell'ambito della più ampia strategia dell'UE per rendere più ecologico il trasporto merci, fossero ben concepiti e monitorati. La Corte ha altresì valutato se il quadro giuridico dell'UE sostenesse adeguatamente il trasporto merci intermodale e se la rete infrastrutturale dell'UE fosse adatta alle esigenze dell'intermodalità. La Corte ha effettuato l'audit in sette Stati membri ed esaminato un campione di 16 progetti che avevano ricevuto finanziamenti dall'UE fino al 2020.

III Nel complesso, la Corte ha concluso che il sostegno normativo e finanziario dell'UE al trasporto merci intermodale non è stato sufficientemente efficace, poiché non esistono ancora condizioni di parità per il trasporto intermodale delle merci nell'UE, a causa di ostacoli normativi e infrastrutturali. Ciò significa che il trasporto intermodale delle merci non può ancora competere alla pari con il trasporto su strada. La Corte ha riscontrato che la Commissione non disponeva di una strategia dell'UE dedicata all'intermodalità. L'intermodalità faceva invece parte di strategie più ampie per rendere più ecologico il trasporto merci e il trasferimento modale.

IV La Commissione non ha fissato valori-obiettivo quantitativi per la quota di trasporto merci intermodale e ha stabilito valori-obiettivo irrealistici per il 2030 e il 2050 relativi all'aumento dell'uso della ferrovia e delle vie navigabili interne per il trasporto di merci. Tali valori-obiettivo non erano basati su solide simulazioni del volume di trasferimento modale conseguibile. La Corte ha altresì riscontrato che alcuni Stati membri avevano fissato il proprio valore-obiettivo relativo all'aumento del trasporto ferroviario di merci senza tuttavia allinearli a quello dell'UE e a un livello ancora più ambizioso. Il monitoraggio della Commissione sul conseguimento dei valori-

obiettivo dell'UE è stato notevolmente ostacolato dall'assenza di dati forniti dagli Stati membri.

**V** La regolamentazione dei mercati è un fattore chiave per sostenere le scelte politiche. Tuttavia, le disposizioni della direttiva sul trasporto combinato (l'unico atto legislativo dell'UE specifico per il trasporto intermodale) sono obsolete. La Commissione ha fatto diversi tentativi di revisione della direttiva, ma non è riuscita a ottenere il consenso degli Stati membri. Esistono inoltre disposizioni normative dell'UE, in particolare quelle che regolano il trasporto su strada, che sono parzialmente in contrasto con l'obiettivo di rendere attraente l'intermodalità. La Commissione ha adottato di recente misure per semplificare le norme sugli aiuti di Stato per i regimi finalizzati al trasferimento modale dal trasporto su strada a quello ferroviario, alle vie navigabili interne o al trasporto multimodale.

**VI** La Corte ha riscontrato che uno dei fattori che dissuadono gli operatori logistici dallo scegliere l'intermodalità è la mancanza di informazioni facilmente accessibili sui terminali intermodali e sulle capacità della rete in tempo reale. Inoltre, anche se un'infrastruttura adeguata è un altro fattore chiave per consentire il trasporto intermodale, la Commissione non ha una visione d'insieme dei terminali attuali e di quelli che devono ancora essere costruiti o ammodernati per soddisfare le esigenze del settore. La proposta di revisione del regolamento sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) presentata dalla Commissione nel 2021 può migliorare la situazione: gli Stati membri dovranno valutare il fabbisogno di infrastrutture terminali e la Commissione potrà adottare atti di esecuzione per fissare scadenze e condizioni per la realizzazione di tratte della rete. Infine, i ritardi degli Stati membri nel rendere le infrastrutture lineari (come i binari ferroviari o le vie navigabili interne) conformi ai requisiti tecnici della rete TEN-T ostacolano la competitività del trasporto intermodale.

**VII** L'attuazione dei progetti di intermodalità finanziati dall'UE è stata ritardata in diversi casi del campione analizzato dalla Corte. In particolare, una caratteristica specifica riscontrata in alcuni progetti intermodali, ossia un complesso assetto della proprietà dei terminali, ha contribuito a ritardarne l'attuazione. Inoltre, i finanziamenti dell'UE erogati ai progetti di infrastrutture intermodali attraverso il meccanismo per collegare l'Europa, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione nel periodo 2014-2020 non sono stati collegati al raggiungimento di risultati specifici in termini di trasferimento modale. Infine, la Corte ha riscontrato che il monitoraggio di tali progetti si è concentrato sulle realizzazioni piuttosto che sui risultati e sugli impatti.

**VIII** La Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) fissare valori-obiettivo relativi alla quota modale lungo i corridoi della rete centrale e riferire in merito;
- 2) elaborare modifiche normative per migliorare la competitività del trasporto intermodale;
- 3) gettare le basi per una valutazione coordinata da parte degli Stati membri delle esigenze dei terminali intermodali;
- 4) valutare il potenziale di trasferimento modale nelle analisi costi-benefici dei progetti finanziati dall'UE.

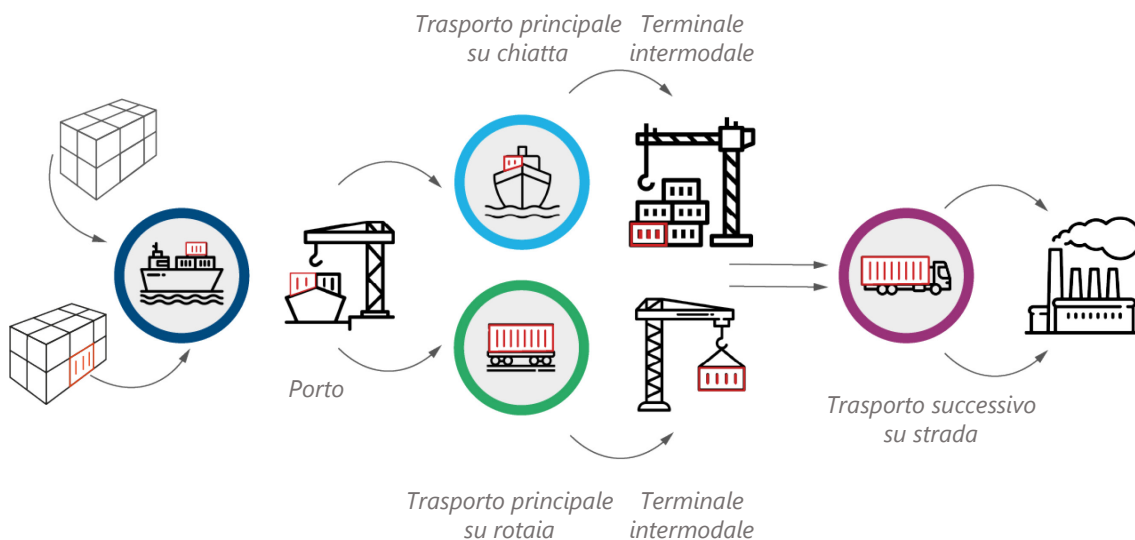
# Introduzione

## Il trasporto intermodale ottimizza i punti di forza intrinseci dei diversi modi di trasporto

**01** Il **trasporto intermodale delle merci** consiste nel trasportare merci in un'unica **unità di carico** (come un container, una cassa mobile o un semirimorchio), senza movimentazione separata e combinando vari modi di trasporto<sup>1</sup>: **stradale, ferroviario, per vie navigabili o aereo**. Si tratta pertanto di una forma specifica di **trasporto multimodale**. Poiché non si esegue una movimentazione separata grazie all'uso di un'unica unità di carico, il trasporto intermodale delle merci presenta costi di movimentazione inferiori rispetto al trasporto multimodale.

**02** La **figura 1** mostra un **tragitto intermodale**, con lo spostamento della stessa unità di carico dal primo porto di ingresso nell'UE alla destinazione finale delle merci.

**Figura 1 – Esempio di catena logistica del trasporto intermodale delle merci**

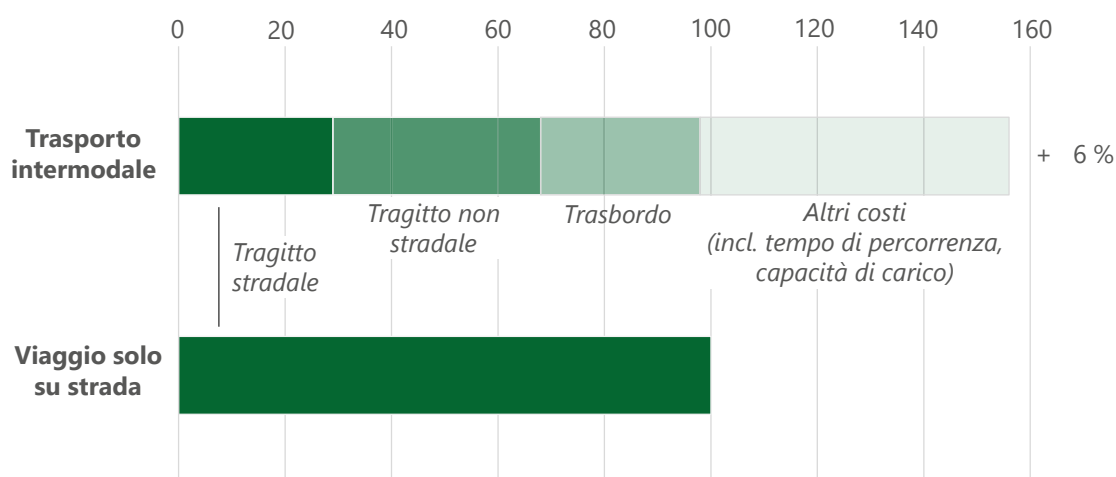


Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>1</sup> Eurostat, Nazioni Unite e Forum Internazionale dei Trasporti dell'OCSE, *Glossary for transport statistics*, 2019.

**03** Il **trasporto stradale** è il modo più flessibile per il trasporto di merci, in quanto consente uno spostamento da porta a porta. Inoltre, è spesso il modo più veloce ed economico per la consegna di molti tipi di merci, anche su lunghe distanze. In media, e in assenza di misure di sostegno, il trasporto intermodale delle merci è più costoso del 56 % rispetto all'alternativa solo stradale<sup>2</sup> (cfr. *figura 2*).

**Figura 2 – Confronto dei costi tra il trasporto merci intermodale e il trasporto solo su strada delle merci**



*Nota:* il calcolo dei costi del trasporto intermodale delle merci si basa su un tragitto medio-lungo su ferrovia/strada.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

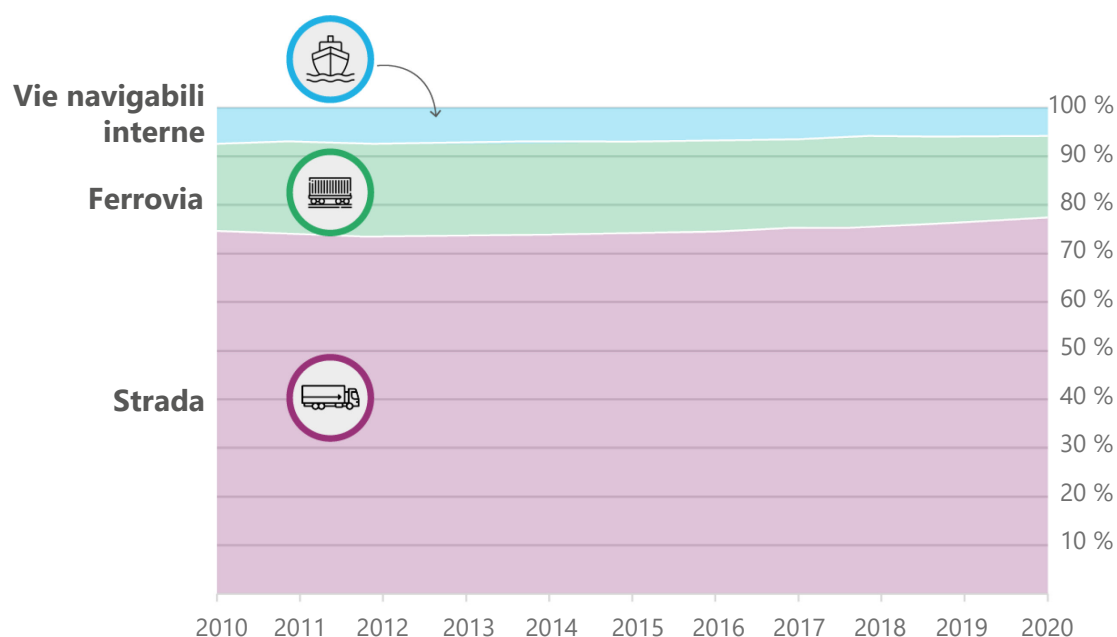
**04** A differenza della strada, gli altri modi di trasporto, come la ferrovia o le vie navigabili interne, sono più lenti e meno flessibili. Richiedono inoltre un'infrastruttura specifica che non può essere replicata in ogni sede di spedizione. Il vantaggio di tali modi di trasporto è che offrono migliori prestazioni in termini di sicurezza e ambiente e consentono di ridurre la pressione sulle strade congestionate. L'intermodalità **sfrutta i punti di forza intrinseci dei diversi modi di trasporto**.

**05** La *figura 3* mostra l'evoluzione, dal 2010 al 2020, della **quota relativa di ciascun modo di trasporto interno di merci** (escludendo quindi il trasporto aereo e marittimo). Nel 2010, la ferrovia e le vie navigabili interne rappresentavano circa il 25 % del totale, mentre nel 2020 la loro quota si è ridotta fino a scendere sotto il 23 %.

<sup>2</sup> *Commission impact assessment regarding the Combined Transport Directive proposal, SWD(2017) 362.*



**Figura 3 – Ripartizione modale del trasporto interno di merci nell'UE (% di tonnellate-km totali)**



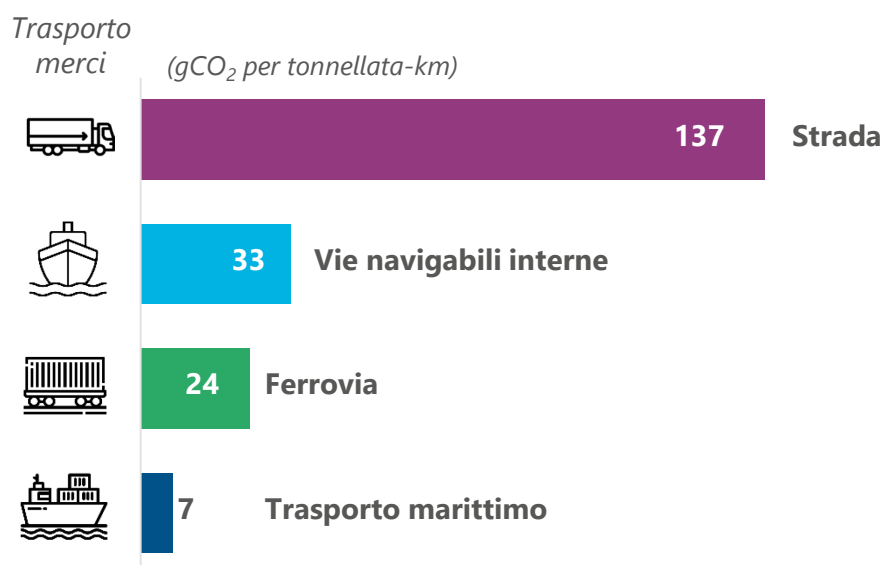
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat (codice dati online: tran\_hv\_fmod).

## Aumentare l'intermodalità è un modo per decarbonizzare i trasporti

**06** Le emissioni di gas a effetto serra sono considerate una delle principali cause del cambiamento climatico. Attualmente, il **settore dei trasporti è responsabile di quasi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra in Europa** e quasi tre quarti di esse (il 72 % nel 2019) sono imputabili al trasporto stradale. Gli autocarri e i camion che trasportano merci su strada sono responsabili di circa un quarto delle emissioni del trasporto stradale<sup>3</sup>. La **figura 4** illustra le prestazioni ambientali di ciascun modo di trasporto al 2018, in termini di emissioni di gas a effetto serra (CO<sub>2</sub>) in grammi per tonnellata-chilometro.

<sup>3</sup> Direzione generale della Mobilità e dei trasporti (Commissione europea), *EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021*, 2021.

**Figura 4 – Emissioni di CO<sub>2</sub> per modo di trasporto merci**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'Agencia europea dell'ambiente al 2018.

**07** Il trasferimento modale del trasporto da quello stradale e un maggiore uso del trasporto intermodale possono svolgere un ruolo chiave nel rendere il trasporto merci in Europa più rispettoso dell'ambiente. In un libro bianco del 2011, la **Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti**<sup>4</sup>, la Commissione ha fissato per la prima volta l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del settore dei trasporti, puntando a una riduzione del 60 % entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, contrariamente ad altri settori economici, le emissioni di CO<sub>2</sub> del settore dei trasporti non sono diminuite, ma sono aumentate del 24 % tra il 1990 e il 2019<sup>5</sup>. Anche se l'efficacia del trasporto di veicoli pesanti (veicoli e logistica) è migliorata durante tale periodo, tali progressi al riguardo non sono riusciti a stare al passo con il ritmo sostenuto al quale la domanda di trasporto merci è aumentata<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Libro bianco della Commissione, COM(2011) 144.

<sup>5</sup> Agenzia europea dell'ambiente, *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*, 18.11.2021.

<sup>6</sup> Agenzia europea dell'ambiente, briefing n. 15/2022, *Reducing greenhouse gas emissions from heavy-duty vehicles in Europe*, 7.9.2022.

**08** Nel 2019, nel suo ultimo documento strategico che affronta le sfide legate al clima e all'ambiente, "**Il Green Deal europeo**"<sup>7</sup>, la Commissione ha chiesto una riduzione ancora più marcata delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti (pari al 90 % entro il 2050), in modo che l'economia dell'UE diventi climaticamente neutra entro il 2050, in linea con l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

**09** Successivamente, nel 2020, la Commissione ha pubblicato la propria **Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente**<sup>8</sup> in cui si auspica un sostanziale trasferimento modale alla ferrovia, alle vie navigabili interne o al trasporto marittimo a corto raggio. Il trasporto marittimo a corto raggio si riferisce al movimento di merci via mare tra porti situati nell'Europa geografica o tra tali porti e quelli situati in paesi terzi con una linea costiera sui mari chiusi ai confini dell'Europa.

### **Quadro normativo dell'UE in materia di trasporto intermodale delle merci e responsabilità per l'attuazione delle politiche**

**10** All'inizio degli anni novanta, gli Stati membri hanno deciso di istituire una politica in materia di infrastrutture di trasporto a livello dell'UE. La **Commissione**, e in particolare la direzione generale della Mobilità e dei trasporti (DG MOVE), è responsabile della progettazione, dell'attuazione e dell'applicazione di tale politica. L'atto giuridico principale concernente la rete europea per il trasporto stradale, ferroviario, sulle vie navigabili interne, marittimo e aereo di passeggeri e merci è il **regolamento** sulla **rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)**<sup>9</sup>, la cui versione attuale è stata adottata nel 2013 (cfr. *riquadro 1*).

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo, [COM\(2019\) 640](#).

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione sulla strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, [COM\(2020\) 789](#).

<sup>9</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013.

## Riquadro 1

### Rete transeuropea dei trasporti

La **rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)** individua una “rete centrale” di infrastrutture di trasporto che comprendono nove **corridoi della rete centrale** e due **priorità orizzontali** (il Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) e le “autostrade del mare”). Tutto ciò **dovrà essere completato entro il 2030**. A complemento di ciò, ha definito una “rete globale”, da sviluppare entro il 2050. Quest’ultima mira a garantire l’accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell’UE, comprese quelle remote, insulari e ultraperiferiche.

Le mappe della rete TEN-T incluse nel regolamento TEN-T del 2013 riportano le **infrastrutture lineari** (ossia ferrovie, strade e vie navigabili interne), i **porti** e l’ubicazione effettiva o auspicabile dei nodi e dei **terminali** (ad esempio, dove può esserci un trasferimento dalla ferrovia alla strada o a un porto interno). Inoltre, il regolamento TEN-T contiene un elenco di **parametri tecnici** che le infrastrutture di trasporto della rete centrale devono rispettare entro il 2030.

In linea con il regolamento TEN-T, la Commissione ha nominato un **coordinatore europeo** per ciascuno dei nove corridoi della rete e per le due priorità orizzontali. Tali coordinatori elaborano e aggiornano i piani di lavoro dei corridoi, compresa un’analisi degli investimenti necessari (elenco dei progetti), e riferiscono annualmente sui progressi compiuti.

Nel 2021, la Commissione ha proposto una **revisione**<sup>10</sup> del regolamento TEN-T, seguita da un’altra proposta<sup>11</sup> nel 2022, dopo l’inizio della guerra di aggressione russa contro l’Ucraina. Alcune delle modifiche proposte potrebbero potenzialmente sostenere ulteriormente il trasporto intermodale.

---

<sup>10</sup> Proposta della Commissione del dicembre 2021, COM(2021) 812 final.

<sup>11</sup> Proposta della Commissione del luglio 2022, COM(2022) 384 final.

**11** Oltre al regolamento TEN-T che affronta gli aspetti infrastrutturali, esistono altri atti giuridici che disciplinano il mercato dei trasporti e che sono particolarmente pertinenti per il trasporto merci intermodale:

- o la **direttiva sui trasporti combinati**<sup>12</sup> del 1992 è l'unico atto legislativo dell'UE specifico per il trasporto merci intermodale. Il trasporto combinato è un tipo di trasporto intermodale che tuttavia presenta limitazioni sul tipo di unità di trasporto consentite e una lunghezza massima per il tragitto stradale. La direttiva copre tutti i flussi di trasporto intermodale transfrontaliero, a meno che non attraversino un confine con un paese terzo. I flussi strettamente nazionali non rientrano ancora nel suo ambito di applicazione. La direttiva prevede incentivi normativi e finanziari quali esenzioni dalle tasse sui veicoli per le operazioni di trasporto combinato.
- o Altri atti normativi, in particolare per il trasporto stradale, possono avere un impatto sulla competitività del trasporto intermodale. Ad esempio, la **direttiva Eurobollo**<sup>13</sup> regola gli oneri che possono essere imposti ai veicoli stradali per tenere conto dei costi esterni del trasporto stradale.

**12** Gli **Stati membri** rimangono responsabili del recepimento delle direttive UE relative ai trasporti (come la direttiva Eurobollo e la direttiva sui trasporti combinati) e dell'attuazione dei regolamenti UE. Gli Stati membri decidono la loro politica nazionale in materia di trasporti, che può essere definita nei piani nazionali dei trasporti. Quindi, decidono quali progetti infrastrutturali (ad esempio, terminali intermodali o binari ferroviari) devono essere realizzati in via prioritaria. I finanziamenti per tali progetti provengono principalmente dai bilanci nazionali/regionali.

---

<sup>12</sup> Direttiva 92/106/CEE del Consiglio.

<sup>13</sup> Direttiva (UE) 2022/362.

## Finanziamenti dell'UE per i progetti di infrastrutture intermodali

**13** Nel periodo 2014-2020, l'UE ha finanziato progetti di infrastrutture di trasporto nazionali e regionali attraverso le seguenti due fonti principali:

- il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** e il **Fondo di coesione (FC)**, la cui gestione è condivisa tra la Commissione e gli Stati membri. La direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione approva i programmi pluriennali elaborati dagli Stati membri, comprese le priorità di finanziamento, e ne monitora l'attuazione. Le autorità di gestione nazionali o regionali sono quindi responsabili della selezione e della realizzazione di progetti specifici cofinanziati dal FESR e dall'FC;
- il **meccanismo per collegare l'Europa (MCE)**, gestito direttamente dalla Commissione (DG MOVE), che tuttavia ha delegato la responsabilità della concessione delle sovvenzioni e del monitoraggio della loro attuazione all'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA).

**14** Per il periodo 2014-2020 non è stato richiesto ai promotori di progetti o alle autorità di utilizzare un codice di rendicontazione specifico per i **progetti a sostegno del trasporto intermodale delle merci**. Tuttavia, tali codici esistevano per i singoli modi di trasporto e per la più ampia categoria del trasporto multimodale. Pertanto, la Corte ha dovuto stimare l'importo dei finanziamenti dell'UE erogati nell'ambito del FESR/FC e dell'MCE in detto periodo. Al 1° luglio 2021, l'importo impegnato per tali progetti ammontava a **1 118 milioni di euro** (MCE 514 milioni di euro; FESR 175 milioni di euro; FC 429 milioni di euro).

**15** Per il periodo 2021-2027, i tre strumenti rimarranno disponibili. Tuttavia, per il periodo compreso tra il 2021 e il 2026, il **dispositivo per la ripresa e la resilienza**<sup>14</sup> fornisce un ulteriore sostegno finanziario per attenuare l'impatto sociale ed economico della pandemia di COVID-19. Il dispositivo ha una dotazione di 724 miliardi di euro (prezzi correnti). Può essere utilizzato dagli Stati membri per finanziare riforme e progetti infrastrutturali, anche nel settore dei trasporti. L'esatta assegnazione del fondo e i valori-obiettivo da raggiungere affinché il contributo dell'UE sia erogato sono riportati in dettaglio nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. L'*allegato I* presenta una panoramica dei progetti inclusi nei piani di un numero selezionato di Stati membri che la Corte ha identificato come a sostegno dell'intermodalità.

---

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2021/241.

## Estensione e approccio dell'audit

**16** La presente relazione valuta l'efficacia del sostegno normativo e finanziario dell'UE al trasporto intermodale delle merci dal 2014. A tal fine, la Corte ha verificato:

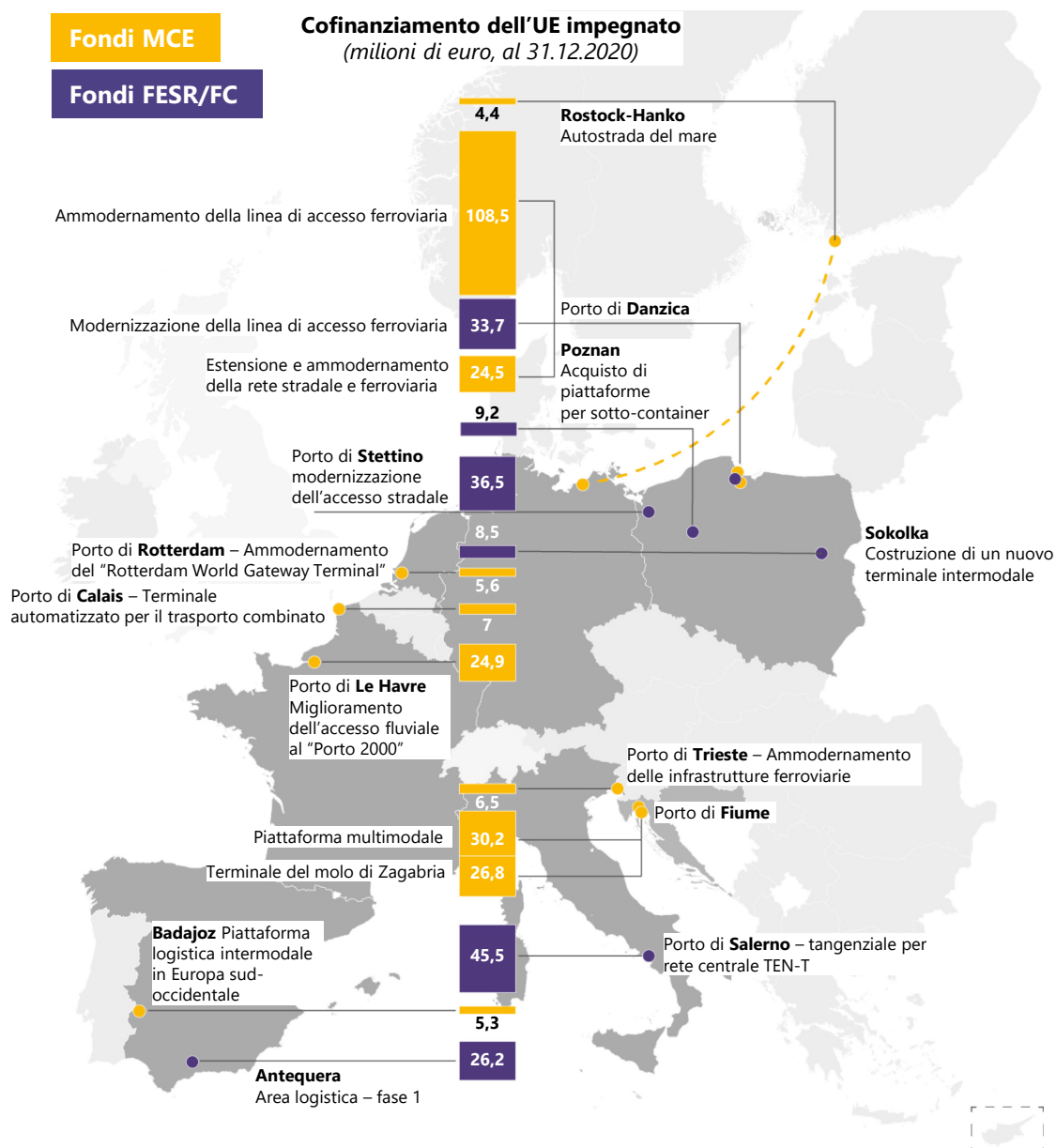
- se i valori-obiettivo concernenti il trasporto intermodale, nell'ottica di rendere più ecologico il trasporto delle merci, siano stati ben progettati e monitorati;
- se il quadro normativo dell'UE abbia sostenuto adeguatamente il trasporto intermodale delle merci per far sì che diventasse più competitivo;
- se la rete infrastrutturale dell'UE sia adatta alle esigenze dell'intermodalità.

**17** Sono stati esaminati elementi probatori reperiti da un insieme di fonti:

- gli auditor della Corte hanno analizzato le strategie per i trasporti dell'UE, il quadro normativo e i documenti strategici pertinenti, nonché le relazioni pubblicate da altre istituzioni superiori di controllo, enti di ricerca, associazioni di settore e università sul trasporto merci intermodale;
- per un campione di sei Stati membri (Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi e Polonia) la Corte ha analizzato le strategie nazionali in materia di trasporti e i documenti normativi e strategici;
- gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui con il personale delle direzioni generali competenti della Commissione e della CINEA, nonché con i rappresentanti degli organismi nazionali;
- hanno incontrato le associazioni di settore di speditori e operatori logistici a livello europeo e nazionale, nonché il personale del Forum Internazionale dei Trasporti dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE);
- per un campione di sette Stati membri (i sei sopra citati, più la Croazia) si è analizzato un campione di 16 progetti che hanno ricevuto finanziamenti dal bilancio dell'UE nel periodo 2014-2020 (cfr. [allegato II](#)). Gli auditor della Corte hanno visitato i cantieri di alcuni di questi progetti e svolto un esame documentale per altri.

**18** La [figura 5](#) fornisce una **panoramica dei paesi e del campione di progetti a sostegno dell'intermodalità del trasporto merci** che sono stati oggetto dell'audit della Corte.

Figura 5 – Stati membri e progetti intermodali selezionati per l'audit



Fonte: Corte dei conti europea.

**19** La Corte ha selezionato gli **Stati membri** in base alla rilevanza dei finanziamenti del FESR/FC e dell'MCE assegnati ai progetti di infrastrutture intermodali in ciascun paese e al volume dei flussi di merci tra i paesi. Con i paesi selezionati la Corte ha inteso coprire **tre flussi commerciali chiave** che si sovrappongono alle tratte dei corridoi TEN-T: il **corridoio Reno-Alpi** (che si estende dal Belgio e dai Paesi Bassi all'Italia), il **corridoio Mare del Nord-Baltico** (tra Polonia e Germania) e i **corridoi Atlantico e Mediterraneo** (che collegano la Germania alla Spagna attraverso la Francia).



**20** Il campione di **progetti** esaminati **comprende varie combinazioni di modi di trasporto e tipi di sostegno all'intermodalità** (come piattaforme logistiche o collegamenti dell'ultimo miglio) e fasi di attuazione (ossia progetti in corso e conclusi). Complessivamente, i finanziamenti dell'UE impegnati per tali progetti ammontano a **403 milioni di euro** e coprono il 36 % della popolazione interessata (cfr. paragrafo **14**).

**21** Il presente audit copre il periodo successivo all'adozione della **Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti** della Commissione del 2011 (cfr. paragrafo **07**) e si concentra in particolare sugli investimenti sostenuti dall'UE nel periodo dal 2014 al 2020.

**22** La presente relazione integra la serie di relazioni della Corte che affrontano alcuni aspetti connessi al trasporto intermodale. La prima di dette relazioni della Corte è stata redatta nel 2013 ed era incentrata sulla categoria più ampia del **trasporto multimodale** nell'UE<sup>15</sup>. L'**allegato III** fornisce una panoramica di tutte le relazioni della Corte rilevanti per il trasporto intermodale.

**23** La presente relazione intende contribuire alle discussioni sulle future proposte di atti legislativi che mirano ad aumentare la competitività del trasporto intermodale e a favorire gli investimenti necessari per renderlo adatto alle sfide future. La Corte ha deciso di effettuare il presente audit perché la decarbonizzazione dei trasporti è al centro dell'obiettivo dell'UE di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, come previsto dal Green Deal europeo. Il trasporto merci intermodale è uno strumento fondamentale in tal senso.

---

<sup>15</sup> Relazione speciale 03/2013, "I programmi Marco Polo sono stati efficaci nel trasferire il traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto?"

## Osservazioni

### I valori-obiettivo in materia di intermodalità, nell'ottica di rendere più ecologico il trasporto delle merci, non sono stati né definiti in modo efficace né monitorati in modo specifico

**24** Una strategia dell'UE per realizzare il trasferimento modale nel trasporto delle merci dovrebbe basarsi su presupposti validi e definire valori-obiettivo ambiziosi ma realistici per i vari livelli di governance coinvolti. Il monitoraggio è necessario al fine di consentire ai responsabili delle politiche e ai portatori di interessi di verificare se l'attuazione delle politiche sia "sulla buona strada" e di produrre informazioni utili per valutare se gli obiettivi siano stati raggiunti<sup>16</sup>.

**25** Pertanto, la Corte ha verificato se la Commissione avesse:

- definito valori-obiettivo realistici per l'intermodalità e il trasferimento modale per il trasporto merci nelle proprie strategie;
- fatto sì che gli Stati membri si impegnassero al conseguimento di tali valori-obiettivo;
- monitorato il contributo del trasporto intermodale delle merci ai suoi obiettivi inerenti al trasferimento modale.

**La Commissione non ha definito valori-obiettivo per l'intermodalità, mentre quelli riguardanti il rendere il trasporto merci ecologico sono stati irrealistici sia nel 2011 che nel 2020**

**26** L'aumento dell'uso di modi di trasporto il cui funzionamento genera minori emissioni di CO<sub>2</sub>, come il trasporto ferroviario e per vie navigabili, è essenziale per rendere più sostenibile la politica dei trasporti. Ciò comporterebbe sia un significativo trasferimento dei volumi di trasporto tra i vari modi, sia un maggiore utilizzo del trasporto intermodale. Tale cambiamento richiede una combinazione di misure normative, finanziamenti e azioni operative sia a livello europeo che nazionale. La Corte ha riscontrato che la Commissione non disponeva di una strategia dell'UE

---

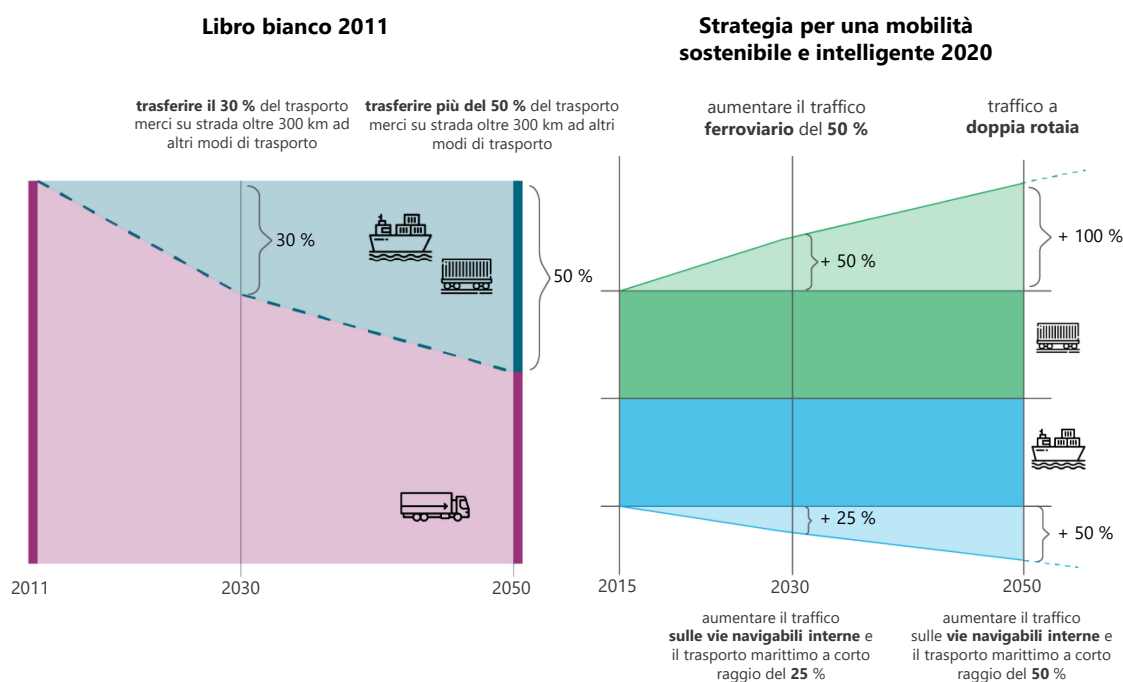
<sup>16</sup> Commissione europea, Better Regulation Tool # 43, *Monitoring Arrangements and Indicators*, 2021.

dedicata all'intermodalità. L'intermodalità faceva invece parte di strategie più ampie per rendere più ecologico il trasporto merci e il trasferimento modale.

**27** Tali strategie, la **Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti** e la **Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente** del 2011 e la del 2020, specificano i **valori-obiettivo quantitativi** in materia di aumento dell'uso della ferrovia e delle vie navigabili interne. Tuttavia, li quantificano in modo diverso (cfr. **figura 6**):

- o nel 2011, il valore-obiettivo è stato espresso in termini di quota di trasporto merci su strada per più di 300 km che dovrebbe trasferirsi ad altri modi di trasporto; e
- o nel 2020, i valori-obiettivo per la ferrovia e le vie navigabili interne sono stati espressi in termini di aumento del traffico (compreso il trasporto marittimo a corto raggio).

**Figura 6 – Valori-obiettivo per il trasporto merci sostenibile dell'UE per il 2011 e il 2020**



Fonte: Corte dei conti europea.

**28** Nessuno dei due documenti ha fissato valori-obiettivo specifici dell'UE per la quota di trasporto merci intermodale. Tuttavia, per raggiungere i valori-obiettivo indicati nella **figura 6**, ci si attende che gran parte dei volumi aggiuntivi su rotaia e vie navigabili diventi intermodale, poiché la prima e l'ultima tratta del tragitto per la maggior parte delle merci richiedono ancora l'uso del trasporto stradale.

**29** L'analisi della Corte ha dimostrato che i valori-obiettivo della Commissione non si basavano su simulazioni solide della misura in cui il trasferimento modale poteva essere realisticamente realizzato, considerando i vincoli infrastrutturali a lungo termine esistenti per la ferrovia e le vie navigabili interne e gli ostacoli normativi che incidono sulla competitività del trasporto intermodale delle merci. Ad esempio:

- o nella valutazione d'impatto del libro bianco del 2011 si ipotizzava che sulla rete sarebbero stati ammessi treni con una lunghezza massima di 1 500 metri (contrariamente all'attuale requisito di 740 metri previsto dal regolamento TEN-T);
- o la valutazione d'impatto alla base della Strategia del 2020 faceva riferimento a una carenza di investimenti di 100 miliardi di euro all'anno per il periodo 2021-2030, che avrebbe dovuto essere colmata affinché le previsioni diventassero realtà. Tuttavia, la Commissione non ha specificato come avrebbe fatto sì che gli Stati membri mettessero a disposizione i fondi necessari in tempo utile.

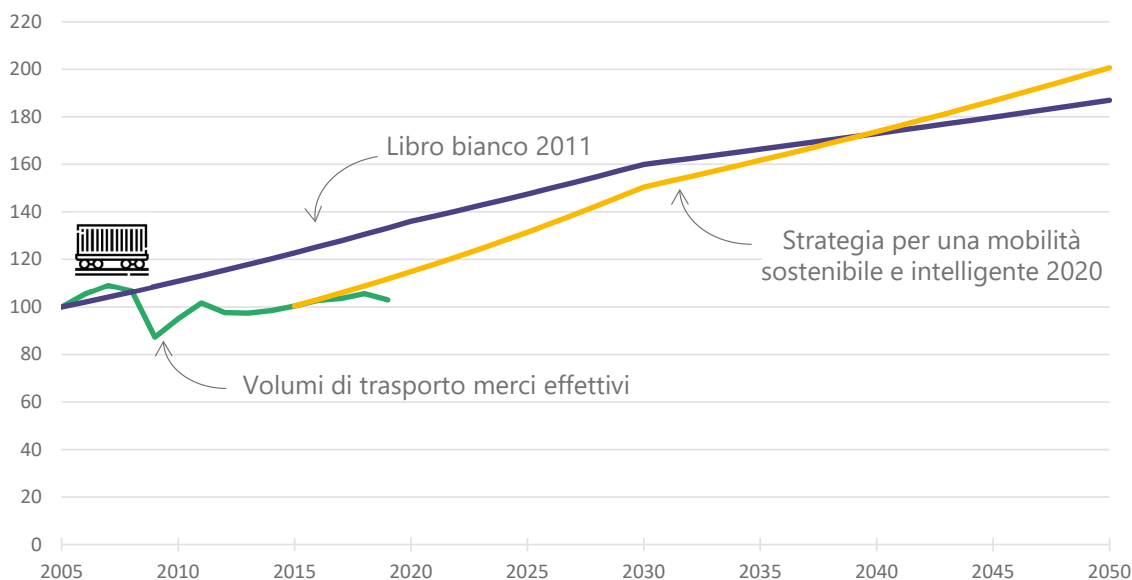
**30** Inoltre, le stime della Commissione sui volumi di traffico necessari affinché il trasporto ferroviario e quello per vie navigabili conseguissero i valori-obiettivo erano eccessivamente ottimistiche. Ad esempio, nel libro bianco del 2011, la Commissione ha stimato che il traffico merci su rotaia sarebbe aumentato del 60 % tra il 2005 e il 2030 e dell'87 % tra il 2005 e il 2050. È improbabile che questa previsione diventi realtà in assenza di nuove politiche, dato che il traffico merci su rotaia è cresciuto solo dell'8 % nell'ultimo decennio (dal 2010 al 2019)<sup>17</sup>.

**31** Rispetto alla crescita del traffico merci su rotaia stimata nel libro bianco del 2011, la Strategia del 2020 ha fissato valori-obiettivo di volume inferiori per il 2030 e superiori per il 2050. Poiché la quota del trasporto ferroviario è aumentata solo in misura limitata dal 2010 al 2019, i tassi di crescita annuali necessari per raggiungere i valori-obiettivo della Strategia del 2020 sono ora ancora più ambiziosi rispetto al 2011 (cfr. [figura 7](#)).

---

<sup>17</sup> Direzione generale della Mobilità e dei trasporti (Commissione europea), *EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021*, 2021.

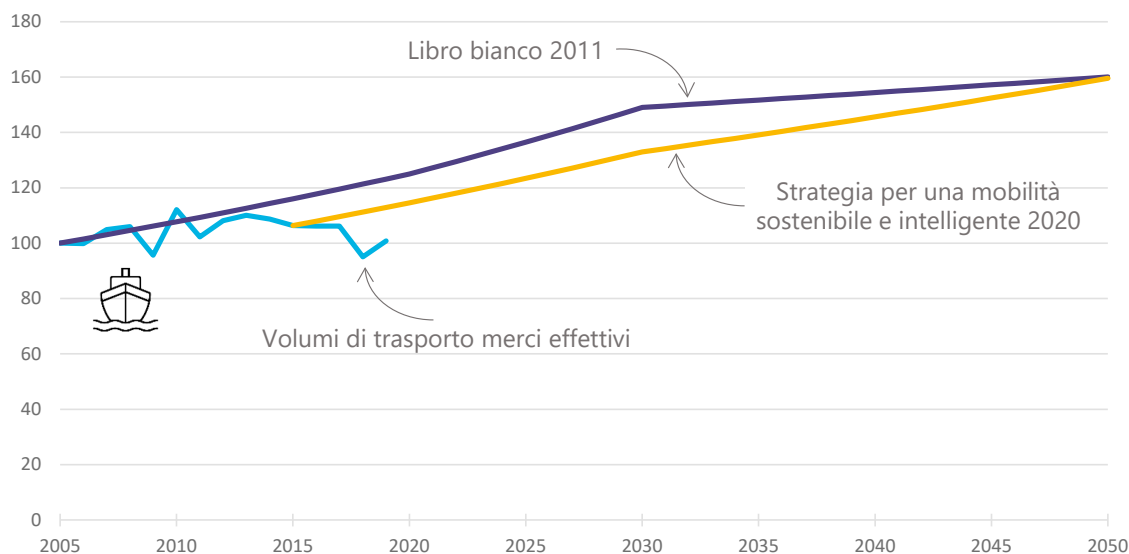
**Figura 7 – Confronto tra i valori-obiettivo concernenti il trasporto ferroviario e la realtà (volumi di merci in tonnellate-km, volumi 2005 = 100)**



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base delle stime della Commissione e dei dati del documento [EU Statistical Pocketbook](#).

**32** Per i valori-obiettivo relativi alle vie navigabili interne valgono considerazioni analoghe. Rispetto al libro bianco del 2011, la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 2020 ha ridotto il valore-obiettivo concernente il volume per il 2030, mentre quello per il 2050 è rimasto inalterato. Di conseguenza, la crescita annuale necessaria per raggiungere il valore-obiettivo per il 2050 è ora maggiore di quella del 2011 (cfr. [figura 8](#)).

**Figura 8 – Confronto tra i valori-obiettivo concernenti le vie navigabili interne e la realtà (volumi di merci in tonnellate-km, volumi 2005 = 100)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle stime della Commissione e dei dati del documento *EU Statistical Pocketbook*.

### **Gli Stati membri hanno fissato valori-obiettivo ancora più ambiziosi, non allineati con quelli non vincolanti dell'UE**

**33** I valori-obiettivo dell'UE possono essere raggiunti solo se gli sforzi degli Stati membri sono allineati a essi. Pertanto, la Corte ha verificato:

- se i valori-obiettivo a livello dell'UE siano stati suddivisi in obiettivi e valori-obiettivo vincolanti a livello di Stati membri; e
- se la Commissione abbia verificato la coerenza tra gli obiettivi e i valori-obiettivo nazionali e quelli dell'UE.

**34** I valori-obiettivo dell'UE fissati dal libro bianco del 2011 e dalla Strategia del 2020 non sono vincolanti per gli Stati membri. La Corte ha riscontrato che la Commissione non ha concordato con gli Stati membri né tali valori-obiettivo dell'UE né le conseguenti implicazioni per questi ultimi. In effetti, le conclusioni del Consiglio su entrambi i documenti strategici dimostrano che gli Stati membri avevano delle riserve su detti valori-obiettivo (cfr. *riquadro 2*). Infine, non sono stati suddivisi in sotto-obiettivi geografici né a livello di Stato membro né di corridoio.

## Riquadro 2

### Estratti delle conclusioni del Consiglio sui documenti strategici della Commissione

Per quanto riguarda il libro bianco del 2011, alcuni Stati membri “hanno espresso dubbi sull’adeguatezza di alcune proposte di ampia portata”<sup>18</sup> come i valori-obiettivo per il trasferimento dal trasporto stradale ad altri modi di trasporto.

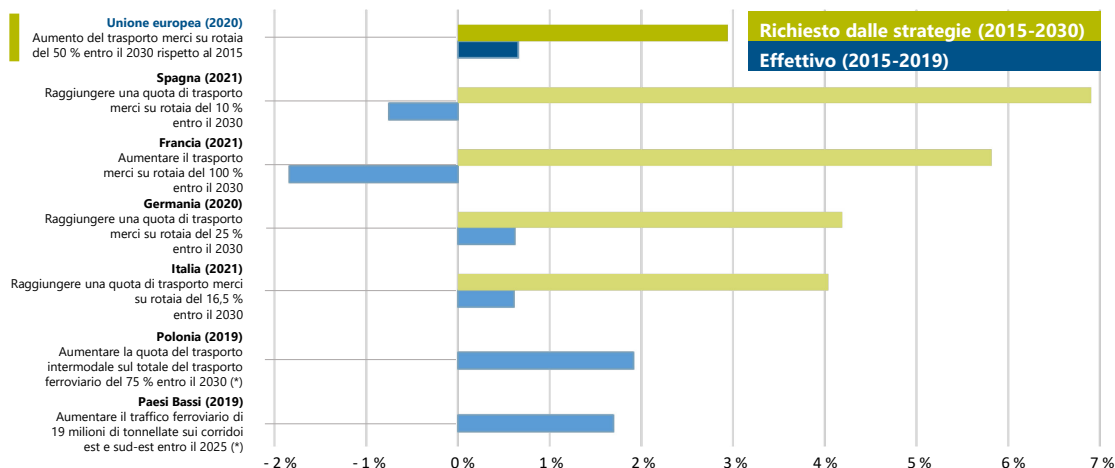
Per quanto riguarda la Strategia del 2020, le conclusioni del Consiglio sono rimaste vaghe sul grado di sforzo nazionale, affermando che “gli sforzi per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni dovrebbero essere realizzati collettivamente nel modo più efficiente possibile in termini di costi, con la partecipazione di tutti gli Stati membri a tali sforzi, tenendo conto di considerazioni di equità e solidarietà, nonché dei diversi punti di partenza e delle specifiche circostanze nazionali degli Stati membri”<sup>19</sup>.

**35** Dall’analisi svolta dalla Corte è emerso che tutti e sei gli Stati membri oggetto dell’audit hanno fissato valori-obiettivo nazionali per aumentare l’uso del trasporto ferroviario. Per tre di essi, le strategie nazionali e gli obiettivi di trasferimento modale pertinenti sono stati pubblicati prima della strategia dell’UE del 2020, mentre per gli altri tre sono stati pubblicati poco dopo. Nei casi in cui i valori-obiettivo dell’UE e degli Stati membri erano comparabili (quattro degli Stati membri del campione, ossia Germania, Spagna, Francia e Italia), la Corte ha riscontrato che quelli nazionali erano ancora più ambiziosi di quelli della Commissione in termini di tasso di crescita annuale richiesto (cfr. [figura 9](#)). Inoltre, due degli Stati membri sottoposti ad audit, ovvero Germania e Paesi Bassi, per i quali le vie navigabili interne erano le più importanti, hanno fissato obiettivi anche in relazione ad esse. Infine, nessuno degli Stati membri, tranne la Polonia, ha fissato valori-obiettivo per la quota di trasporto intermodale.

<sup>18</sup> Consiglio dell’UE, *Presidency’s synthesis of Member States’ views*, [11255/11](#), 2011.

<sup>19</sup> Consiglio dell’UE, *Conclusioni del Consiglio sulla strategia della Commissione per una mobilità sostenibile e intelligente*, [8824/21](#), 2021.

**Figura 9 – Confronto tra i valori-obiettivo dell’UE e nazionali per il trasporto ferroviario di merci in termini di tassi di crescita annuali**



*Nota:* \* la formulazione della strategia non consente di ricavare il tasso di crescita richiesto per l'intero mercato del trasporto ferroviario di merci.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi delle strategie dell'UE e nazionali.

**36** La Corte ha riscontrato che in tutti e sei i casi esaminati gli Stati membri avevano definito i valori-obiettivo in materia di trasferimento modale sulla base delle proprie analisi e considerazioni politiche. Sebbene le strategie nazionali facessero riferimento ai documenti relativi alle politiche dell'UE, tali valori-obiettivo non erano allineati con quelli dell'UE. In alcuni casi, i valori-obiettivo nazionali erano stati definiti rispetto a parametri di riferimento diversi (ad esempio, la Francia aveva fissato un valore-obiettivo per l'aumento del traffico merci, mentre la Spagna ne aveva fissato uno per la quota di trasporto merci su rotaia). Ciò significa che la Commissione non può valutare, in fase di attuazione, se gli sforzi concertati degli Stati membri siano sufficienti a raggiungere gli obiettivi generali relativi al trasferimento modale dell'UE.

**37** Infine, la Corte ha anche verificato in che misura la Commissione abbia analizzato i documenti concernenti le politiche nazionali per quanto riguarda gli aspetti legati al trasferimento modale e all'intermodalità e abbia fornito osservazioni in merito. Nel proprio esame documentale, la Corte ha esaminato i piani di trasporto nazionali, i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani nazionali per la ripresa e la resilienza e gli accordi di partenariato 2014-2020 per i fondi della politica di coesione (cfr. *allegato IV*). In alcuni casi, la Commissione ha fornito osservazioni su questioni relative all'intermodalità, ma la Corte non ha riscontrato alcun elemento comprovante la coerenza delle strategie e dei valori-obiettivo nazionali relativi al trasferimento modale con quelli fissati a livello dell'UE.



**38** Dal campione esaminato, la Corte ha identificato i Paesi Bassi come un buon esempio di come perseguire l'obiettivo di un trasferimento modale con valori-obiettivo specifici e misurabili per l'aumento della quota di flussi intermodali e come suddividerli tra i principali corridoi nazionali di trasporto merci. Questa strategia è anche legata al finanziamento di progetti di infrastrutture intermodali (cfr. [riquadro 3](#)).

### Riquadro 3

#### L'approccio dei Paesi Bassi al rendere operativi i valori-obiettivo riguardanti il trasferimento modale

Nel giugno 2019, il ministero delle Infrastrutture e della gestione delle risorse idriche dei Paesi Bassi ha pubblicato la [strategia per la mobilità 2040](#).

La strategia era accompagnata da diversi altri documenti relativi alle politiche, tra cui l'[Agenda per il trasporto merci](#), che contiene un piano d'azione per suddividere gli obiettivi per il trasferimento modale della strategia per la mobilità in valori-obiettivo misurabili. Il piano si concentra sui due principali corridoi di trasporto merci nazionali, verso est (porto di Rotterdam attraverso la regione di Arnhem-Nijmegen fino alla Germania) e verso sud-est (porto di Rotterdam attraverso la regione di Venlo fino alla Germania), e stabilisce valori-obiettivo per i volumi di trasporto merci su rotaia e il trasferimento modale.

All'inizio del 2020, gli operatori economici, il mondo accademico e le autorità hanno ulteriormente disaggregato tali obiettivi in un valore-obiettivo operativo consistente nel trasferire **2 000 unità equivalenti a venti piedi (TEU)** al giorno dal trasporto stradale a quello per vie navigabili interne sui due corridoi.

Inoltre, il ministero ha varato un [programma di incentivi](#) per sostenere il trasferimento modale sostenibile, finanziando progetti che devono raggiungere singoli traguardi TEU.

#### Il monitoraggio della Commissione è ostacolato dalla mancanza di dati sul trasporto intermodale forniti dagli Stati membri

**39** La Commissione segue i progressi effettivi della quota modale complessiva del trasporto merci attraverso le statistiche sui volumi di trasporto prodotte da Eurostat (cfr. [riquadro 4](#)).

## Riquadro 4

### Indicatori Eurostat per il trasporto intermodale

Sulla base dei dati raccolti per ogni modo di trasporto (cfr. *Statistical Pocketbook*<sup>20</sup>), Eurostat produce cinque indicatori<sup>21</sup> per il trasporto intermodale. Essi si riferiscono al cosiddetto tasso di unitizzazione, ossia alla quantità di merci separate per modo di trasporto che viaggiano in unità di trasporto intermodali. Parallelamente, Eurostat calcola anche una misura del potenziale di trasferimento modale, rilevando la quota di container che viaggiano su strada per distanze superiori a 300 chilometri.

Tuttavia, gli indicatori non consentono di tracciare e confrontare sistematicamente i flussi di traffico intermodale tra i diversi modi di trasporto, poiché esistono differenze nel modo in cui i dati vengono raccolti (ad esempio, i flussi sono misurati in tonnellate-km per il trasporto ferroviario, ma in tonnellate per il trasporto marittimo).

**40** La direttiva sui trasporti combinati prevede che la Commissione, assistita dagli Stati membri, prepari ogni due anni una relazione al Consiglio, tra l'altro, sullo sviluppo economico del trasporto combinato e sull'eventuale definizione di nuove azioni destinate a promuovere il trasporto combinato<sup>22</sup>. Nonostante questa disposizione, sono state pubblicate solo due relazioni di questo tipo, rispettivamente nel 1997 e nel 2002. Ciò è dovuto al fatto che gli Stati membri non hanno fornito alla Commissione i dati pertinenti.

**41** Per ovviare alla mancanza di dati forniti dagli Stati membri, la Commissione ha intrapreso diverse iniziative per rafforzare gli obblighi di raccolta dei dati. Tuttavia, tali iniziative non sono state accolte con favore dagli Stati membri, a causa dei costi e degli oneri amministrativi che comportavano, e alla fine non sono state attuate. Parallelamente, la Commissione ha affidato a consulenti esterni la realizzazione di uno studio completo sul mercato<sup>23</sup>. Lo studio è stato pubblicato nel 2015 e aggiornato nel 2017. Il documento ha evidenziato "la scarsa qualità e profondità dei dati relativi alle merci movimentate dai servizi di trasporto combinato, che al momento impediscono

<sup>20</sup> Direzione generale della Mobilità e dei trasporti (Commissione europea), *EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021*, 2021.

<sup>21</sup> Eurostat, *Intermodal transport – unitisation in freight transport (tran\_im)*.

<sup>22</sup> Articolo 5 della direttiva 92/106/CEE del Consiglio.

<sup>23</sup> Commissione europea, *Analysis of the EU Combined Transport. Final Report*, gennaio 2015.

un'analisi scientifica dell'attività esistente o delle opportunità di migliorare ed espandere tale attività”.

## Le regole dell'UE sono carenti o controproducenti e inficiano l'attrattività del trasporto intermodale

**42** I quadri giuridici dell'UE e degli Stati membri possono includere disposizioni che incentivano o ostacolano il trasporto intermodale. Nel 2020, la Commissione ha riconosciuto che per “sostenere l'ecologizzazione delle operazioni di trasporto di merci in Europa, l'attuale quadro per il trasporto intermodale necessita[va] di una sostanziale riforma e ...[di] essere trasformato in uno strumento efficace”<sup>24</sup>. La Corte ha quindi esaminato:

- se il quadro normativo dell'UE relativo ai trasporti sostenga adeguatamente il trasporto merci intermodale facendo sì che diventi più competitivo;
- se i progetti finanziati con fondi nazionali o dell'UE sfruttino tutte le opportunità offerte dal quadro normativo dell'UE in materia di aiuti di Stato.

## Alcune disposizioni giuridiche dell'UE sono superate, mentre altre riducono gli incentivi all'intermodalità

**43** La **direttiva sui trasporti combinati** attualmente in vigore risale al 1992 (cfr. paragrafo **11**). La Commissione ha individuato la necessità di una revisione già nel 1998, quando ha presentato una nuova proposta legislativa. Poiché i colegislatori non hanno dato la loro approvazione, ha redatto una seconda proposta di revisione quasi 20 anni dopo, nel 2017. La Commissione ha ritirato la proposta nel 2020, poiché gli emendamenti proposti dai colegislatori avevano parzialmente vanificato lo scopo iniziale e non era stato possibile giungere a un accordo. Nella primavera del 2022, la Commissione ha condotto una consultazione pubblica, con l'obiettivo di redigere un'altra proposta di revisione nel 2023.

**44** I portatori di interessi e le autorità nazionali con cui la Corte ha tenuto colloqui hanno confermato che la versione attuale della direttiva è obsoleta e non promuove efficacemente il trasporto intermodale nell'UE. Le principali questioni evidenziate, che

---

<sup>24</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione sulla strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, [COM\(2020\) 789](#).

la Commissione aveva già cercato di affrontare nella sua precedente proposta, erano le seguenti:

- o la soglia minima di 100 km per il tragitto non stradale, che esclude dall'applicazione della direttiva i servizi che collegano i porti al loro immediato entroterra;
- o l'obbligo di un documento cartaceo timbrato dalle autorità ferroviarie o portuali per tutto il tragitto, invece di un flusso di lavoro digitalizzato.

**45** I portatori di interessi hanno sottolineato l'elevato grado di disparità nel recepimento delle disposizioni da parte degli Stati membri come un fattore che crea incertezza per gli operatori logistici su come organizzare i tragitti transfrontalieri. Ad esempio, sono coperti dalla direttiva gli spostamenti su strada tra i luoghi di carico delle merci e la stazione ferroviaria idonea più vicina. Tuttavia, secondo uno studio della Commissione<sup>25</sup>, solo sei Stati membri hanno definito i criteri per individuare la stazione ferroviaria idonea più vicina. Inoltre, tali criteri erano diversi da uno Stato membro all'altro.

**46** Oltre alle limitazioni della direttiva, la competitività del trasporto intermodale rispetto alle soluzioni solo stradali è influenzata anche dalle prestazioni dei singoli modi di trasporto che costituiscono la catena intermodale. L'*allegato V* fornisce una panoramica dei principali ostacoli normativi al trasporto ferroviario, fluviale e marittimo a corto raggio senza soluzione di continuità, riportati anche dalla Commissione<sup>26</sup>.

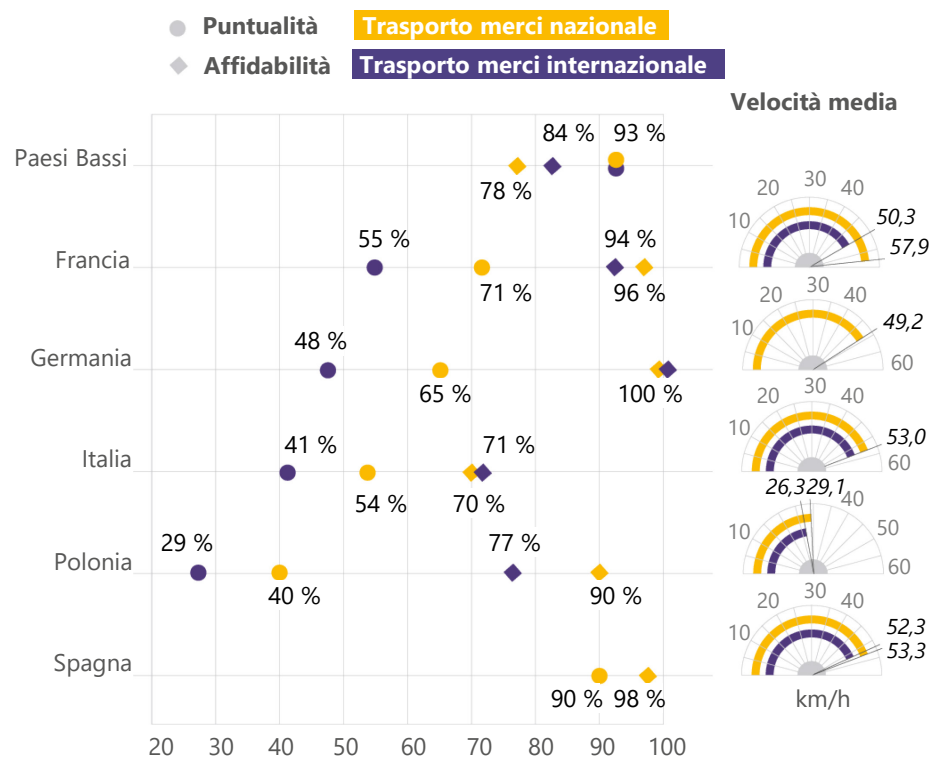
**47** La ferrovia era il modo di trasporto per il quale i portatori di interessi hanno espresso le maggiori preoccupazioni, a causa di problemi legati alla gestione della capacità e all'interoperabilità che probabilmente persisteranno in assenza di una nuova azione legislativa dell'UE (ad esempio, sulla pianificazione delle bande orarie per il trasporto merci su rotaia o sulle regole di priorità per i treni passeggeri rispetto a quelli merci). Tali problemi incidono negativamente sulle prestazioni dei treni merci nell'UE in termini di velocità, puntualità e affidabilità, inducendo potenzialmente gli operatori economici a scegliere modi di trasporto alternativi per le loro merci. La *figura 10* presenta lo stato delle prestazioni del trasporto su ferrovia nei sei Stati membri selezionati.

---

<sup>25</sup> Commissione europea, *Analysis of the EU combined transport*, 2015.

<sup>26</sup> Cfr. ad esempio la relazione *Commission's 2021 Rail Market Monitoring report*.

**Figura 10 – Prestazioni del trasporto ferroviario di merci negli Stati membri visitati**



*Nota:* la Germania (per il trasporto merci internazionale) e i Paesi Bassi (per il trasporto merci nazionale e internazionale) non riportano dati sulla velocità; la Spagna non riporta dati sulla puntualità e sull'affidabilità in relazione al trasporto merci internazionale.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati del 2018 contenuti nella relazione sul monitoraggio del mercato ferroviario 2020 della Commissione.

**48** Oltre a quanto sopra, la Corte ha individuato tre atti giuridici specifici per il trasporto stradale che includono disposizioni su esenzioni o flessibilità che riducono gli incentivi all'intermodalità: la direttiva Eurobollo, la direttiva su pesi e dimensioni e un regolamento del pacchetto mobilità I.

**49** In primo luogo, in base alla **direttiva Eurobollo**, gli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci dovrebbero essere tassati applicando pedaggi basati sulla distanza, in linea con il principio "chi inquina paga". Tuttavia, gli Stati membri possono comunque decidere, in casi debitamente giustificati, di esentare alcune tratte dell'infrastruttura stradale dai pedaggi basati sulla distanza e di applicare invece un sistema di bolli a tempo (ad esempio, validi per un mese) o di non riscuotere alcun pedaggio. Ciò deve essere confrontato con il trasporto ferroviario, per il quale ogni servizio è soggetto a tariffe di accesso ai binari per l'intero percorso.

**50** In secondo luogo, la **direttiva su pesi e dimensioni** del 1996<sup>27</sup> stabilisce le dimensioni e i pesi massimi di alcune categorie di veicoli stradali (compresi i veicoli merci e i rimorchi di peso superiore a 3,5 tonnellate). Essa include un incentivo per le attività di trasporto combinato, in quanto consente di aumentare la lunghezza e il peso dei veicoli coinvolti nelle tratte stradali dei tragitti di trasporto combinato. Questo genera maggiori economie di scala e tiene conto del peso maggiore delle unità di carico intermodali.

**51** Tuttavia, la direttiva consente agli Stati membri anche di aumentare il peso massimo consentito nelle attività di trasporto nazionale, indipendentemente dalla natura intermodale del servizio. Al momento dell'audit, undici Stati membri si sono avvalsi di questa opzione, ossia hanno esteso la franchigia di peso prevista per il trasporto intermodale ad altri tragitti solo su strada, praticamente neutralizzando il beneficio della direttiva per l'intermodalità.

**52** Inoltre, la Corte osserva che i portatori di interessi hanno chiesto di modificare la direttiva per consentire il trasporto su strada di unità di carico intermodali più lunghe e pesanti, al fine di aumentare le economie di scala. Se autorizzate per il trasporto stradale, sarà probabilmente impossibile trasportare tali unità come parte di un tragitto intermodale, date le attuali limitazioni della rete ferroviaria (che già affronta le sfide legate all'attuazione della sagoma P400, cfr. paragrafo **81**).

---

<sup>27</sup> Direttiva 96/53/CE del Consiglio.

**53** In terzo luogo, il **regolamento (UE) 2020/1055**<sup>28</sup>, adottato nell'ambito del **pacchetto mobilità I**, ha introdotto disposizioni per i servizi di cabotaggio (ossia la fornitura di servizi di trasporto stradale all'interno di uno Stato membro da parte di un trasportatore stabilito in un altro Stato membro). Le attività di trasporto combinato non rientrano nelle limitazioni al cabotaggio grazie a una disposizione della direttiva sui trasporti combinati. Di conseguenza, i trasportatori sono autorizzati a organizzare il tragitto stradale di un'attività di trasporto combinato con i propri camion o tramite una controparte nota, anche se il tragitto stradale si svolge in un altro Stato membro.

**54** Secondo una valutazione *ex post* della Commissione<sup>29</sup>, i portatori di interessi hanno percepito questa disposizione come la più vantaggiosa tra tutti gli incentivi previsti dalla direttiva. Tuttavia, per evitare un uso improprio delle disposizioni della direttiva, con i trasportatori che mantengono una presenza continua nello Stato membro ospitante per operare al di fuori del contesto del trasporto combinato, il nuovo regolamento consente agli Stati membri di applicare restrizioni al cabotaggio sulle tratte stradali di un'attività di trasporto combinato, a condizione che tali tratte stradali non attraversino una frontiera. Al momento dell'audit, Danimarca, Finlandia e Svezia avevano già notificato alla Commissione la loro intenzione di avvalersi della deroga.

### **La Commissione ha adottato misure per semplificare le norme sugli aiuti di Stato, ma i progetti finanziati dall'UE non sfruttano tutte le opportunità offerte**

**55** Le sovvenzioni *ad hoc* erogate a singoli progetti e i regimi di sovvenzione sono soggetti al quadro dell'UE per gli aiuti di Stato se soddisfano le condizioni della nozione di aiuto definita nel trattato<sup>30</sup>. Nel 2016 la Corte ha riferito su come sono state rispettate le norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Regolamento (UE) 2020/1055.

<sup>29</sup> Commissione europea, *REFIT ex-post evaluation of Combined Transport Directive 92/106/EEC*, SWD(2016) 140, 20.4.2016.

<sup>30</sup> Articolo 107 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

<sup>31</sup> [Relazione speciale 24/2016](#), "Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto".

**56** Per i progetti intermodali sono pertinenti due tipi principali di aiuti:

- o gli aiuti agli investimenti in infrastrutture, che hanno l'obiettivo di creare infrastrutture evitando distorsioni della concorrenza; e
- o gli aiuti per incentivare il trasferimento modale, che possono includere sia aiuti per investimenti in infrastrutture che aiuti alle attività.

**57** Quando queste sovvenzioni sono soggette al quadro dell'UE per gli aiuti di Stato, gli Stati membri devono notificarle alla Commissione, che deve valutare se si tratta di un aiuto e, in caso affermativo, se esso sia compatibile con il mercato interno. La notifica obbligatoria non è richiesta nei casi in cui gli aiuti agli investimenti in infrastrutture siano coperti dalla cosiddetta esenzione per categoria.

**58** Infatti, ai sensi dell'ultimo regolamento generale di esenzione per categoria<sup>32</sup>, se si applicano determinate condizioni, sono consentiti ed esenti da notifica gli **investimenti** i) per la costruzione, la sostituzione o l'ammodernamento delle **infrastrutture** di porti marittimi e interni, ii) per le infrastrutture di accesso ai porti. Al momento dell'audit, non esistevano clausole simili per i terminali intermodali al di fuori dei porti, ma anch'essi possono essere esentati se si ritiene che gli aiuti siano destinati alle infrastrutture locali.

**59** Per evitare di distorcere le condizioni di parità esistenti tra gli operatori delle infrastrutture, le norme sugli aiuti di Stato richiedono o che l'infrastruttura sovvenzionata sia messa a disposizione degli utenti alle condizioni di mercato o, qualora vi sia l'intenzione di applicare tariffe di pedaggio ridotte, che la Commissione valuti e approvi il pertinente regime di aiuto inteso a incentivare il trasferimento modale. La Corte ha osservato una buona pratica in Germania dove, nell'ambito di un tale regime finanziato dal bilancio nazionale, le autorità federali forniscono sovvenzioni dirette alle imprese private per la costruzione o l'ampliamento di terminali per il trasporto combinato, con l'obiettivo esplicito di ridurre i costi di trasbordo per gli utenti finali (cfr. [riquadro 5](#)).

---

<sup>32</sup> Articoli 56 *ter* e 56 *quater* del [regolamento \(UE\) n. 651/2014 della Commissione](#).



## Riquadro 5

### Il regime tedesco per il finanziamento delle strutture di trasbordo

Dal 2002, la Germania attua un programma che consente ai beneficiari dei progetti di ricevere una sovvenzione fino all'80 % dei costi ammissibili sostenuti per la costruzione di un terminale.

Il regime consente ai proprietari dei terminali di ridurre le tariffe per l'utilizzo dell'infrastruttura. Per ridurre al minimo qualsiasi distorsione della concorrenza, oltre ad altri requisiti nella fase di selezione, le autorità tedesche monitorano le riduzioni dei costi per far sì che non superino un determinato importo per unità di carico. La soglia massima è calcolata come la riduzione stimata dei costi necessaria per equiparare il trasporto combinato a quello stradale.

Inoltre, le autorità richiedono agli operatori dei terminali di fornire annualmente informazioni su diversi indicatori, come la quantità di unità di carico, una previsione del traffico previsto e l'andamento delle tasse di carico. Tali informazioni sono analizzate per individuare potenziali distorsioni del mercato e prese in considerazione nella valutazione delle nuove domande.

**60** Per quanto riguarda i progetti FESR/FC che cofinanziano le infrastrutture terminali nel campione in esame, la Corte ha riscontrato che le autorità nazionali non hanno valutato, in fase di progettazione, se le tariffe previste per i terminali sarebbero state sufficientemente basse da favorire il trasferimento modale o se sarebbe stata necessaria una sovvenzione maggiore. Per poter trasferire agli utenti i benefici della sovvenzione riducendo le tariffe, la sovvenzione dovrebbe essere concessa nell'ambito di un regime di sovvenzioni per incentivare il trasferimento modale approvato dalla Commissione. Pertanto, pur mirando a migliorare le infrastrutture, i progetti non sono stati concepiti tenendo in considerazione la possibilità di ridurre le tariffe nel quadro di un regime di aiuto di Stato notificato.

**61** Per quanto riguarda i progetti MCE del campione in esame (ossia quelli in cui le sovvenzioni non rientrano nel quadro per gli aiuti di Stato e quindi non richiedono alcuna notifica per fissare le tariffe a un livello tale da favorire il trasferimento modale), la Corte non ha riscontrato alcun obbligo per i promotori dei progetti di includere nella domanda di progetto una valutazione dell'impatto della sovvenzione sul livello delle tariffe e sul potenziale trasferimento modale generato a sua volta dal progetto.

**62** Oltre a sovvenzioni *ad hoc* per le infrastrutture dei terminali intermodali, gli Stati membri hanno anche istituito regimi nazionali con l'obiettivo di incentivare il trasferimento modale e compensare i costi intrinsecamente più elevati del trasbordo. Tali regimi, che sono soggetti all'approvazione della Commissione, possono essere di natura diversa, ad esempio:

- possono sovvenzionare i costi operativi, come la riduzione delle tariffe di accesso alla ferrovia per i treni del trasporto combinato (la Corte ha rilevato regimi di questo tipo, ad esempio, in Germania e nei Paesi Bassi);
- possono fornire una sovvenzione per aumentare le attività di trasferimento modale (cfr. [riquadro 6](#) per un esempio di questo tipo in Italia).

### Riquadro 6

#### Il regime Marebonus italiano

L'attuale versione del regime Marebonus, varata nel 2017, fornisce un sostegno finanziario alle compagnie di navigazione per l'avvio di nuovi servizi (con una dotazione annua compresa tra 19,5 e 25 milioni di euro dal 2021 al 2026). Per essere ammessi, i candidati devono presentare un piano triennale, sostenuto da operatori economici che assumono un impegno, per la creazione di servizi di trasporto merci multimodale nuovi o migliorati.

La sovvenzione prevede un massimo di 10 centesimi di euro per unità trasportata (container, semirimorchio o veicolo) moltiplicato per il numero di chilometri di strada evitati scegliendo il trasporto marittimo. Le compagnie di navigazione sono obbligate a trasferire almeno il 70 % della sovvenzione ai clienti che hanno spedito almeno 150 unità in un anno e l'80 % ai clienti che hanno spedito almeno 4 000 unità.

Secondo le stime del ministero competente, nel 2019 il regime ha comportato la sottrazione di 113 000 unità al trasporto stradale, ovvero fino all'1 % del traffico di merci che viaggia sulle strade italiane (misurato in tonnellate-km).

**63** Nel dicembre 2022, il Consiglio ha adottato un regolamento<sup>33</sup> per semplificare le norme sugli aiuti di Stato relative all'incentivazione del trasferimento modale. Detto regolamento consentirà alla Commissione di adottare regolamenti che esentano gli aiuti di Stato per il trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale dalla

<sup>33</sup> Regolamento (UE) 2022/2586 del Consiglio.

notifica preventiva e quindi dalla valutazione preventiva da parte della Commissione, in linea con il pertinente articolo del trattato<sup>34</sup>.

## **La rete infrastrutturale dell'UE non è ancora adeguata alle esigenze dell'intermodalità, ma la revisione del regolamento TEN-T rappresenta un'opportunità per migliorare la situazione**

**64** Affinché gli operatori economici optino per alternative al trasporto solo su strada, è necessario che dispongano di infrastrutture fisiche interoperabili. Una componente fondamentale di tali infrastrutture è rappresentata dai terminali di trasbordo, piattaforme interne o porti marittimi in grado di gestire le unità di carico delle merci, ovvero di trasferirle da un modo di trasporto all'altro.

**65** Oltre a terminali ben ubicati e accessibili, un tragitto intermodale competitivo richiede che ogni modo di trasporto coinvolto sia efficiente di per sé. Inoltre, le imprese di trasporto dovrebbero essere in grado di individuare rapidamente le opzioni alternative nel caso in cui non sia possibile utilizzare un modo (ad esempio, il livello dell'acqua è troppo basso in una via navigabile interna), al fine di garantire un tragitto intermodale affidabile ed evitare un trasferimento modale inverso verso il trasporto stradale, che è intrinsecamente più flessibile.

**66** La Corte ha valutato:

- se gli operatori logistici disponessero di informazioni facilmente accessibili sui terminali intermodali esistenti e sulle capacità della rete che consentissero loro di pianificare uno spostamento efficiente;
- se la Commissione avesse una visione d'insieme del fabbisogno di infrastrutture dei terminali;
- se fossero stati compiuti progressi sufficienti nel potenziamento delle infrastrutture lineari per stimolare il trasporto intermodale; e
- se i progetti finanziati dall'UE fossero stati utilizzati per migliorare il trasferimento modale.

---

<sup>34</sup> Articolo 93 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

## La difficoltà di accesso alle informazioni sui terminali intermodali esistenti impedisce agli operatori di offrire ai propri clienti il miglior tragitto intermodale possibile

**67** La Corte ha riscontrato che le informazioni elettroniche su aspetti quali l'ubicazione e i servizi dei terminali, nonché sulla capacità degli stessi in tempo reale, non erano facilmente accessibili per gran parte della rete. Ciò dissuade gli operatori logistici dallo scegliere l'intermodalità, in quanto il reperimento delle informazioni necessarie per progettare nuovi tragitti intermodali per le loro merci richiede tempi e costi maggiori.

**68** Nel 2015, la Commissione ha creato un gruppo di esperti, il Forum per la logistica e il trasporto digitale, per affrontare questo problema. Il gruppo è stato incaricato di elaborare raccomandazioni tecniche su come strutturare i flussi di informazioni, sia dalle imprese alle amministrazioni pubbliche che tra le imprese, e dovrebbe pubblicare le proprie raccomandazioni entro la fine del 2022. Tuttavia, nel frattempo, gli Stati membri hanno iniziato a sviluppare le proprie soluzioni nazionali per far progredire la digitalizzazione della catena logistica, con governance diverse e variazioni nel tipo di informazioni raccolte. La Corte ha riscontrato che la Commissione non dispone di una visione d'insieme completa delle azioni degli Stati membri nel campo delle piattaforme digitali nazionali.

**69** La Commissione ha inoltre cercato di ovviare alla mancanza di informazioni accessibili sui terminali per il trasporto ferroviario varando nel 2015 un [sito Internet](#) che gli operatori dei terminali potessero utilizzare insieme ad altri strumenti per pubblicare informazioni aggiornate sulle loro strutture, come richiesto dalla legislazione UE applicabile<sup>35</sup>. Tuttavia, gli operatori hanno fornito solo informazioni limitate. Di fatto, non hanno l'obbligo di fornire dati a tale specifico sito Internet, pur essendo beneficiari di finanziamenti dell'UE. Nel 2020 la Commissione ha trasferito la proprietà del sito Internet al settore (ossia, a un'associazione di gestori di infrastrutture ferroviarie e di organi preposti alla ripartizione delle capacità), pur continuando a sostenere finanziariamente lo sviluppo del portale.

**70** Ad oggi, il sito Internet ha fornito l'ubicazione di oltre 10 000 strutture di trasporto merci su rotaia nell'UE, nello Spazio economico europeo e altrove (compresi [Turchia](#) e Regno Unito). Tuttavia, per la maggior parte delle strutture, le informazioni si limitano al nome e ai dati di contatto del proprietario della struttura con un link al sito Internet del terminale. Non esistono quindi informazioni sulla tecnologia di carico del

---

<sup>35</sup> Direttiva 2012/34/UE e regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione.

terminale e sulle caratteristiche dell'infrastruttura (come la disposizione dei binari), sulle condizioni di accesso, sulle capacità digitali o sulle tariffe del servizio. Allo stesso modo, non sono presentate informazioni in tempo reale sulla capacità disponibile nei terminali. Alla luce di quanto sopra, la Corte ha constatato che il sito Internet è attualmente di uso limitato.

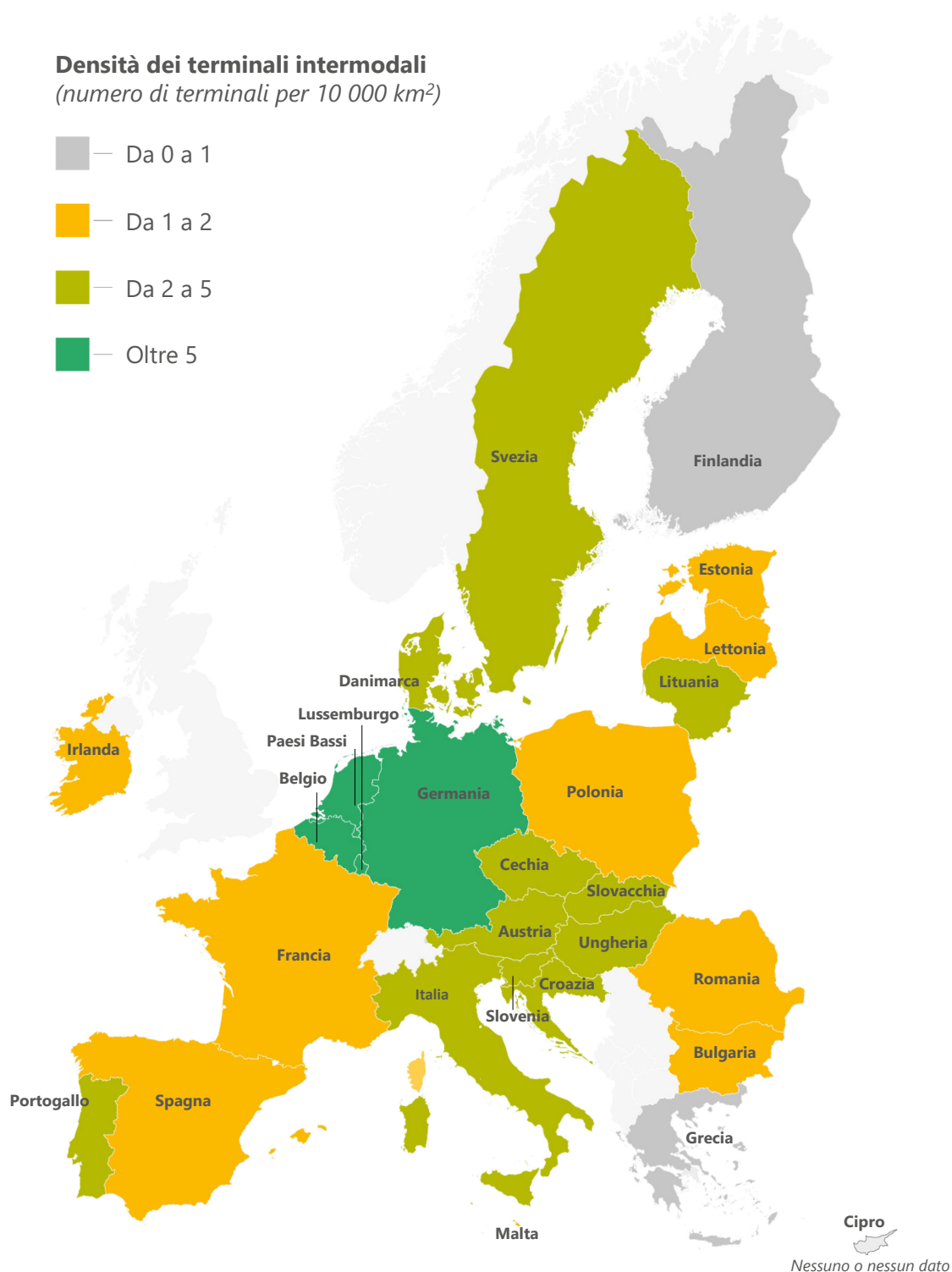
**71** A livello nazionale, la Corte ha riscontrato che in due dei sei Stati membri visitati (Germania e Paesi Bassi) esisteva una mappa digitale rivolta agli operatori logistici che illustrava in dettaglio l'ubicazione dei terminali intermodali sul loro territorio.

### **La Commissione non ha una visione d'insieme del fabbisogno di terminali**

**72** La Corte ha riscontrato che la Commissione non aveva una visione d'insieme dei terminali attuali e di quelli che dovevano ancora essere costruiti o ammodernati in base alla domanda del mercato, ossia per fornire agli operatori logistici le infrastrutture adeguate per consentire loro di offrire soluzioni di trasporto intermodale ai propri clienti.

**73** Il regolamento TEN-T 2013 non richiede un'analisi dell'adeguatezza dei terminali intermodali esistenti ai flussi di traffico merci attuali e potenziali né del fabbisogno di terminali futuri. Nel 2020, l'Unione Internazionale delle Ferrovie (UIC) ha condotto un'analisi sull'ubicazione dei terminali esistenti, che ha evidenziato differenze significative nella densità dei terminali nell'UE (cfr. [figura 11](#)).

**Figura 11 – Densità dei terminali intermodali per paese**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'Unione Internazionale delle Ferrovie, *2020 Report on Combined Transport in Europe*.

**74** Anche il regolamento TEN-T del 2013 non richiede la raccolta di informazioni sulla digitalizzazione delle infrastrutture dei terminali. Il livello di digitalizzazione è importante per gli operatori logistici per condividere in modo efficiente le informazioni

lungo la catena logistica, evitando ritardi dovuti alla capacità insufficiente dei terminali o alla mancata disponibilità di servizi di trasbordo. La mancanza di informazioni impedisce alla Commissione di effettuare una valutazione approfondita della capacità dell'infrastruttura di gestire efficacemente i flussi di merci intermodali. Tra i corridoi che attraversano gli Stati membri che la Corte ha visitato, solo il corridoio scandinavo-mediterraneo rileva la presenza di sistemi digitali nei terminali.

**75** La Commissione si è attivata per porre rimedio alla situazione includendo nella sua proposta del 2021 di revisione del regolamento TEN-T disposizioni relative all'ubicazione dei terminali e alla digitalizzazione. Tale proposta sta ancora attraversando l'iter legislativo. Gli Stati membri dovranno realizzare uno studio del mercato dei trasporti, da condividere con la Commissione, per identificare i principali flussi di traffico e i terminali intermodali esistenti nonché per valutare il fabbisogno di nuovi terminali. Lo studio deve essere accompagnato da un piano d'azione per lo sviluppo di una rete di terminali merci multimodale.

**76** La Commissione ha inoltre inserito una nuova disposizione nel regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027<sup>36</sup>. Il regolamento disciplina, tra l'altro, il FESR e l'FC. Contrariamente al requisito più generale, previsto per il periodo 2014-2020, di presentare i piani di trasporto<sup>37</sup>, il nuovo regolamento richiede agli Stati membri che includono investimenti nel settore dei trasporti nei loro programmi di presentare una mappa multimodale delle infrastrutture esistenti e programmate, comprese le ubicazioni dei terminali. Poiché la Commissione ha deciso di non fornire agli Stati membri alcun orientamento su questo compito, i piani presentati dagli Stati membri variano notevolmente, il che rende difficile e gravosa qualsiasi analisi orizzontale a livello dell'UE.

### **I ritardi degli Stati membri nel garantire la conformità delle infrastrutture lineari ai requisiti tecnici ostacolano la competitività dell'intermodalità**

**77** Mentre le esigenze relative alle infrastrutture lineari e ai requisiti tecnici (scartamento dei binari, sagoma limite, velocità delle linee, ecc.) sono valutate e gli elenchi dei progetti sono redatti a livello dell'UE (cfr. [riquadro 1](#)), le decisioni su se e

---

<sup>36</sup> Condizione abilitante 3.1, allegato IV del [regolamento \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>37</sup> Condizionalità *ex ante* 7.1, 7.2 e 7.3, allegato XI del [regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#).

quando tali progetti saranno infine realizzati rientrano nelle competenze degli Stati membri.

**78** Nella proposta del 2021 di revisione del regolamento TEN-T, la Commissione ha inserito nuove disposizioni volte a rafforzare il ruolo della Commissione nel favorire lo sviluppo dei corridoi di rete. In particolare, per ogni piano di lavoro dei corridoi, la Commissione può adottare atti di esecuzione vincolanti per gli Stati membri interessati. Ciò dovrebbe consentire di stabilire scadenze e condizioni specifiche per lo sviluppo dei corridoi. La proposta prevede inoltre la possibilità per la Commissione di adottare atti di esecuzione per tratte specifiche dei corridoi, in particolare per quelle transfrontaliere complesse, o per requisiti specifici delle infrastrutture di trasporto.

**79** Sebbene negli ultimi anni si siano registrati progressi in termini di sviluppo delle infrastrutture e di conformità ai parametri tecnici, permangono problemi di interoperabilità e strozzature. L'ultima relazione biennale della Commissione<sup>38</sup> sull'attuazione del regolamento TEN-T (relativa agli anni 2018-2019) ha dimostrato che, mentre la maggior parte dei parametri tecnici monitorati (dieci su 14) ha registrato un tasso di conformità superiore al 75 %, le prestazioni sono state molto peggiori per due parametri particolarmente importanti per l'intermodalità. Essi riguardano la possibilità di far circolare treni merci:

- o con una lunghezza totale di oltre 740 metri, per sfruttare le economie di scala; e
- o con una sagoma P400, per adattarsi ai tipi di container più grandi. Sebbene non sia richiesta una sagoma limite ferroviaria superiore a P400, uno standard di misura per i semirimorchi caricati su un carro a tasca, l'indicatore è comunque monitorato.

**80** I portatori di interessi consultati dagli auditor della Corte hanno sottolineato il fatto che l'esercizio di treni da 740 metri sarebbe uno dei miglioramenti con il più alto rapporto costo/efficacia per il trasporto intermodale nello sforzo di competere con il trasporto stradale. Ciò è stato sottolineato anche nella dichiarazione ministeriale di Rotterdam del 2010<sup>39</sup>. Tuttavia, una lunghezza del treno di 740 metri è teoricamente realizzabile solo sul 53 % di questi corridoi. Inoltre, come riportato dalla Commissione, è probabile che questo tasso sia sovrastimato<sup>40</sup>. Ad esempio, alcune tratte ferroviarie

---

<sup>38</sup> Commissione europea, Relazione sullo stato di attuazione della rete transeuropea dei trasporti nel 2018 e 2019, [COM\(2021\) 818](#), 14.12.2021.

<sup>39</sup> *Rotterdam Declaration of Ministers on Rail Freight Corridors*, 14.6.2010.

<sup>40</sup> Relazione della Commissione sullo stato di attuazione, *ibidem*.



possono essere etichettate come tecnicamente conformi con una lunghezza del treno di 740 metri, anche se i treni di questa lunghezza non possono essere sempre utilizzati. Inoltre, un gran numero di terminali non dispone ancora di binari di trasbordo per treni lunghi 740 metri, il che richiede lunghe procedure di smistamento.

**81** Un altro elemento positivo della proposta della Commissione di revisione del regolamento TEN-T è il nuovo obbligo per le linee di trasporto merci di rispettare la sagoma P400 per poter adattarsi ai container più grandi. Sebbene questa caratteristica avvantaggi fortemente l'intermodalità, solo il 40 % dei corridoi della rete centrale è attualmente conforme. Dei sei Stati membri che la Corte ha visitato, la conformità al requisito P400 era particolarmente limitata in Spagna (6 %), Francia (25 %), Polonia (36 %) e Italia (43 %)<sup>41</sup>. La piena attuazione della proposta richiederà quindi investimenti significativi ed esercizi di definizione delle priorità da parte degli Stati membri.

**82** Infine, la Corte osserva che possono essere presenti molteplici strozzature tra i modi di trasporto sullo stesso asse. Inoltre, anche le tratte conformi possono dar luogo a strozzature, a causa di circostanze esterne impreviste (livelli di acqua estremi, incidenti, ecc.). Il  [riquadro 7](#) fornisce alcuni esempi per il corridoio Reno-Alpi.

---

<sup>41</sup> Commissione europea, *Comparative evaluation of transshipment technologies for intermodal transport and their cost*, 2022.

## Riquadro 7

### Esempi di fattori che limitano i tragitti intermodali lungo il corridoio Reno-Alpi

Il corridoio Reno-Alpi collega i porti del Mare del Nord in Belgio e nei Paesi Bassi con il porto mediterraneo di Genova attraversando la Svizzera. È il corridoio con la quota maggiore di trasporto non stradale nell'UE: circa il 50 % dei volumi di merci annui lungo il corridoio (ossia 138 miliardi di tonnellate-km) viaggia sull'acqua, mentre la ferrovia ha una quota del 16 %. Il trasporto stradale rappresenta il restante 34 %<sup>42</sup>. Le normative svizzere che limitano il traffico merci su strada contribuiscono a creare questa situazione.

Il trasporto di container rappresenta il 9 % del totale delle merci trasportate sul fiume Reno tra Basilea e il confine tedesco-olandese. Dal 2009 al 2017, questo volume è cresciuto del 27 % (da 13,3 a 16,9 milioni di tonnellate)<sup>43</sup>. Per aumentare la capacità del fiume, un progetto per portare la profondità del canale navigabile da 1,90 m a 2,10 m è stato incluso come progetto prioritario nel piano dei trasporti tedesco<sup>44</sup>. Il progetto è ancora nella fase iniziale di programmazione e non è ancora stata fissata una data di completamento.

Inoltre, come sperimentato anche nel 2022, la siccità e i conseguenti bassi livelli dell'acqua possono compromettere gravemente la navigabilità di diversi tratti fluviali. Nel 2018, una grave siccità ha causato un calo del 13 % del traffico di container.

Anche il trasporto ferroviario potrebbe essere un'opzione per trasferire ulteriormente le merci dalla strada al corridoio o un'opzione alternativa in caso di siccità. Tuttavia, la rete ferroviaria lungo il Reno in Germania e in Francia non ha attualmente una capacità sufficiente per poter rappresentare un'opzione. Inoltre, nel 2018, i lavori di costruzione programmati per l'ammodernamento della rete sul lato tedesco hanno portato al crollo di una galleria, creando un'ulteriore strozzatura del traffico. Sulla stessa tratta sono attualmente in corso lavori di aumento della capacità, con un termine di completamento previsto per il 2041<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Commissione europea, *Study on the Rhine-Alpine TEN-T Core Network Corridor 2020*.

<sup>43</sup> Osservazione del mercato della commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR). Relazione annuale 2022.

<sup>44</sup> Projektinformationssystem (PRINS) zum Bundesverkehrswegeplan 2030, *W 25 Abladeoptimierung der Fahrinnen am Mittelrhein*.

<sup>45</sup> Deutsche Bahn, *Ausbau- und Neubaustrecke Karlsruhe–Basel*, ottobre 2022.

**I progetti finanziati dall'UE non hanno stimato sistematicamente i risultati sul trasferimento modale, né tali risultati sono monitorati a lungo termine**

**83** Nel periodo 2014-2020, il FESR/FC e l'MCE hanno fornito sostegno all'intermodalità principalmente finanziando progetti infrastrutturali, come i terminali di trasbordo (cfr. *immagine 1*) o le infrastrutture di trasporto lineari (binari ferroviari, collegamenti stradali dell'ultimo miglio, ecc.). Per far sì che i progetti finanziati dall'UE contribuiscano in modo efficace e sostenibile al trasferimento modale del traffico merci dalla strada, è necessario pianificare questo aspetto e monitorare gli impatti a lungo termine. Pertanto, la Corte ha valutato la pianificazione e il monitoraggio dei progetti del campione esaminato.

**Immagine 1 – La costruzione di gru di carico in un terminale intermodale cofinanziato dall'UE in Polonia**



Fonte: Corte dei conti europea.

**84** Una volta che i candidati hanno presentato le loro proposte di progetto, la CINEA (per l'MCE) o l'autorità di gestione competente (per il FESR/FC) esegue una procedura di selezione per individuare i progetti da ammettere al finanziamento. Nel modello di domanda per i finanziamenti a titolo dell'MCE si richiede ai beneficiari di descrivere gli impatti attesi, positivi e negativi, sul trasferimento modale. Sulla base del campione esaminato di progetti a sostegno dell'intermodalità, la Corte ha riscontrato che solo nove delle quindici domande di progetto includevano una parte sui risultati attesi per il

trasferimento modale in seguito all’attuazione del progetto (ad esempio, il numero di tonnellate che si stimava di poter trasferire dalla strada alla ferrovia grazie al progetto). Sebbene il trasferimento modale sia uno dei principali benefici attesi in relazione ai progetti intermodali, nelle domande non è stato richiesto di eseguire una stima quantificata dell’entità del trasferimento modale e nessuna delle convenzioni di sovvenzione includeva il corrispondente valore-obiettivo di trasferimento modale come traguardo da raggiungere.

**85** Come la Corte ha riferito in passato, l’attuazione dei progetti di trasporto subisce spesso dei ritardi<sup>46</sup>. Per i 16 progetti del campione esaminato, la Corte ha riscontrato che in alcuni casi l’attuazione è stata significativamente ritardata:

- o Al momento dell’audit, dieci progetti avrebbero dovuto essere completati secondo i piani iniziali. Ciò si è verificato solo per sei di essi. Quattro sono stati realizzati secondo le previsioni, mentre due sono stati finalizzati con una portata ridotta che ha implicato un possibile rischio di squilibrio tra offerta di strutture costruite e domanda dei servizi dei terminali (cfr. [tabella 1](#)).
- o Quattordici progetti hanno subito ritardi, con un ritardo medio di 21 mesi. I ritardi sono stati causati da diversi fattori, tra cui le lunghe procedure di pianificazione e l’impatto della pandemia di COVID-19. Poiché 10 progetti (di cui 9 in ritardo) non erano ancora stati finalizzati alla fine dell’audit, la Corte non è stata in grado di valutare il raggiungimento dei rispettivi obiettivi.

**Tabella 1 – Ritardi nell’attuazione per i sei progetti completati del campione in esame**

Obiettivo del progetto	Completato secondo i piani?	Ritardo (mesi)
Nuovo terminale intermodale nel porto di Fiume (Croazia): costruzione di un binario ferroviario e ristrutturazione di una stazione di smistamento.	<b>Sì</b> Con costi inferiori a quelli stimati grazie ai risparmi conseguiti dopo l’aggiudicazione dei lavori.	12

<sup>46</sup> Tra le altre la [relazione speciale 08/2016](#), “Il trasporto delle merci su rotaia nell’UE non è ancora sul giusto binario”, la [relazione speciale 23/2016](#), “Il trasporto marittimo dell’UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili” e l’[analisi panoramica 09/2018](#), “Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell’UE”.

Ammodernamento delle infrastrutture del porto di Fiume (Croazia): ampliamento del muro di sponda, ristrutturazione della tratta merci della stazione ferroviaria e costruzione di una stazione di smistamento.	<b>Sì</b>	21
Costruzione di un terminale ferroviario-stradale a Badajoz (Spagna) e di un'area logistica circostante.	<b>No, riduzione della portata</b> Il terminale ferroviario-stradale è stato costruito con la capacità operativa prevista, mentre l'area della piattaforma logistica è stata ridotta del 58 % rispetto ai piani. Ciò comporta il rischio di una domanda insufficiente per il terminale. Per ovviare a tale rischio, il beneficiario ha avviato un nuovo progetto, cofinanziato dal FESR, per completare l'area della piattaforma logistica. Il progetto dovrebbe essere ultimato entro settembre 2023.	24
Miglioramento dei collegamenti stradali e ferroviari esistenti nel porto esterno di Danzica (Polonia).	<b>Sì</b>	5
Acquisto di piattaforme di sotto-container per l'attività dei collegamenti intermodali a Poznan (Polonia).	<b>Sì</b>	-
Ammodernamento degli ormeggi e delle strutture di movimentazione e stoccaggio dei veicoli stradali nei porti di Rostock (Germania) e Hanko (Finlandia) - Autostrada del Mare del Baltico.	<b>No, riduzione della portata</b> Non è stato possibile acquistare la nuova area destinata alla movimentazione e allo stoccaggio nel porto di Rostock. Tuttavia, gli ormeggi sono stati ammodernati come previsto originariamente, consentendo una maggiore capacità. Ciò comporta il rischio di una nuova strozzatura se l'attuale struttura di movimentazione e stoccaggio si rivela insufficiente.	9

Fonte: Corte dei conti europea.

**86** Rispetto ai progetti che coinvolgono un singolo modo di trasporto, i progetti intermodali richiedono un maggiore coordinamento, poiché i proprietari delle varie infrastrutture da collegare possono essere diversi e possono includere enti sia pubblici che privati, ciascuno con le proprie priorità e processi di pianificazione. Tali problemi hanno contribuito a ritardare l'attuazione, come dimostrano gli esempi del *riquadro 8*.

## Riquadro 8

### Esempi di problemi di coordinamento

- 1) Il porto di Trieste è il porto italiano con la quota più alta di container trasportati in entrata e in uscita su rotaia (52 % nel 2020). L'UE (tramite l'MCE) ha finanziato l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria nell'area di smistamento del porto (cfr. *immagine 2*) e la distribuzione di soluzioni informatiche per il trasporto merci. L'autorità portuale e il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale possiedono ciascuno una sezione dell'infrastruttura ferroviaria. Nel corso dell'attuazione, i due enti hanno deciso di unire le forze e di modificare il progetto per rendere le attività più efficienti. Ciò ha contribuito ai ritardi di questo progetto.

### Immagine 2 – L'area di smistamento del porto di Trieste



Fonte: Corte dei conti europea.

- 2) L'UE (tramite l'MCE) ha finanziato l'ammodernamento delle strutture di trasporto intermodale presso un terminale merci trimodale del porto di Rotterdam, che è il più grande porto dell'UE in termini di tonnellate movimentate. Il terminale è di proprietà di azionisti privati di diversi paesi. L'azione è stata ritardata di due anni a causa di: i) cambiamenti pianificati nell'assetto della proprietà del terminale, avvenuti dopo l'approvazione del finanziamento e non ancora attuati e ii) della crisi della COVID-19 e di problemi relativi alle autorizzazioni. Al momento dell'audit, la decisione finale sull'espansione era sospesa, in attesa del consenso degli azionisti.



**87** Per quanto riguarda l'MCE e il FESR/FC, la Corte ha riscontrato che la CINEA e le autorità di gestione hanno monitorato le realizzazioni dei progetti, ma non hanno quasi mai raccolto dati sui risultati e sugli impatti delle infrastrutture (ad esempio, sul numero di tonnellate effettivamente trasferite dalla strada a modi di trasporto meno inquinanti). Inoltre, non sono state effettuate valutazioni sistematiche *ex post* per esaminare i risultati e gli impatti. Nonostante il tempo necessario affinché i risultati e gli impatti si concretizzino, ciò ha ostacolato l'identificazione delle buone pratiche e delle sfide comuni nel finanziamento dei progetti intermodali, e conferma le risultanze precedenti della Corte<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Tra le altre, l'[analisi 05/2021](#): "Il quadro UE per i grandi progetti infrastrutturali di trasporto: un confronto internazionale", la [relazione speciale 10/2020](#), "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti" e la [relazione speciale 19/2019](#), "L'INEA ha prodotto benefici, ma vanno affrontate le carenze dell'MCE".



## Conclusioni e raccomandazioni

**88** Nel complesso, la Corte conclude che il sostegno normativo e finanziario dell'UE al trasporto merci intermodale non è stato sufficientemente efficace, poiché nell'UE non esistono ancora condizioni di parità per il trasporto merci intermodale rispetto al trasporto stradale. Ciò è dovuto a: i) carenze nella progettazione e nel monitoraggio degli obiettivi dell'UE per il trasporto intermodale, nel contesto dell'ecologizzazione del trasporto merci; ii) disposizioni normative in contrasto con l'obiettivo di incentivare il trasporto intermodale; iii) problemi nello sviluppo di terminali e infrastrutture lineari. La competitività del trasporto merci intermodale nell'UE può essere aumentata solo se tali questioni sono affrontate con urgenza.

**89** La Corte ha riscontrato che la Commissione non disponeva di una strategia dell'UE dedicata all'intermodalità. L'intermodalità faceva invece parte di strategie più ampie per rendere più ecologico il trasporto merci e il trasferimento modale, in particolare la Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti del 2011 e la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 2020. Esse includono valori-obiettivo volti ad aumentare la quota di modi di trasporto sostenibili, ma non vi sono valori-obiettivo per il trasporto intermodale. Inoltre, tali valori-obiettivo dell'UE sono comunque irrealistici, in quanto i presupposti di partenza non sono basati su simulazioni solide della misura in cui il trasferimento modale possa essere realisticamente raggiunto considerando i) gli attuali vincoli infrastrutturali a lungo termine per la ferrovia e le vie navigabili interne e ii) gli ostacoli normativi che incidono sulla competitività del trasporto intermodale (cfr. paragrafi [26-32](#)).

**90** Inoltre, i valori-obiettivo fissati a livello dell'UE non sono stati concordati con gli Stati membri e non sono stati disaggregati in valori-obiettivo applicabili a livello nazionale o di corridoio. Gli Stati membri hanno sviluppato le proprie strategie di trasferimento modale e fissato i propri valori-obiettivo, che non erano allineati con gli equivalenti dell'UE ed erano ancora più ambiziosi. La Commissione non ha monitorato in modo costante la coerenza di tali strategie con i valori-obiettivo dell'UE, in parte a causa della diversità di quelli nazionali e delle diverse scadenze per raggiungerli (cfr. paragrafi [33-38](#)).

**91** Infine, il monitoraggio da parte della Commissione del contributo dell'intermodalità al raggiungimento dei valori-obiettivo dell'UE volti a rendere più ecologico il trasporto merci è stato notevolmente ostacolato dalla mancanza di dati forniti dagli Stati membri (cfr. paragrafi [39-41](#)).

## Raccomandazione 1 – Fissare valori-obiettivo relativi alla quota modale lungo i corridoi della rete centrale e riferire in merito

---

La Commissione dovrebbe:

- a) specificare, in stretta collaborazione con gli Stati membri interessati, i valori-obiettivo per corridoio della rete centrale per quanto riguarda la quota modale dei flussi di traffico merci, compresi i flussi intermodali;
- b) richiedere ai coordinatori europei di riferire sul raggiungimento di tali valori-obiettivo e di individuare gli investimenti necessari per rispettarli;
- c) migliorare la raccolta di dati nazionali sul trasporto merci intermodale, in collaborazione con EUROSTAT e gli istituti statistici nazionali, in particolare valutando la necessità di includere in un atto normativo requisiti in materia di fornitura di dati.

**Termine di attuazione: entro la fine del 2024 per i punti a) e b); entro la fine del 2026 per il punto c).**

**92** La regolamentazione dei mercati è un fattore chiave per sostenere le scelte politiche. Tuttavia, le disposizioni della direttiva sul trasporto combinato (l'unico atto legislativo dell'UE specifico per il trasporto intermodale) sono obsolete. Inoltre, il recepimento di alcune disposizioni variava da uno Stato membro all'altro, creando incertezza per gli operatori logistici. La Commissione ha compiuto diversi tentativi di revisione della direttiva, ma non è riuscita a ottenere il consenso degli Stati membri (cfr. paragrafi [43-45](#)).

**93** Le esenzioni o le opzioni esistenti nel quadro giuridico dell'UE in materia di trasporto stradale sono in contrasto con altre disposizioni volte a incentivare l'intermodalità. Inoltre, per quanto riguarda il quadro normativo dell'UE specifico per il trasporto ferroviario, sussistono preoccupazioni legate alla gestione della capacità e all'interoperabilità che probabilmente persisteranno in assenza di un nuovo intervento legislativo (cfr. paragrafi [46-54](#)).

**94** La Commissione ha adottato misure volte a semplificare ulteriormente il quadro normativo dell'UE in materia di aiuti di Stato, applicabile nel caso in cui le sovvenzioni concesse soddisfino la nozione di aiuto sancita dal trattato. Nel 2022, il Consiglio ha adottato un regolamento per aprire la strada all'esenzione da questa procedura delle misure che comportano un trasferimento modale dal trasporto stradale. Le misure di

esenzione si applicherebbero al trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale (cfr. paragrafi [55-63](#)).

**95** La mancanza di i) informazioni disponibili al pubblico sui terminali intermodali esistenti e sui servizi offerti e ii) informazioni in tempo reale sulle capacità della rete è un fattore che impedisce agli speditori e agli operatori logistici di offrire ai propri clienti i migliori tragitti intermodali possibili. Mentre la Commissione sta lavorando all'elaborazione di norme tecniche comuni per la digitalizzazione dei flussi di informazioni, gli Stati membri stanno già sviluppando le proprie piattaforme logistiche, con differenze nel tipo di informazioni raccolte. Inoltre, il tentativo della Commissione di creare nel 2015 un sito Internet dell'UE con informazioni sui terminali ferroviari ha prodotto risultati limitati, in quanto gli operatori dei terminali hanno fornito solo pochi dati (cfr. paragrafi [67-71](#)).

## **Raccomandazione 2 – Predisporre modifiche normative per migliorare la competitività del trasporto intermodale**

---

La Commissione dovrebbe elaborare una revisione del quadro normativo per:

- a) il **trasporto ferroviario**, per rimuovere gli ostacoli normativi esistenti, in modo che possa essere un'alternativa competitiva al trasporto solo su strada. In particolare, sono necessarie disposizioni sulla gestione della capacità per rispondere meglio alle esigenze dei servizi di trasporto merci e per regolamentare le norme tecniche e operative che attualmente sono nazionali;
- b) il **trasporto combinato**, allargando il suo campo di applicazione al trasporto intermodale, e il **trasporto solo su strada**. Tali revisioni dovrebbero mirare a ridurre la diversità di attuazione da parte degli Stati membri, includere disposizioni sulla digitalizzazione dei flussi di informazioni e rafforzare gli incentivi per il trasporto intermodale rispetto al trasporto solo su strada.

**Ternine di attuazione: entro la fine del 2024.**

**96** La Corte ha riscontrato che la Commissione non aveva una visione d'insieme dei terminali attuali e di quelli che dovevano ancora essere costruiti o ammodernati per soddisfare le esigenze del settore. La Corte ha inoltre riscontrato che la non conformità di alcune tratte della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) a specifici requisiti tecnici, come la possibilità di far circolare treni lunghi 740 metri, continua a limitare il potenziale per un ulteriore aumento del trasporto intermodale (cfr. paragrafi [72-82](#)).

**97** La proposta di revisione del regolamento sulla TEN-T presentata dalla Commissione nel 2021 può migliorare la situazione: gli Stati membri dovranno valutare il fabbisogno di infrastrutture terminali (studio di mercato) e la Commissione potrà adottare atti di esecuzione per fissare scadenze e condizioni per la realizzazione di tratte della rete (cfr. paragrafi [72-82](#)).

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

---

Come ulteriore passo verso la proposta di revisione del regolamento TEN-T del 2021, la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti chiari su: i) come effettuare lo studio di mercato e ii) come redigere un piano di sviluppo dei terminali, con particolare riguardo agli aspetti transfrontalieri e lungo i corridoi della rete centrale.

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

**98** L'attuazione dei progetti di trasporto subisce spesso dei ritardi: è questo il caso di 14 dei 16 progetti a sostegno dell'intermodalità inclusi nel campione. Oltre ad altre cause (come le lunghe procedure di pianificazione e l'impatto della pandemia di COVID-19), la Corte ha constatato che tali ritardi sono stati causati da una caratteristica specifica dei progetti intermodali, ovvero la necessità di coordinare diversi attori pubblici e privati (cfr. paragrafi [83-87](#)).

**99** I promotori di progetti a sostegno dell'intermodalità che hanno ricevuto finanziamenti dalla Commissione attraverso il meccanismo per collegare l'Europa o dalle autorità di gestione attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale o il Fondo di coesione nel periodo 2014-2020 non erano tenuti a stimare risultati specifici in termini di trasferimento modale nelle loro domande di progetto. Sebbene alcuni promotori del campione in esame abbiano fornito tali stime, queste non sono state incluse come valori-obiettivo nelle convenzioni di sovvenzione. Il monitoraggio dei progetti intermodali finanziati dall'UE si concentra sulle realizzazioni piuttosto che sui risultati e sugli impatti. Di conseguenza, e nonostante il tempo necessario affinché i risultati e gli impatti si concretizzino, non è possibile identificare sistematicamente le buone pratiche e le problematiche nel finanziamento dei progetti intermodali (cfr. paragrafi [83-87](#)).

**100** Sebbene l'UE fornisca sovvenzioni per le infrastrutture dei terminali intermodali per ridurre i costi di investimento del proprietario, la Corte ha constatato che, per i progetti del campione in esame, non è stato richiesto di includere nella domanda di progetto una valutazione dell'idoneità della sovvenzione per il livello di oneri previsto e il potenziale trasferimento modale generato dal progetto. Si tratta di un'occasione mancata per rendere più competitivi i servizi di trasporto intermodale delle merci (cfr. paragrafi [55-61](#)).

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

---

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

- a) obbligare i beneficiari dei progetti finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa (gestione diretta) e incentrati sul trasferimento modale (in particolare infrastrutture terminali o portuali) ad includere nell'**analisi costi-benefici**, già parte obbligatoria delle domande di sovvenzione, una stima quantificata del potenziale trasferimento modale generato dal progetto nonché del livello di oneri necessario a favorire il trasferimento modale;
- b) per i progetti in gestione concorrente, promuovere i concetti di cui alla lettera a) presso le autorità di gestione, in particolare nella fase di elaborazione dei programmi operativi, e presso i comitati di sorveglianza dei programmi.

**Termine di attuazione: entro la fine del 2023.**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 15 febbraio 2023.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Allegati

### Allegato I – Principali riforme e investimenti relativi all’intermodalità nei piani di ripresa e resilienza degli Stati membri selezionati per l’audit

Stato membro	Descrizione della riforma (R) o dell’investimento (I)	(R)/ (I)	Dotazione finanziaria (milioni di euro)	Termine ultimo
Francia	Revisione della legge sulla mobilità e aggiornamento della programmazione finanziaria e operativa degli investimenti statali nelle infrastrutture di trasporto	R	n.d.	4° trimestre 2023
	Ristrutturazione e ammodernamento delle vie navigabili, comprese le conche e le dighe (100 progetti)	I	100 <sup>1</sup>	4° trimestre 2024
	Ristrutturazione di un totale di 330 km di linee merci	I	40	4° trimestre 2025
Germania	La Corte non ha individuato riforme/investimenti che contribuiscano direttamente all’intermodalità nel piano nazionale di ripresa e resilienza.			
Italia	Semplificazione dei processi di pianificazione strategica nei porti	R	n.d.	4° trimestre 2022
	La digitalizzazione della rete della catena logistica dei porti e dei terminali merci	I	47	2° trimestre 2024
	663 km di linee ferroviarie ad alta velocità per passeggeri/merci costruite e pronte per l’esercizio	I	14 750	2° trimestre 2026

Stato membro	Descrizione della riforma (R) o dell'investimento (I)	(R)/ (I)	Dotazione finanziaria (milioni di euro)	Termine ultimo
	L'ERTMS è pronto a funzionare su 4 800 km di rete ferroviaria	I	2 970	2° trimestre 2026
Paesi Bassi	Distribuzione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS); 130 stazioni base ricetrasmittenti (piloni GSM ferroviario); consegna dei sistemi adattati agli utenti e sistema di sicurezza centrale operativo	I	149	4° trimestre 2024
	Sviluppo di un'infrastruttura di dati di base e raggiungimento del 30 % di preparazione digitale nel settore logistico olandese	I	36	4° trimestre 2025
Spagna	Adozione e pubblicazione della strategia ferroviaria indicativa, che comprende azioni sull'intermodalità e il potenziamento del trasporto merci su rotaia	R	n.d.	4° trimestre 2022
	1 400 km di linee ferroviarie ammodernate sui corridoi della rete centrale TEN-T, compreso il rinnovo dei binari, l'elettrificazione e l'ERTMS	I	2 988	2° trimestre 2026
	900 km di rete ferroviaria globale ammodernata e interoperabile, principalmente in relazione alla rete TEN-T	I	1 010	2° trimestre 2026
	Terminali intermodali e infrastrutture logistiche	I	802	2° trimestre 2026
	Trasporto sostenibile e digitale, compreso l'ERTMS	I	447	2° trimestre 2026
Polonia	Modifica della legge sul trasporto ferroviario per compensare i gestori dell'infrastruttura per la riduzione dei canoni di accesso	R	n.d.	4° trimestre 2022
	Estensione del sistema di pedaggio stradale ad altri 1 400 km di autostrade e superstrade per migliorare la competitività del settore ferroviario	R	n.d.	1° trimestre 2023

Stato membro	Descrizione della riforma (R) o dell'investimento (I)	(R)/ (I)	Dotazione finanziaria (milioni di euro)	Termine ultimo
	Aumento della capacità operativa di movimentazione dei terminali di almeno il 5 %, sulla base di una capacità installata di 9,1 milioni di TEU/anno (periodo di riferimento 2020)	I	175	2° trimestre 2026
	Ammodernamento di 478 km di linee ferroviarie, di cui 200 km sulla rete centrale TEN-T	I	1 731	2° trimestre 2026
	Diffusione dell'ERTMS: installazione di 35 punti di controllo automatizzati, ammodernamento di 45 passaggi a livello e installazione di 180 unità di bordo ERTMS	I	341	2° trimestre 2026

<sup>1</sup> La dotazione finanziaria di 100 milioni non è destinata solo ai 100 progetti su dighe e conche, ma comprende anche investimenti in stazioni di ricarica aperte al pubblico e corsie riservate al trasporto pubblico.

Fonte: Corte dei conti europea.



## Allegato II – Elenco dei progetti cofinanziati dall’UE inclusi nel campione di audit

### A – Elenco dei progetti cofinanziati dall’MCE visitati ed esaminati durante l’audit

Stato membro	Titolo e descrizione del progetto	Tipo di sostegno all’intermodalità	Data di inizio	Data di completamento (prevista/effettiva <sup>1</sup> )	Costo totale ammissibile (euro) (previsto/effettivo)	Tasso di cofinanziamento dell’UE	Cofinanziamento dell’UE impegnato (euro) (previsto/effettivo)
Croazia	Sviluppo della piattaforma multimodale del porto di Fiume e interconnessione con il terminale per container “Adriatic Gate”	Infrastruttura dei terminali	16.7.2015	31.12.2019 31.12.2020	35 556 000 34 545 179	85 %	30 222 600 29 363 402
	Ammodernamento dell’infrastruttura del porto di Fiume – Terminal per container del molo di Zagabria	Infrastruttura dei terminali	1.10.2016	31.12.2020 30.9.2022	31 587 125	85 %	26 849 056
Germania / Finlandia	Sviluppo della capacità portuale per il collegamento integrato delle autostrade del Mare del Baltico (Rostock – Hanko)	Miglioramento della capacità portuale (autostrada del mare)	7.2.2017	31.12.2019	21 219 901	22,72 %	4 821 370
				30.9.2020	19 569 902	22,53 %	4 408 870
Francia	Porto di Le Havre – Lavori di miglioramento dell’accesso fluviale al “Porto 2000”	Miglioramento della capacità portuale	1.4.2019	30.11.2023 31.12.2024	125 000 000	20 %	24 900 000
	Terminale di trasporto combinato automatizzato a Calais che	Costruzione di un terminale	1.11.2018	31.12.2023	31 219 307	22,47 %	7 015 401

Stato membro	Titolo e descrizione del progetto	Tipo di sostegno all'intermodalità	Data di inizio	Data di completamento (prevista/effettiva <sup>1</sup> )	Costo totale ammissibile (euro) (previsto/effettivo)	Tasso di cofinanziamento dell'UE	Cofinanziamento dell'UE impegnato (euro) (previsto/effettivo)
	consente il trasferimento modale di tutti i tipi di semirimorchi dalla strada alla ferrovia	ferroviario-stradale per semirimorchi					
Italia	Ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie del porto di Trieste	Ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie nell'area di smistamento del porto	10.4.2018	31.12.2023 31.12.2024	32 700 000	20 %	6 540 000
Paesi Bassi	Ammodernamento del terminale per il trasporto combinato di Rotterdam "World Gateway"	Ammodernamento del terminale per il trasporto combinato di Rotterdam "World Gateway"	25.10.2018	31.12.2022 31.12.2024	27 945 000	20 %	5 589 000
Polonia	Miglioramento dell'accesso ferroviario al porto di Danzica	Miglioramento dell'accesso ferroviario al porto	1.9.2016	31.12.2020 31.12.2022	141 509 434 132 774 644	81,75 %	115 683 962 108 543 272
	Estensione e modernizzazione della rete stradale e ferroviaria del porto esterno	Miglioramento dell'accesso ferroviario/ stradale al porto	16.2.2016	31.12.2020 30.6.2021	28 765 560	85 %	24 450 726

Stato membro	Titolo e descrizione del progetto	Tipo di sostegno all'intermodalità	Data di inizio	Data di completamento (prevista/effettiva <sup>1</sup> )	Costo totale ammissibile (euro) (previsto/effettivo)	Tasso di cofinanziamento dell'UE	Cofinanziamento dell'UE impegnato (euro) (previsto/effettivo)
Spagna	Piattaforma logistica intermodale nell'Europa sud-occidentale (Badajoz)	Costruzione di un terminale intermodale strada-ferrovia	14.4.2014	15.9.2020	35 766 385	21,18 %	7 576 522
				15.9.2022	24 244 401		5 272 125

<sup>1</sup> Data effettiva di completamento quale riportata nella convenzione di sovvenzione più recente.

Fonte: Dati forniti dalla DG MOVE / CINEA / autorità di gestione e analisi della Corte dei conti europea.

**B – Elenco dei progetti cofinanziati dal FESR e dall'FC visitati ed esaminati durante l'audit**

Stato membro	Titolo e descrizione del progetto	Tipo di sostegno all'intermodalità	Data di inizio	Data di completamento (prevista/effettiva)	Costo totale ammissibile (euro) (previsto/effettivo)	Tasso di cofinanziamento dell'UE	Cofinanziamento dell'UE impegnato (euro) (previsto/effettivo)
Italia	Costruzione di una tangenziale di circa 6,3 km di lunghezza, comprendente gallerie, che collega il porto di Salerno con la rete centrale TEN-T (corridoio Scan-Med) – fase II di un grande progetto	Costruzione di una tangenziale per l'accesso al porto di Salerno	27.12.2006	30.6.2019 31.12.2022	60 567 974	75 %	45 425 981
Polonia	Modernizzazione di una linea ferroviaria di accesso al porto di Danzica di circa 11 km di lunghezza, compreso l'ammodernamento di ponti e attraversamenti – fase II di un grande progetto	Miglioramento dell'accesso ferroviario al porto	27.10.2015	31.10.2017 30.9.2023	43 810 890 39 682 750	85 %	35 048 712 33 730 388
	Modernizzazione dell'accesso stradale al porto di Stettino per migliorarne l'accessibilità <sup>1</sup>	Miglioramento dell'accesso stradale al porto	23.7.2020	31.3.2023 30.6.2023	42 985 038	85 %	36 537 283

Stato membro	Titolo e descrizione del progetto	Tipo di sostegno all'intermodalità	Data di inizio	Data di completamento (prevista/effettiva)	Costo totale ammissibile (euro) (previsto/effettivo)	Tasso di cofinanziamento dell'UE	Cofinanziamento dell'UE impegnato (euro) (previsto/effettivo)
	Acquisto di attrezzature intermodali da parte di un operatore di terminali privato	Infrastruttura di supporto dei terminali intermodali (ferrovia-strada)	23.1.2017	30.9.2019	18 387 568	50 %	9 189 284
	Lavori di costruzione per l'allestimento dell'area di stoccaggio, l'acquisto e l'installazione di gru a cavalletto, carrelli frontali e sistemi di gestione del traffico	Infrastruttura di supporto dei terminali intermodali (ferrovia-strada)	1.10.2019	31.12.2021 31.3.2023	13 801 021	62 %	8 533 357
Spagna	Realizzazione della prima fase dell'area logistica di Antequera	Costruzione di un terminale intermodale e dell'area logistica circostante	1.1.2019	31.12.2022 31.12.2023	41 530 092	63 %	26 174 279

<sup>1</sup> L'autorità di gestione ha definito il progetto rilevante ai fini dell'intermodalità. La Commissione ritiene che si tratti di un progetto riguardante il trasporto solo su strada.

Fonte: Dati forniti dalle autorità di gestione e analisi della Corte dei conti europea.

## **Allegato III – Precedenti relazioni speciali e revisioni della Corte dei conti europea relative al trasporto intermodale**

**Analisi 09/2018:** “Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell’UE”.

**Relazione speciale 13/2017:** “Un sistema unico europeo di gestione del traffico ferroviario: la scelta politica diventerà mai realtà?”

**Relazione speciale 23/2016:** “Il trasporto marittimo dell’UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili”.

**Relazione speciale 08/2016:** “Il trasporto delle merci su rotaia nell’UE non è ancora sul giusto binario”.

**Relazione speciale 01/2015:** “Trasporto per vie navigabili interne in Europa: dal 2001 nessun significativo miglioramento nella quota modale e nelle condizioni di navigabilità”.

**Relazione speciale 03/2013:** “I programmi Marco Polo sono stati efficaci nel trasferire il traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto?”

**Relazione speciale 08/2010:** “Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell’UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?”

## Allegato IV – L’analisi della Corte delle quattro procedure di valutazione della Commissione

Tipi di valutazione	Base giuridica	Constatazioni
Piani di trasporto nazionali	Regolamento (UE) n. 1315/2013	<p>L’articolo 49 del regolamento TEN-T prevede che gli Stati membri trasmettano alla Commissione, per informazione, i loro piani e programmi nazionali di trasporto.</p> <p>Tuttavia, ciò non avviene in modo sistematico, in quanto la Commissione non chiede attivamente la trasmissione di tali documenti. Inoltre, gli Stati membri non sono tenuti a redigere piani di trasporto nazionali o a seguire una metodologia comune. Pertanto, non vi è alcun obbligo di includere obiettivi di trasferimento modale. I sei Stati membri del campione hanno sviluppato questo tipo di strategia. Tuttavia, la Corte non ha riscontrato alcun elemento attestante osservazioni specifiche sollevate dalla Commissione sugli obiettivi di trasferimento modale in tali piani e sul loro allineamento con gli obiettivi europei.</p>
Piani nazionali per l’energia e il clima	Regolamento (UE) 2018/1999	<p>L’articolo 9 del regolamento prevede che gli Stati membri trasmettano alla Commissione un piano nazionale integrato per l’energia e il clima. Gli Stati membri devono tenere in debito conto le osservazioni della Commissione o pubblicare i motivi per cui non danno seguito a tali osservazioni.</p> <p>Non è necessario includere misure di trasferimento modale in questi piani. Tra gli Stati membri del campione, solo l’Italia ha incluso esplicitamente tali misure. Tuttavia, la valutazione del piano da parte della Commissione non ha incluso un’analisi dei risultati attesi in relazione agli obiettivi dell’UE.</p>

		<p>La Commissione ha preso in considerazione i piani nazionali per stabilire lo scenario di riferimento alla base del Green Deal europeo. Tuttavia, tale scenario non include previsioni specifiche sul trasporto intermodale e sul trasferimento modale.</p>
<p>Piani per la ripresa e la resilienza (cfr. paragrafo 15)</p>	<p><a href="#">Regolamento (UE) 2021/241</a></p>	<p>L'articolo 18 del regolamento prevede che gli Stati membri trasmettano i propri piani per la ripresa e la resilienza alla Commissione per una valutazione. In caso di valutazione positiva, la Commissione prepara una decisione di esecuzione che deve essere approvata dal Consiglio.</p> <p>Gli Stati membri non sono tenuti a includere gli obiettivi per il settore dei trasporti nei propri piani, ma questi ultimi devono contribuire ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese o in altri documenti (ad esempio, le relazioni nazionali) adottati nel contesto del semestre europeo.</p> <p>Tra gli Stati membri visitati, la Polonia (2019) e la Spagna (2020) hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese relative al trasferimento modale. La Commissione ha verificato che entrambi gli Stati membri avessero incluso nei propri piani le riforme e le misure pertinenti. Tuttavia, la Corte ha osservato che la Commissione non ha fornito osservazioni sul piano tedesco, che non includeva alcuna misura relativa all'intermodalità, sebbene la relazione per paese 2020 sottolineasse le carenze relative alla navigabilità e all'efficienza del trasporto di diverse vie navigabili interne. La relazione ha evidenziato che non è possibile garantire un efficiente trasferimento modale dalla strada alla ferrovia e alle vie navigabili interne, dato che il settore stradale detiene la quota maggiore del trasporto merci.</p>



<p>Accordi di partenariato</p>	<p>Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni</p>	<p>Gli accordi di partenariato costituiscono la base per l'orientamento strategico dei programmi gestiti dagli Stati membri nel contesto della politica di coesione. L'articolo 14 del regolamento recante disposizioni comuni prevedeva che gli Stati membri trasmettessero l'accordo alla Commissione per approvazione. Nell'ambito di tale procedura di approvazione, la Commissione ha verificato l'esistenza di un piano nazionale dei trasporti, con sezioni dedicate ai diversi modi di trasporto.</p> <p>Durante i negoziati con gli Stati membri per il periodo 2014-2020, la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri del campione per i quali si prevedeva un sostegno, soprattutto attraverso l'FC, degli investimenti nel settore dei trasporti (Spagna, Croazia, Italia e Polonia) a dare priorità agli investimenti nel trasporto sostenibile, compresa l'intermodalità. La Corte osserva, tuttavia, che nel caso della Polonia l'influenza della Commissione è stata limitata, nonostante le sue ripetute osservazioni. Mentre le autorità polacche hanno aumentato i fondi destinati alla ferrovia nel programma operativo per le infrastrutture e l'ambiente, lo stanziamento per il trasporto stradale era ancora il doppio di quello per il trasporto ferroviario.</p>
--------------------------------	--	--

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato V – Tipi di ostacoli operativi individuati per modo di trasporto

Modo di trasporto	Ostacolo	Descrizione e impatto
Ferrovia	Mancanza di norme sull'interoperabilità per le unità di carico intermodali	I gestori dell'infrastruttura ferroviaria sono liberi di prendere in considerazione alcuni tipi di unità di carico intermodali come "trasporti eccezionali", richiedendo così procedure di autorizzazione <i>ad hoc</i> per l'esercizio su alcune tratte della rete ferroviaria.
Ferrovia	Mancanza di una capacità minima garantita per il trasporto merci nell'assegnazione e nella gestione delle tracce ferroviarie	I gestori dell'infrastruttura, nella maggior parte dei casi, danno una priorità inferiore alle richieste di tracce per la fornitura di servizi ferroviari per il trasporto merci rispetto alle richieste equivalenti per i servizi passeggeri. Di conseguenza, la capacità dei servizi di trasporto merci rischia di essere limitata in determinate fasce orarie.
Ferrovia	Scarsa flessibilità nella prenotazione delle tracce ferroviarie	Le tracce ferroviarie possono essere prenotate con largo anticipo (circa un anno) o, se necessario, con breve preavviso tramite richieste <i>ad hoc</i> . Secondo una relazione della Commissione <sup>1</sup> , il traffico merci rappresenta la maggior parte delle richieste <i>ad hoc</i> (72 % nel 2018). Se la domanda di trasporto merci è molto volatile, per evitare il rischio di non ricevere tracce <i>ad hoc</i> di qualità adeguata, le imprese ferroviarie finiscono per prenotare le tracce in anticipo, per poi cancellarle se non sono necessarie, con conseguente allocazione non ottimale delle tracce. I portatori di interessi considerano questa mancanza di flessibilità nella programmazione dei servizi di trasporto uno svantaggio significativo rispetto ad altri modi di trasporto, come la strada.
Ferrovia	Coordinamento insufficiente nell'assegnazione di tracce transfrontaliere	Nonostante i meccanismi di coordinamento tra i gestori dell'infrastruttura, ciascuno di essi rimane responsabile dell'assegnazione di una determinata traccia ferroviaria all'interno della propria rete. Se un treno ha bisogno di una traccia <i>ad hoc</i> per un tragitto transfrontaliero, ad esempio a seguito di un'interruzione del viaggio, rischia di ricevere una serie di tracce che non si collegano in modo tempestivo. I portatori di interessi hanno sottolineato che questa situazione è ricorrente e che i treni merci sono costretti a fermarsi (a volte anche per giorni) in

		<p>attesa della successiva traccia disponibile per continuare il tragitto. Questo a sua volta influisce negativamente sull'affidabilità dei servizi di trasporto merci, portando i clienti a scegliere altre soluzioni per il trasporto delle loro merci.</p>
Ferrovia	<p>Penalizzazione sproporzionata dei servizi di trasporto merci a causa dei programmi di manutenzione</p>	<p>La maggior parte degli interventi di manutenzione sulla rete ferroviaria sono programmati di notte per ridurre al minimo le interruzioni. È la fascia oraria in cui viene programmata la maggior parte dei servizi ferroviari per le merci, poiché la capacità della rete è maggiore vista la minore frequenza di passaggio di treni passeggeri. Di conseguenza, il trasporto ferroviario di merci è interessato in misura significativamente maggiore rispetto al trasporto passeggeri dai lavori di manutenzione programmata sulla rete.</p>
Ferrovia	<p>Esistenza di disposizioni che impongono ai treni di fermarsi alle frontiere</p>	<p>Esistono disposizioni operative che impongono ai treni di fermarsi alle frontiere per adeguarsi alle modifiche della legislazione applicabile allo Stato membro in cui stanno per entrare. Un esempio è la direttiva 2007/59/CE<sup>2</sup> sulla certificazione dei macchinisti, che richiede ai macchinisti di locomotive un livello di competenza B1 nella lingua di ogni paese in cui guidano un treno. Tale requisito viene spesso soddisfatto sostituendo il macchinista alla frontiera e ciò può causare cancellazioni di servizi se il treno è costretto a prendere un percorso alternativo in uno Stato membro diverso da quello previsto. Anche altre norme nazionali, come quelle sulle modalità di prova dei freni o di impostazione della composizione del treno, sono causa di ritardi (che, secondo un caso di studio<sup>3</sup> dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie sul corridoio ferroviario per il trasporto merci 7, possono durare fino a 25 ore).</p> <p>La situazione del trasporto stradale è completamente diversa: all'interno dello spazio Schengen, i trasportatori non sono tenuti a fermarsi alle frontiere se non in caso di controlli straordinari.</p>
Trasporto marittimo a corto raggio	<p>Obbligo di notifica per le navi anche quando fanno scalo in porti intra-UE</p>	<p>Le merci che entrano ed escono dai porti marittimi, anche se il servizio riguarda solo i porti dell'UE, sono attualmente soggette a obblighi di notifica che non sono applicabili al trasporto terrestre. Esempi di tali obblighi sono le notifiche di arrivo, la dichiarazione delle merci trasportate e le comunicazioni di sicurezza.</p>

Vie navigabili interne	Coordinamento insufficiente alle conche	Anche in assenza di orari formali e di specifiche regole di priorità, si registra una crescente tendenza a privilegiare il passaggio delle navi passeggeri rispetto alle navi merci alle conche.
------------------------	---	--

<sup>1</sup> *Commission Staff Working Document accompanying the Seventh monitoring report on the development of the rail market, SWD(2021) 1, pag. 113.*

<sup>2</sup> *Direttiva 2007/59/CE* relativa alla certificazione dei macchinisti.

<sup>3</sup> Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, *Full Impact Assessment. TSI OPE Revision*, 24.10.2018.

Fonte: Corte dei conti europea.

# Abbreviazioni

**CINEA:** Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente

**DG MOVE:** direzione generale della Mobilità e dei trasporti

**DG REGIO:** direzione generale Politica regionale e urbana

**ERTMS:** sistema europeo di gestione del traffico ferroviario

**FC:** Fondo di coesione

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**MCE:** meccanismo per collegare l'Europa

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

**TEN-T:** rete transeuropea dei trasporti

**TFUE:** trattato sul funzionamento dell'Unione europea

**TUE:** unità equivalente a venti piedi (*twenty-foot equivalent unit*)

## Glossario

**Accordo di Parigi:** accordo internazionale firmato a Parigi nel 2015 per limitare il riscaldamento globale a meno di 2° C, facendo ogni sforzo per limitarlo a 1,5° C.

**Accordo di partenariato:** accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro o uno o più paesi terzi, nell'ambito di un programma di spesa dell'UE, in cui sono stabiliti, ad esempio, i piani strategici, le priorità di investimento, le ragioni di scambio o le condizioni a cui sono erogati gli aiuti allo sviluppo.

**Aiuto di Stato:** sostegno pubblico diretto o indiretto a un'impresa od organizzazione, che la pone in condizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

**Autorità di gestione:** autorità (pubblica o privata) nazionale, regionale o locale designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.

**Beneficiario:** persona fisica o giuridica che riceve una sovvenzione o un prestito dal bilancio UE.

**Digitalizzazione:** il passaggio verso l'integrazione e l'utilizzo delle tecnologie digitali e delle informazioni digitalizzate per rendere i processi e i compiti più semplici, più rapidi, più efficienti e/o più economici.

**Dispositivo per la ripresa e la resilienza:** dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

**Fondo di coesione:** fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

**Fondo europeo di sviluppo regionale:** fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando investimenti volti a ridurre gli squilibri tra regioni.

**Gestione concorrente:** modalità di esecuzione della spesa a valere sul bilancio dell'UE in cui la Commissione, a differenza di quanto avviene nella gestione diretta, delega l'esecuzione agli Stati membri, pur mantenendo la responsabilità finale.

**Gestione diretta:** gestione di un fondo o di un programma dell'UE a cura esclusiva della Commissione, contrariamente a quanto avviene nella gestione concorrente o nella gestione indiretta.

**Green Deal europeo:** strategia di crescita dell'UE, adottata nel 2019, volta a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050.

**Meccanismo per collegare l'Europa:** strumento dell'UE che offre sostegno finanziario per la creazione di infrastrutture sostenibili e interconnesse nei settori dell'energia, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

**Monitoraggio:** osservare e verificare sistematicamente i progressi compiuti, in parte attraverso indicatori, verso il raggiungimento di un obiettivo.

**Operatore economico:** qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisce un prodotto o un servizio a pagamento.

**Principio "Chi inquina paga":** principio che impone a chi causa, o può causare, l'inquinamento di sostenere i costi delle misure di prevenzione, controllo o rimedio.

**Programma operativo:** quadro di riferimento per l'esecuzione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in un dato periodo, che riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

**Raccomandazione specifica per paese:** orientamenti annuali che la Commissione sottopone all'approvazione del Consiglio e che poi trasmette, nell'ambito del semestre europeo, ai singoli Stati membri sulle loro politiche macroeconomiche, di bilancio e strutturali.

**Regolamento recante disposizioni comuni:** regolamento che stabilisce le norme applicabili a tutti i cinque Fondi strutturali e d'investimento europei.

**Semestre europeo:** ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

**Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario:** un'iniziativa per introdurre un unico insieme di norme a livello europeo per i sistemi di controllo e comando dei treni, garantendo così l'interoperabilità transfrontaliera.

**Trasferimento modale:** passaggio da un modo di trasporto all'altro.

**Valutazione ex post:** una valutazione indipendente dell'efficacia, dell'efficienza, della coerenza, della pertinenza e del valore aggiunto dell'UE di un progetto o di un programma completato.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63659>



## Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, coadiuvata da: Paul Sime, capo di Gabinetto, e Celil Ishik, attaché di Gabinetto; Marion Colonerus e Niels-Erik Brokopp, primi manager; Guido Fara, capoincarico; Manja Ernst, vicecapoincarico; Tomasz Kapera, Annabelle Miller e Laurence Szwajkajzer, auditor.



*Da sinistra a destra:* Marion Colonerus, Paul Sime, Manja Ernst, Tomasz Kapera, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Niels-Erik Brokopp, Celil Ishik, Laurence Szwajkajzer.

# COPYRIGHT

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

- La figura 1 e 6 sono state realizzate utilizzando risorse tratte da <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-9655-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/69310	QJ-AB-23-007-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9632-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/630968	QJ-AB-23-007-IT-Q

**Il trasporto intermodale delle merci consiste nel trasportare merci in un'unica unità di carico (come un container) combinando più modi di trasporto: stradale, ferroviario, per vie navigabili o aereo. Può ottimizzare i punti di forza intrinseci di ciascun modo di trasporto in termini di flessibilità, velocità, costi e prestazioni ambientali. Per il periodo 2014-2020 i finanziamenti dell'UE destinati a progetti a sostegno dell'intermodalità sono ammontati a circa 1,1 miliardi di euro.**

**La Commissione fissa valori-obiettivo a livello UE relativi all'incremento dell'uso della ferrovia e delle vie navigabili interne, che erano tuttavia irrealistici e non allineati ai valori stabiliti dagli Stati membri stessi. Nel complesso, la Corte ha concluso che il trasporto intermodale delle merci non può ancora competere alla pari con il trasporto su strada a causa di ostacoli normativi e infrastrutturali. La Corte formula una serie di raccomandazioni per migliorare l'efficacia del sostegno dell'UE in tale settore.**

**Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors