



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.9.2010
SEC(2010) 1043 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico

(rifusione)

{COM(2010) 475}

{SEC(2010) 1042}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico

(rifusione)

INTRODUZIONE

Il primo pacchetto ferroviario¹ è costituito da tre direttive comprendenti disposizioni che risalgono fino al 1991. Nell'ambito del programma della Commissione di semplificazione della legislazione², l'iniziativa proposta di rifusione del primo pacchetto comporterà un processo di codificazione di queste direttive e la loro fusione in uno strumento legislativo unico a fini di semplificazione e consolidamento.

Dal punto di vista del contenuto, l'obiettivo è inserire in questo atto unico nuove disposizioni intese a semplificare, chiarire e aggiornare il quadro normativo vigente al fine di porre rimedio alle carenze, ambiguità e lacune constatate, perseguendo così gli obiettivi iniziali della legislazione.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La presente relazione stabilisce l'impatto delle misure da includere nella rifusione del primo pacchetto ferroviario, formulate per risolvere i tre problemi principali del mercato ferroviario:

- **l'accesso al mercato** rimane difficile per i nuovi operatori. Il numero di nuovi operatori nel mercato del trasporto merci è ancora molto limitato e i costi di gestione medi delle imprese ferroviarie sono alti e in aumento;
- il mercato ferroviario europeo è ancora caratterizzato da un grado elevato di **frammentazione**, che compromette il funzionamento del mercato e incide in particolare sulle imprese ferroviarie;
- la **qualità dell'infrastruttura** continua a peggiorare. Questo si ripercuote negativamente sulle prestazioni del trasporto ferroviario, a causa della ridotta capacità e dei ritardi, scoraggia gli investimenti nei servizi accessori e nelle nuove tecnologie e compromette la capacità del settore ferroviario di competere credibilmente con gli altri modi di trasporto.

Ne consegue che il trasporto ferroviario costituisce tuttora un'opzione poco attraente e che la competitività del settore rispetto agli altri modi, in particolare al trasporto su strada, ne risulta diminuita.

La Commissione ritiene che questi problemi vadano affrontati su tre dimensioni: la legislazione in vigore deve essere correttamente applicata e fatta rispettare; le disposizioni legislative vigenti possono aver bisogno di chiarimenti per assicurare un'applicazione armonizzata in tutti gli Stati membri; e infine nuove misure possono essere necessarie per trattare questioni specifiche.

¹ **Direttiva 2001/12/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1); **Direttiva 2001/13/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26, e successive modifiche); **Direttiva 2001/14/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29, e successive modifiche).

² Vedere COM(2005) 535 e COM(2006) 690: Attuazione del programma comunitario di Lisbona - Una strategia per la semplificazione del contesto normativo.

2. L'UE HA IL DIRITTO DI ADOTTARE MISURE?

Il trattato

A norma del titolo VI del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'UE può adottare misure nel settore dei trasporti. L'articolo 90 del TFUE stabilisce che gli obiettivi dei trattati, che comprendono l'istituzione di un mercato comune e l'elaborazione di politiche comuni intese a promuovere un elevato grado di concorrenza e lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, sono perseguiti nel quadro di una politica comune dei trasporti.

Sussidiarietà

I problemi che affliggono il settore ferroviario comportano aspetti transnazionali che richiedono l'adozione di azioni a livello dell'UE. La mancanza di coordinamento fra gli Stati membri e altri attori riduce l'efficienza del trasporto ferroviario internazionale, rischiando uno spostamento dal trasporto ferroviario a quello stradale che risulterebbe in un aumento della congestione e dell'inquinamento. L'Unione è in grado di chiarire più efficacemente dei singoli Stati membri il quadro normativo di accesso al mercato ferroviario al fine di agevolare l'ingresso sul mercato e la concorrenza e di sviluppare i mercati dei servizi ferroviari.

Conformemente al principio di sussidiarietà sancito all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, l'obiettivo di rilanciare il settore ferroviario europeo sarà meglio conseguito integrando le azioni già intraprese a livello dell'UE e dagli Stati membri con l'iniziativa UE di rifusione del primo pacchetto ferroviario.

3. OBIETTIVI

Gli **obiettivi generali** della presente iniziativa consistono nel facilitare l'ingresso e la concorrenza sul mercato ferroviario e nell'integrare il mercato al fine di sviluppare servizi di trasporto merci e passeggeri efficienti e ad alta prestazione. L'iniziativa dovrebbe fondarsi sulle misure esistenti adottate a livello dell'UE, completarle e rafforzarle.

La **semplificazione** giuridica tramite la codifica e la fusione rappresenta il primo **obiettivo orizzontale** della presente iniziativa di rifusione. In secondo luogo, il **chiarimento** di alcune disposizioni della normativa di accesso del settore ferroviario faciliterebbe il corretto recepimento e l'efficace attuazione del diritto dell'Unione europea in tutti gli Stati membri. Vi è infine l'esigenza di **aggiornare** la legislazione sopprimendo le disposizioni divenute obsolete (che erano storicamente pertinenti prima della piena apertura del mercato) e introducendo nuove disposizioni più adeguate al funzionamento del mercato attuale.

Gli **obiettivi specifici** dell'iniziativa sono i seguenti:

- migliorare l'accesso non discriminatorio ai servizi sulla linea
- aumentare la trasparenza del quadro istituzionale del mercato ferroviario
- potenziare la cooperazione e il coordinamento per facilitare il trasporto ferroviario internazionale
- offrire incentivi efficaci per un finanziamento sano e sostenibile

- accrescere l'indipendenza e le competenze dell'organismo di regolamentazione

4. OPZIONI STRATEGICHE

Il pacchetto di misure considerato per la rifusione comprende 26 modifiche.

Una valutazione d'impatto è stata ritenuta necessaria per le modifiche che introducono 9 nuove misure. Una valutazione d'impatto era stata precedentemente condotta dalla Commissione per 4 misure, per cui ne sono state esaminate solo 5. Considerato il campo d'applicazione limitato delle misure, l'analisi è stata eseguita sotto il profilo qualitativo in modo da poter confrontare gli effetti delle diverse opzioni strategiche. Le opzioni strategiche per le 5 nuove misure e il relativo impatto sono riassunte di seguito. Sulla base dell'analisi è stata mantenuta un'opzione per misura.

La relazione contiene inoltre una valutazione quantitativa degli impatti economico, sociale e ambientale e dei costi amministrativi eseguita sull'insieme delle modifiche prese in considerazione. Tali impatti quantitativi sono illustrati nella sezione 5.

4.1. Fornitura di servizi ferroviari

Il requisito secondo il quale la gestione dei servizi sulla linea deve essere indipendente dalla fornitura del trasporto ferroviario ridurrà i conflitti di interessi e la discriminazione nell'accesso ai servizi, contribuendo in tal modo allo sviluppo imprenditoriale dei nuovi operatori.

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3
Fornitura di servizi ferroviari	Operatori dei servizi sulla linea indipendenti sotto il profilo giuridico da società o enti che detengono un significativo potere sul mercato del trasporto ferroviario	Operatori dei servizi sulla linea indipendenti sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale da società o enti che detengono un significativo potere sul mercato del trasporto ferroviario	Operatori dei servizi sulla linea indipendenti sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale da tutte le società o gli enti attivi sul mercato del trasporto ferroviario

Nell'opzione 1 i conflitti di interesse persisteranno in quanto l'indipendenza è unicamente giuridica e un operatore di servizi sulla linea potrebbe far parte di una holding che controlla anche un'impresa ferroviaria storica.

L'opzione 2 assicurerà un'indipendenza adeguata e avrà un impatto sullo sviluppo dei servizi ferroviari in quanto l'accesso a tali servizi per i nuovi operatori sarà più agevole e meno costoso. I costi amministrativi sono inferiori rispetto all'opzione 1.

L'opzione 3 si applica a tutti gli operatori ed è più rigorosa e meno efficace dell'opzione 2. Gli investimenti in nuovi servizi sulla linea eserciterebbero meno attrattiva in quanto nuove imprese ferroviarie che di recente hanno investito in una struttura di servizio e l'hanno sviluppata sarebbero tenute a vendere il bene o ad affidarne la gestione a terzi.

L'opzione 2 è la più promettente in quanto esclude possibili conflitti di interesse, ma non scoraggia futuri investimenti nei servizi ferroviari da parte di nuove imprese ferroviarie.

4.2. Disponibilità dei servizi sulla linea

Disposizioni specifiche che offrono incentivi per un uso più efficace dei beni esistenti creeranno capacità di infrastruttura supplementare con investimenti minimi. La maggiore disponibilità di servizi sulla linea contribuirà a rimuovere strozzature specifiche sul mercato ferroviario.

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3
Disponibilità dei servizi sulla linea	Sanzione pecuniaria in caso di non utilizzo	Se la struttura di servizio non è utilizzata, il proprietario è tenuto a cederla in affitto o in leasing	Se la struttura di servizio non è utilizzata, il proprietario è tenuto a metterla in vendita

L'opzione 1 non sarà sempre efficace in quanto, per evitare l'ingresso sul mercato di nuovi concorrenti, gli operatori possono preferire il pagamento di sanzioni pecuniarie alla riapertura di una struttura di servizio.

L'opzione 2 avrà un impatto moderato. I nuovi prestatori di servizi potranno rilevare servizi sulla linea precedentemente inutilizzati e l'aumento dei servizi disponibili porterà a tariffe più basse per le nuove imprese ferroviarie. Questa opzione comporterà costi amministrativi più elevati rispetto all'opzione 1 dovuti alle nuove procedure amministrative per l'affitto o il leasing dei beni.

L'opzione 3 impone l'obbligo di vendere la struttura di servizio in caso di non utilizzo. Un proprietario che ha interesse a impedire l'entrata sul mercato di nuove imprese ferroviarie può tuttavia decidere di vendere a un promotore immobiliare piuttosto che a un altro gestore disposto a rimettere in funzione la struttura.

L'opzione 2 è la più promettente. Anche se i costi amministrativi dovrebbero essere maggiori di quelli dell'opzione 1, sono ampiamente ripagati dai benefici.

4.3. Separazione contabile

Se si conferisce agli organismi di regolamentazione il potere di effettuare audit della contabilità dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie, essi potranno verificare la conformità al principio della separazione contabile e individuare comportamenti scorretti o situazioni che necessitano di sorveglianza. Un formato e un contenuto standard delle informazioni consentirebbe di verificare la conformità ai principi di imposizione dei diritti.

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3
Separazione contabile	Obbligo di effettuare periodicamente audit esterni indipendenti e di trasmettere i risultati agli organismi di	Facoltà dell'organismo di regolamentazione di effettuare audit o far realizzare audit esterni per verificare la	Facoltà dell'organismo di regolamentazione di effettuare audit o far realizzare audit esterni per verificare la

	regolamentazione	separazione contabile e richiedere dati di contabilità dei costi in formato aggregato e normalizzato con il minimo previsto di dati	separazione contabile e richiedere dati di contabilità dei costi in formato aggregato e normalizzato con un modello e una serie di dati completi e unificati
--	------------------	---	--

L'opzione 1 ridurrà le distorsioni sul mercato e l'uso non corretto dei fondi pubblici e aumenterà la concorrenza interna. L'impatto economico previsto dall'opzione 2 sarà tuttavia maggiore in quanto, grazie alle informazioni più precise, gli organismi di regolamentazione saranno in grado di controllare efficacemente il rispetto dei principi di determinazione dei diritti da parte dei gestori dell'infrastruttura; ne risulteranno diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura più bassi e più trasparenti.

L'introduzione di un modello comune dettagliato nell'opzione 3, se da un lato assicura la completezza dei dati di contabilità dei costi, comporterà tuttavia costi amministrativi aggiuntivi per il settore pubblico e le imprese senza aumentare sostanzialmente l'efficacia dell'opzione.

Si preferisce l'opzione 2 in quanto consente agli organismi di regolamentazione di esercitare una sorveglianza efficace dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie storiche senza gli elevati costi amministrativi dell'opzione 3.

4.4. Sostegno agli operatori in caso di trattamento discriminatorio

L'ampliamento delle competenze delle autorità di concorrenza o degli organismi di regolamentazione, che consentirà loro di fornire un sostegno adeguato agli operatori in caso di trattamento discriminatorio nell'accesso ai servizi sulla linea, ridurrà gli ostacoli all'ingresso sul mercato per i nuovi operatori, stimolerà lo sviluppo di attività imprenditoriali e porterà in alcuni casi a prezzi dei servizi inferiori.

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3
Sostegno agli operatori in caso di trattamento discriminatorio	Si raccomanda che gli Stati membri conferiscano all'autorità di concorrenza la facoltà di applicare procedure di emergenza nell'ambito di casi di posizione dominante	Ampliare la portata delle competenze degli organismi di regolamentazione in modo che coprano le decisioni relative all'allegato II della direttiva 2001/14 (servizi ferroviari)	Ampliare la portata delle competenze degli organismi di regolamentazione in modo che coprano le decisioni relative all'allegato II della direttiva 2001/14 (servizi ferroviari). Includere procedure di emergenza rapide che consentono un

			intervento ex ante.
--	--	--	---------------------

L'introduzione di procedure di emergenza nell'opzione 1 per i casi di posizione dominante che rientrano nell'ambito statutario delle autorità di concorrenza renderà più rapido l'accesso ai servizi sulla linea per i nuovi operatori. Resterebbero tuttavia alcuni casi di posizione dominante e sono previsti costi amministrativi aggiuntivi.

Nell'opzione 2 le autorità di concorrenza mantengono la facoltà di intervenire, ma gli attori del mercato ferroviario possono anche rivolgersi agli organismi di regolamentazione per questioni di trattamento discriminatorio. Questo sistema contribuirà più efficacemente dell'opzione 1 a ridurre la discriminazione nell'accesso ai servizi ferroviari e gli ostacoli all'ingresso sul mercato.

Anche l'opzione 3 dà facoltà agli organismi di regolamentazione di agire ex ante nel contesto di casi di posizione dominante, ma rischia di regolamentare in maniera eccessiva il mercato imponendo decisioni quando non sono segnalate difficoltà particolari.

Si preferisce l'opzione 2 in quanto consentirà agli organismi di regolamentazione di intervenire in tutti i casi in cui gli operatori ritengono di essere stati discriminati e di sorvegliare le questioni riguardanti i servizi ferroviari senza i costi amministrativi eccessivi previsti dall'opzione 3.

4.5. Indipendenza degli organismi di regolamentazione

Requisiti supplementari di indipendenza fra gli organismi di regolamentazione e le imprese ferroviarie storiche garantiranno la piena indipendenza del processo decisionale, ponendo così le basi della concorrenza leale nel mercato ferroviario.

	Opzione 1	Opzione 2
Indipendenza degli organismi di regolamentazione	Indipendenza degli organismi di regolamentazione nell'organizzazione, nelle decisioni di finanziamento, nella struttura giuridica e nel processo decisionale da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, richiedente, organo preposto alla ripartizione delle capacità o alla determinazione dei diritti nonché dalla pubblica autorità con diritti di proprietà sull'impresa ferroviaria storica e	Istituzione di un organismo di regolamentazione nazionale unico in ogni Stato membro, giuridicamente distinto e indipendente sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale da qualsiasi altra autorità pubblica, indipendente nell'organizzazione, nelle decisioni di finanziamento, nella struttura giuridica e nel processo decisionale da qualsiasi gestore dell'infrastruttura,

	<p>indipendenza funzionale da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico.</p>	<p>richiedente, organo preposto alla determinazione dei diritti o alla ripartizione delle capacità</p> <p>nonché</p> <p>funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico.</p>
--	---	--

L'opzione 1 eliminerà i conflitti di interesse ed eguaglierà la capacità amministrativa degli organismi di regolamentazione in tutta l'UE, eliminando così gli ostacoli all'ingresso sul mercato tramite la garanzia di pari opportunità per tutte le imprese ferroviarie.

Nell'opzione 2 gli organismi di regolamentazione saranno anche giuridicamente distinti e indipendenti da qualsiasi altra autorità pubblica, ma non godranno di maggiore indipendenza dai gestori dell'infrastruttura e dall'impresa ferroviaria storica rispetto all'opzione 1.

Si preferisce l'opzione 1 in quanto assicurerà un'adeguata indipendenza di tutti gli organismi di regolamentazione nell'UE, con un conseguente impatto positivo sul piano economico, sociale e ambientale. I costi amministrativi saranno ragionevoli.

5. ANALISI QUANTITATIVA DEGLI IMPATTI DELLA PROPOSTA NEL SUO INSIEME

5.1. Impatto economico

Sotto il profilo della **concorrenza**, l'attuazione del pacchetto di modifiche eserciterà un leggero impatto sulla quota modale del trasporto merci, portando a una stabilizzazione o a un'inversione precoce della tendenza negativa di base. Quanto ai nuovi operatori, le modifiche proposte nel pacchetto dovrebbero generare un aumento del 3-4% delle nuove imprese ferroviarie e del 2-3% della quota di mercato degli operatori non dominanti. Dal punto di vista della **qualità**, gli incidenti mortali nel trasporto stradale delle merci sarebbero evitati, ma la correlazione fra l'apertura del mercato e la puntualità sarebbe scarsa o molto scarsa. Infine, i costi di gestione potrebbero essere ridotti di circa il 6%.

5.2. Costi amministrativi

Sono stati presi in considerazione due tipi di costi amministrativi: i **costi una tantum**, definiti come costi di avviamento o costi sostenuti per la riconfigurazione delle modalità di espletamento di un obbligo amministrativo o di realizzazione di un'azione specifica, e i **costi correnti**, definiti come costi annuali. Questi costi riguardano principalmente i nuovi obblighi di pubblicazione che incombono agli Stati membri (norme sull'imposizione dei diritti e strategia di sviluppo a medio/lungo termine), ai gestori dell'infrastruttura (nuove informazioni nel prospetto informativo della rete), ai gestori di terminali (condizioni di accesso) e agli organi preposti al rilascio delle licenze (condizioni di rilascio delle licenze).

5.3. Impatto sociale

Per quanto riguarda l'**occupazione**, il pacchetto di misure eserciterebbe un impatto pari a 1 700 000 ore di lavoro, equivalenti a 1 000 lavoratori supplementari. Il trasferimento modale dalla strada alla ferrovia risulta in un leggero calo dell'occupazione nel settore del trasporto stradale. Si produrrebbe una domanda generale di personale più qualificato e una maggiore richiesta di centri di formazione.

5.4. Impatto ambientale

Si prevede che l'attuazione delle modifiche apporterà vantaggi grazie alla riduzione delle emissioni di CO₂ e al miglioramento della qualità dell'aria. Il pacchetto può essere svantaggioso in termini di emissioni sonore dovute all'aumento del traffico, ma tale svantaggio è compensato da misure di riduzione del rumore. I benefici legati alla riduzione del consumo energetico dovrebbero produrre il massimo effetto nell'anno di piena attuazione, per poi diminuire leggermente a causa del miglioramento dell'efficienza energetica previsto per i veicoli pesanti.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

È opportuno utilizzare le informazioni contenute nei sistemi di monitoraggio esistenti, definendo al tempo stesso indicatori aggiuntivi. L'attuazione dell'iniziativa dipende dagli sforzi congiunti degli Stati membri; è pertanto essenziale che i sistemi di monitoraggio siano armonizzati.

Poiché la maggior parte degli indicatori pertinenti sono attualmente controllati nell'ambito del piano di monitoraggio del mercato ferroviario (*Rail Market Monitoring Scheme – RMMS*)³, il monitoraggio di questa iniziativa potrebbe essere effettuato nell'ambito di tale piano.

³ V. COM(2007)609 definitivo e COM(2009)676.