



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.1.2008
SEC(2008) 24

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**Relazione sulla valutazione d'impatto
delle proposte volte a modernizzare e potenziare la struttura organizzativa
del trasporto sulle vie navigabili interne in Europa**

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{SEC(2008) 23}

(inserire riferimento alla valutazione d'impatto)

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Relazione sulla valutazione d'impatto delle proposte volte a modernizzare e potenziare la struttura organizzativa del trasporto sulle vie navigabili interne in Europa

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{SEC(2008) 23}

DG capofila: DG TREN

1. PROCEDIMENTO

Un "Pacchetto di proposte volte a modernizzare e potenziare la posizione e il quadro normativo del trasporto sulle vie navigabili interne" era una delle priorità del programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2006 (rif. 2006/TREN/009).

Le attività relative alla valutazione d'impatto sono iniziate nel gennaio 2006. È stato istituito un gruppo direttivo interservizi, che si è riunito regolarmente tra maggio e settembre 2006. L'iniziativa, inizialmente in programma per il 2006, è stata tuttavia rimandata. La valutazione d'impatto, inclusi il contributo di esperti esterni e la consultazione delle parti interessate, è stata realizzata tra maggio 2006 e luglio 2007.

Il risultato della valutazione d'impatto fa riferimento alla prima relazione della Commissione sull'attuazione del programma d'azione "Naiades" per la promozione del trasporto sulle vie navigabili interne¹, che figura nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007 (rif. 2007/TREN/012).

2. IL PROBLEMA

Oltre a proporre il programma d'azione "Naiades", la comunicazione della Commissione sulla promozione del trasporto sulle vie navigabili interne del gennaio 2006² affronta anche la questione della modernizzazione della struttura organizzativa del trasporto sulle vie navigabili interne in Europa.

L'attuale struttura presenta diversi aspetti problematici, che sono tuttavia interdipendenti. Si possono individuare tre ambiti: 1) normativo, 2) istituzionale e 3) organizzativo.

1. Oggigiorno il conducente di un battello che voglia navigare attraverso la rete idroviaria dell'Unione europea si trova a dover osservare una serie di regole emanate da soggetti diversi (norme comunitarie, regolamenti della Commissione centrale per

¹ COM(2007) 770 definitivo del 5 dicembre 2007.

² COM(2006) 6 definitivo del 17 gennaio 2006.

la navigazione sul Reno – CCNR - o della Commissione per il Danubio). Alcune di queste regole si equivalgono, ma non sono comunque identiche e il riconoscimento reciproco dei rispettivi certificati non è garantito.

2. L'aspetto normativo è rafforzato dal quadro istituzionale. Solo la Comunità può adottare norme vincolanti per l'intera rete comunitaria. La CCNR può stabilire norme unicamente per il Reno mentre la Commissione per il Danubio non può adottare decisioni vincolanti. Sebbene queste organizzazioni siano competenti per zone geografiche diverse, le loro attività normative in gran parte si sovrappongono.
3. Il modo poi in cui sono utilizzate le risorse amministrative disponibili nel settore del trasporto internazionale sulle vie navigabili interne, a causa delle frizioni intrinseche al sistema e alla duplicazione delle attività a differenti livelli, non consente di svilupparne pienamente il potenziale. Inoltre, dato che, tranne la Comunità, nessuna delle suddette organizzazioni possiede la competenza né i mezzi per intervenire con legittimità nell'ambito della gestione strategica, i progressi in questo settore sono ritenuti insufficienti. Occorre infine rilevare che il trasporto sulle vie navigabili interne gode di scarsa attenzione a livello politico rispetto ad altri mezzi.

Da alcuni anni si registra un consenso generale sul fatto che il quadro attuale debba essere modernizzato e già si comincia ad operare in questa direzione. La questione principale da risolvere, tuttavia, è stabilire se le carenze della struttura organizzativa esistente possano essere colmate modificando il quadro istituzionale, eventualmente su iniziativa della Commissione europea.

3. OBIETTIVO

L'iniziativa prevista si prefigge in primo luogo di modernizzare, e possibilmente semplificare, la struttura organizzativa del trasporto sulle vie navigabili interne in Europa, al fine di promuovere la piena realizzazione del mercato unico nel settore della navigazione interna, migliorare il contesto imprenditoriale e normativo e quindi contribuire alla crescita e al rafforzamento della competitività nel settore del trasporto sulle vie navigabili interne.

A tal fine occorrerà concentrare le conoscenze e le risorse disponibili, evitando la duplicazione delle attività nelle varie organizzazioni. La soluzione prescelta dovrà agevolare il processo decisionale, permettere la partecipazione dei paesi terzi interessati (membri delle commissioni del Reno e del Danubio) e facilitare l'armonizzazione delle legislazioni a livello europeo.

Si dovrà infine passare dall'approccio attuale, di tipo essenzialmente normativo, ad una politica più strategica nel settore della navigazione interna, creando sinergie e coerenza, ad esempio attraverso l'istituzione di norme comuni al livello adeguato.

4. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO

La valutazione d'impatto intendeva innanzitutto stabilire se la modernizzazione della struttura organizzativa del trasporto sulle vie navigabili interne in Europa richiedesse la modifica del quadro istituzionale. A tal fine, e in seguito all'adozione della comunicazione del 2006 sul programma "Naiades", i servizi della Commissione hanno valutato l'impatto delle quattro opzioni seguenti:

- Opzione 1: Cooperazione rafforzata ma quadro istituzionale invariato
- Opzione 2: Adesione della Comunità alle commissioni del Reno e del Danubio
- Opzione 3: Convenzione paneuropea
- Opzione 4: Agenzia europea

L'impatto delle diverse opzioni a confronto può essere riassunto come segue.

Portare avanti il rafforzamento della cooperazione fra la Commissione europea e le commissioni fluviali internazionali (opzione 1) salvaguarderebbe la struttura e i metodi di lavoro attuali, ma richiederebbe un maggiore coordinamento delle attività delle varie organizzazioni. Anche se permarrebbe la frammentarietà delle basi giuridiche e la difformità delle disposizioni applicabili per le diverse zone geografiche all'interno del mercato unico, si riuscirebbe a raggiungere l'obiettivo di realizzare pienamente il mercato unico nel settore della navigazione interna e di creare condizioni di concorrenza omogenee su tutte le vie navigabili comunitarie, senza modificare la struttura organizzativa esistente. Questa opzione richiederebbe tuttavia più tempo rispetto ad altre opzioni che inciderebbero maggiormente sul quadro istituzionale e comporterebbe costi amministrativi analoghi a quelli generati dall'adesione della Comunità alle commissioni fluviali internazionali (opzione 2).

Strutture amministrative e risorse umane potrebbero essere utilizzate con maggiore efficienza ed efficacia se la Comunità europea aderisse alle commissioni fluviali internazionali per quanto concerne le materie di sua competenza (opzione 2). Quest'opzione non modificherebbe in maniera significativa il quadro istituzionale e richiederebbe un aumento marginale delle risorse umane. Permetterebbe al tempo stesso di basarsi sull'esperienza acquisita e su meccanismi decisionali e di lavoro ormai ben collaudati, il che potrebbe accelerare l'armonizzazione legislativa. Si è constatato, tuttavia, che questa opzione avrebbe implicazioni diverse per la CCNR e per la Commissione del Danubio. Per quanto riguarda quest'ultima, l'adesione della Comunità non soltanto faciliterà l'adozione di norme armonizzate per la navigazione sul Danubio, ma contribuirà anche ad agevolare e accelerare la revisione della convenzione di Belgrado, premessa necessaria per condurre a termine la riforma della Commissione del Danubio. Quest'opzione trova inoltre una giustificazione giuridica proprio nell'attuale revisione della convenzione di Belgrado.

Rispetto alle prime due opzioni, con una convenzione paneuropea (opzione 3) si verrebbe ad aggiungere un ulteriore livello normativo, istituzionale ed amministrativo, con il rischio di complicare ulteriormente il processo d'armonizzazione delle legislazioni. Le spese amministrative sarebbero sensibilmente più elevate rispetto alle prime due opzioni, senza che all'aumento delle risorse umane corrisponda necessariamente un aumento di efficienza. Questa opzione potrebbe, tuttavia, suscitare maggiore attenzione a livello politico, favorendo il conseguimento dell'obiettivo della promozione strategica.

Se si istituisse un'agenzia dell'UE per il trasporto sulle vie navigabili – o un'"antenna" all'interno di un'agenzia esistente – (opzione 4), le ripercussioni a livello di risorse umane e costi di gestione sarebbero simili a quelli dell'opzione 3 (sebbene questi ultimi potrebbero essere più contenuti nel caso dell'"antenna"). Questa opzione sarebbe coerente con la politica dell'Unione europea sugli altri modi di trasporto o, ad esempio, con la promozione dell'uso intelligente dell'energia. La creazione di un'agenzia dell'UE *in aggiunta* alle commissioni fluviali internazionali esistenti non darebbe necessariamente luogo ad una migliore

utilizzazione delle risorse umane, *a meno che* tale agenzia non fosse dotata di mansioni esecutive volte a garantire l'attuazione uniforme in tutti gli Stati membri della legislazione in materia di sicurezza del trasporto sulle vie navigabili interne, funzione normalmente svolta dalle autorità competenti degli Stati membri. Il ricorso a meccanismi decisionali e di lavoro ben collaudati potrebbe nondimeno accelerare il processo di armonizzazione rispetto alle opzioni 1 e 3. Optando per questa soluzione si potrebbe realizzare più facilmente l'obiettivo della promozione strategica e suscitare una maggiore attenzione politica, anche se sarebbero necessarie ulteriori misure.

Tutte le opzioni prese in esame hanno in comune il fatto che, senza l'adozione di ulteriori misure, l'impatto di ciascuna di esse, come misura a sé stante, sulla *competitività*, sull'*ambiente* o sulla *situazione sociale* del settore del trasporto sulle vie navigabili interne sarebbe troppo aleatorio o marginale per essere quantificato. Per analizzare l'impatto di queste opzioni ci si sarebbe dovuti basare su ipotesi con ampi margini d'incertezza e si sarebbero ottenuti risultati non commisurati all'impatto potenziale.

5. CONCLUSIONI

I servizi della Commissione concludono dall'analisi della valutazione d'impatto che nessuna opzione specifica presenta vantaggi evidenti sul piano delle ripercussioni esaminate. Sebbene l'attuale struttura organizzativa possa essere considerata "un coacervo di risorse e sforzi, dalla legittimità frammentata e dall'efficacia limitata per ragioni intrinseche al sistema"³, la modifica della struttura organizzativa di per sé non contribuirebbe sufficientemente a dissolvere gli ostacoli allo sviluppo del trasporto sulle vie navigabili interne in Europa.

Nelle circostanze attuali pare quindi preferibile optare per una struttura organizzativa fondata sugli attori istituzionali esistenti e, per quanto possibile, migliorare e modernizzare i loro metodi di lavoro. Ciò premesso, una combinazione delle opzioni 1 e 2 (un migliore coordinamento degli attori istituzionali esistenti insieme all'adesione tempestiva della Comunità alla commissione del Danubio per stimolarne la riforma e accelerare la revisione della convenzione di Belgrado) può essere la soluzione migliore. I servizi della Commissione non hanno intenzione al momento di proporre la creazione di altre strutture oltre a quelle esistenti. Secondo quanto richiesto dalle parti interessate, questa soluzione dovrebbe accompagnarsi ad un impegno ancora più forte dei servizi della Commissione all'interno della struttura organizzativa esistente.

³ COM(2006) 6 definitivo.