



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.12.2008
SEC(2008) 3029

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativo alla rete ferroviaria per un trasporto merci competitivo**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

{COM(2008) 852 definitivo}

{SEC(2008) 3028}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla rete ferroviaria per un trasporto merci competitivo

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

1. ORGANIZZAZIONE E PIANIFICAZIONE DELLO STUDIO DI IMPATTO

Il presente studio di impatto verte sul seguito dato alla comunicazione adottata dalla Commissione il 18 ottobre 2007 dal titolo “Verso una rete ferroviaria a priorità merci”¹. Lo studio è stato realizzato in collaborazione con un consulente esterno.

È stata condotta anche una serie di consultazioni: innanzitutto nel 2006, a sostegno della comunicazione adottata nell’ottobre 2007, accolta favorevolmente dal settore e dal Parlamento europeo e dal Consiglio; in seguito, dal gennaio al giugno 2008, attraverso un gruppo di esperti in rappresentanza di diversi attori interessati da tale iniziativa e provenienti da vari Stati membri; infine, nei mesi di giugno e luglio 2008, periodo in cui è stata lanciata una consultazione pubblica, conformemente alle norme della Commissione.

2. MOTIVO DI UN’AZIONE TESA ALLA CREAZIONE DI UNA RETE FERROVIARIA PER UN TRASPORTO MERCI COMPETITIVO

Da oltre trent’anni il trasporto merci per ferrovia presenta problematiche dovute a fattori differenti: i cambiamenti industriali, lo sviluppo della rete autostradale, le nuove esigenze delle imprese in materia logistica. Per rispondere a tali difficoltà, la Comunità ha avviato una politica attiva di rilancio della ferrovia basata sull’apertura progressiva alla concorrenza dei servizi di trasporto (effettiva dal 1° gennaio 2007 per l’insieme del trasporto merci) e sullo sviluppo dell’interoperabilità dei sistemi ferroviari.

Gli scarsi progressi compiuti dal trasporto merci per ferrovia fino a oggi sono il risultato di vari fattori, menzionati di seguito: il lento sviluppo della concorrenza e dell’interoperabilità; la mancanza di capacità di infrastrutture di buona qualità e affidabili adibite al trasporto merci internazionale.

La normativa comunitaria esistente, in particolare la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, contiene una serie di disposizioni relative alla cooperazione tra i gestori d’infrastruttura nazionali (GI) per agevolare il trasporto internazionale delle merci e al modo in cui questo tipo di traffico deve essere gestito in

¹ COM(2007) 608.

termini di assegnazione di tracce. Poiché non sufficientemente precise, tali disposizioni appaiono insufficienti.

I temi più delicati che di conseguenza scaturiscono a proposito della capacità di infrastrutture per il trasporto merci per ferrovia, in particolare quello internazionale, sono la scarsa cooperazione per quanto riguarda tanto gli investimenti quanto la gestione operativa delle infrastrutture che possono causare interruzioni del servizio alle frontiere; la mancanza di coordinamento tra l'infrastruttura ferroviaria e i terminal in senso lato (nei porti, sulla terraferma e nelle stazioni di smistamento); la necessità di una maggiore trasparenza dell'informazione destinata agli utenti dell'infrastruttura; in materia di utilizzo delle linee a traffico misto e di scelte di investimento, il trattamento molto spesso sfavorevole del trasporto merci rispetto al traffico di passeggeri.

Se non verranno adottate nuove misure, le difficoltà richiamate rischiano di aggravarsi e di impedire alla ferrovia di rispondere opportunamente ai bisogni esistenti in fatto di mobilità delle merci.

3. OBIETTIVI

La Commissione si prefigge l'obiettivo di migliorare il servizio fornito dai gestori dell'infrastruttura (GI) agli operatori del trasporto merci internazionale ampliando, potenziando e/o integrando le iniziative esistenti verso la realizzazione di una rete ferroviaria internazionale per un trasporto merci competitivo composta di corridoi.

L'iniziativa valutata nel presente studio risponde agli obiettivi di crescita del programma di Lisbona e si iscrive pienamente negli orientamenti stabiliti dalla Commissione nel Libro bianco sui trasporti fino al 2010 e nella sua revisione intermedia, pubblicata nel 2006. Essa rappresenta ugualmente un contributo agli obiettivi di sviluppo duraturo dell'Unione.

Infine, più iniziative contribuiscono o hanno contribuito in passato alla creazione di tali corridoi: il primo pacchetto ferroviario (direttive 2001/14/CE e 2001/12/CE), il programma TEN-T (rete transeuropea di trasporto), la cooperazione tra Stati membri e GI nel quadro dei corridoi ERTMS, l'introduzione della STI TAF (specifica tecnica di interoperabilità "Applicazioni telematiche per il trasporto merci").

La Commissione desidera per tale motivo agire secondo quattro assi rispondenti ai principali problemi: migliorare il coordinamento tra i GI; ottimizzare le condizioni di accesso alle infrastrutture; garantire ai treni adibiti al trasporto merci una priorità adeguata; migliorare l'intermodalità lungo i corridoi.

4. OPZIONI

Per sviluppare questa rete la Commissione ha valutato tre strategie alternative nel quadro della comunicazione adottata nell'ottobre 2007²: nessuna nuova iniziativa; la creazione di una rete per un trasporto merci competitivo; la realizzazione di una rete dedicata al trasporto merci. La Commissione è giunta alla conclusione che la creazione di una rete per un trasporto merci

² Cfr. l'analisi di impatto SEC(2007) 1322.

competitivo è la soluzione più appropriata. La sua messa in atto non deve tuttavia impedire lo sviluppo, a più lungo termine, di una rete dedicata al trasporto merci.

La presente analisi di impatto riguarda la creazione di tale rete, per la quale sono state esaminate tre opzioni:

- opzione A (status quo): scenario di riferimento nel senso che non vengono introdotte nuove azioni mentre si proseguono le azioni già intraprese (programma TEN-T, politica in favore dell'interoperabilità); le azioni programmate (in particolare il rifacimento del primo pacchetto ferroviario e l'attuazione della strategia sull'internalizzazione dei costi esterni) ma non intraprese non vengono, in cambio, prese in considerazione;
- opzione B (iniziative politiche): ampliare l'iniziativa dell'ERTMS ad altri corridoi; diffondere le migliori prassi; verificare sistematicamente l'applicazione della normativa esistente (in particolare per la cooperazione internazionale e l'esecuzione di regimi di prestazione); invitare gli Stati membri e i GI a cooperare maggiormente e a creare corridoi su base volontaria;
- opzione C (rafforzamento legislativo): proporre un complemento alla legislazione esistente che impone la cooperazione tra Stati membri e GI su almeno un corridoio per Stato membro prima del 2013; su questo corridoio, il trasporto merci avrebbe sufficientemente priorità e la concorrenza tra gli operatori verrà agevolata; tale complemento legislativo si applicherà a una rete di corridoi.

5. ELEMENTI METODOLOGICI RELATIVI ALLO STUDIO DI IMPATTO

La Commissione ha optato per una valutazione degli effetti sui corridoi A (Rotterdam-Genova) ed E (Dresda-Budapest), complementari in termini geografici (orientazione nord-sud/est-ovest; situati in zone differenti dell'Unione); in termini di sbocchi (marittimi/terrestri; zone dense/non dense), in termini di realtà del traffico (intensità del traffico; ripartizione del traffico tra passeggeri e merci/fra trasporto merci internazionale e nazionale) e in termini di maturità della cooperazione tra i vari attori nazionali³.

I risultati ottenuti per questi due corridoi sono stati estrapolati alla rete ERIM⁴, che raccoglie le sezioni con il maggior traffico merci (la rete copre infatti il 20% delle linee europee complessive su cui circola il 56% di tutte le tonnellate-chilometro).

Inizialmente, per ogni corridoio sono stati valutati gli effetti operativi e, in un secondo tempo, gli effetti societari mediante il modello Transtools, sulla base di ipotesi generali e dei risultati ottenuti in materia di effetti operativi⁵.

Per passare dalla valutazione degli impatti operativi alla valutazione degli impatti societari, i risultati ottenuti a livello operativo sono stati, per ogni corridoio, tradotti in "fattori di evoluzione" dei costi e della rapidità commerciale del trasporto merci per ferrovia da una

³ Cfr. i dati principali relativi ai corridoi ERTMS nell'allegato 7.

⁴ ERIM è un progetto pilotato dall'Unione internazionale delle ferrovie. Cfr. la mappa della rete ERIM nell'allegato 8.

⁵ Negli allegati gli impatti operativi vengono chiamati impatti *micro-level* mentre quelli societari impatti *macro-level*.

parte, e della rapidità commerciale del trasporto ferroviario di passeggeri dall'altra. Detti fattori di evoluzione sono stati successivamente integrati ai dati necessari per l'utilizzo di Transtools.

6. ANALISI QUALITATIVA PER I CORRIDOI A ED E

Sul piano qualitativo, l'opzione B presenterebbe come principale caratteristica una grande flessibilità in materia di definizione e di attuazione delle misure necessarie per realizzare i progressi sperati. I GI e gli Stati membri potrebbero, in tale contesto, adattare al meglio i loro interventi in funzione delle specificità alle quali sono tenuti a rispondere. Per contro, l'opzione B presenta dei rischi molto elevati relativi all'attuazione effettiva delle misure previste e all'eterogeneità tra i diversi corridoi, sia in termini tecnici sia in termini organizzativi e di tempi per il compimento di progressi.

Dal canto suo, l'opzione C rappresenterebbe un quadro più rigido ma avrebbe come caratteristiche una migliore visibilità per gli operatori del trasporto merci sull'evoluzione dei corridoi, maggiore coordinamento nella creazione della rete del trasporto merci e un reale cambiamento in materia di gestione della varietà dei traffici sulle infrastrutture.

7. ANALISI QUANTITATIVA

L'analisi quantitativa degli impatti mostra progressi più sensibili con l'opzione C rispetto all'opzione B riguardanti la riduzione dei tempi di attesa alle frontiere o nei terminal, dei costi unitari del trasporto merci per ferrovia, sul corridoio A come sul corridoio E. I costi amministrativi generati da una maggiore cooperazione tra GI sarebbero parzialmente compensati dai guadagni dei costi amministrativi per le imprese ferroviarie.

Complessivamente, gli effetti operativi e societari tradotti in termini monetari danno, per quanto riguarda l'intera rete ERIM, i seguenti risultati (le cifre della tabella esprimono le evoluzioni in relazione all'opzione A in milioni di euro):

	Costo/benefici	OPZIONE B	OPZIONE C
		VNA (in Mio EUR)	VNA (in Mio EUR)
Armonizzazione tecnica dell'infrastruttura	Investimenti per allungare i binari di incrocio	-3 219,6	-3 219,6
	Riduzione dei costi del trasporto merci per ferrovia	2 409,9	2 409,9
	Riduzione dei tempi di attesa alle frontiere	4 941,4	6 532,7
Regole di assegnazione delle tracce e gestione del traffico	<i>Capacità complementare per i treni adibiti al trasporto merci</i>	-	1 209,3
	Riduzione dei ritardi (previsti e no) del trasporto merci	-	854,2
	Aumento dei ritardi (previsti e no) per i passeggeri	-	-473,8
	Aumento dei pedaggi del trasporto merci per ferrovia	-	-263
Terminal	Investimenti per allungare i binari di trasbordo	-322	-322

	Costo/benefici	OPZIONE B	OPZIONE C
		VNA (in Mio EUR)	VNA (in Mio EUR)
	Riduzione dei costi di composizione dei treni	221,9	221,9
	Riduzione della durata dei trasbordi	1 160,3	1 160,3
	Riduzione dei tempi di attesa	-	3 770,9
Costi amministrativi	Costi amministrativi supplementari	5,9	-0,8
Totale valore netto attuale a livello operativo (esclusa la capacità complementare)		5 197,8	10 670,7
Totale valore netto attuale a livello operativo (compresa la capacità complementare)			11 880
Impatto economico	Riduzione del costo del trasporto	3 806,9	5 604,3
Impatto ambientale	Costi esterni evitati	58 050,5	86 567,3
	Costi di congestione evitati	303 912,3	455 298,9
Totale valore netto attuale a livello societario (esclusa la congestione)		61 857,4	92 171,6
Totale valore netto attuale a livello societario (compresa la congestione)		365 769,7	547 470,5

8. SENSIBILITÀ E RISCHI

Un'opzione A più positiva in termini di armonizzazione tecnica e di gestione dei terminal è stata scelta per l'analisi di sensibilità a livello operativo. Quest'ultima mostra che l'opzione C, anche se lo scenario di riferimento è più ottimistico, avrebbe ancora un impatto ampiamente positivo.

Per quanto concerne l'analisi degli impatti a livello societario, è stata testata la sensibilità dei risultati alla variazione dei costi del trasporto merci su strada (a causa di un più forte aumento del prezzo del petrolio, di una migliore internalizzazione dei costi esterni o della messa in servizio di veicoli più pesanti o più lunghi). Dal test effettuato risulta che l'opzione A è la più sensibile alla variazione dei costi del trasporto su strada mentre l'opzione C è la meno sensibile. Per contro, la sensibilità delle tre opzioni all'introduzione di veicoli su strada più voluminosi e più pesanti è equivalente.

La minaccia principale dell'attuazione effettiva dell'opzione B è data dall'assenza di garanzia in termini di risultati in taluni ambiti d'intervento per i quali gli obblighi appaiono quasi inevitabili (ciò riguarda, nella fattispecie, gli ambiti relativi alla priorità del trasporto merci).

Per l'opzione C, il rischio principale è che le ambizioni dei diversi attori siano troppo limitate o ineguali; l'altro rischio maggiore risiede nella sensibilità "politica" legata alla priorità

concessa al trasporto merci e a un trattamento che potrebbe essere solo poco meno favorevole del trasporto di passeggeri rispetto a oggi.

9. SINTESI CHE TIENE CONTO DI PIÙ CRITERI – OPZIONE SCELTA

La tabella seguente presenta una valutazione basata su più criteri della qualità della risposta delle opzioni ai diversi obiettivi specifici e generali.

		OPZIONE A Status quo	OPZIONE B Iniziative politiche	OPZIONE C Iniziativa legislativa
OBIETTIVI SPECIFICI	Migliorare il coordinamento tra i gestori d'infrastruttura	+	+	++
	Ottimizzare le condizioni di accesso alle infrastrutture	0	0	+
	Garantire ai treni adibiti al trasporto merci una priorità adeguata	--	-	+
	Migliorare l'intermodalità lungo i corridoi	+	+	++
OBIETTIVI GENERALI	Impatto economico	0	+	++
	Impatto ambientale	-	+	+
	Impatto sociale	0	0	-

Legenda: ++: impatto molto positivo; +: impatto positivo; 0: impatto non significativo; -: Impatto negativo; --: Impatto molto negativo.

Per quanto attiene ai risultati ottenuti sul piano operativo, gli impatti delle opzioni B e C appaiono positivi, o molto positivi, sia sul piano quantitativo che sul piano qualitativo, pur avendo tuttavia una portata diversa. Nella misura in cui l'opzione B costituisce un approccio su base volontaria, i rischi relativi alla sua messa in atto sembrano più importanti di quelli dell'opzione C. In aggiunta, le disposizioni relative alla priorità del trasporto merci e dei terminal previste nell'opzione C producono i maggiori benefici (contribuiscono prevalentemente alla differenza di VNA tra le due opzioni – 5,1 miliardi di euro per l'opzione B contro 10,6 miliardi di euro per l'opzione C sulla rete ERIM) mentre rischiano enormemente di non essere attuate nel quadro dell'opzione B.

Quanto ai risultati ottenuti sul piano societario, gli impatti si rivelano altrettanto positivi. Viene constatato inoltre che l'opzione C presenta un impatto societario generale più positivo rispetto all'opzione B. Ciò è particolarmente vero per il corridoio E sul quale l'opzione B avrebbe un impatto societario quasi nullo mentre l'opzione C presenterebbe un VNA dell'ordine di 5,5 miliardi di euro.

Si può osservare che i risultati ottenuti in termini quantitativi sono sufficientemente positivi per scegliere l'opzione C e, di conseguenza, avviare un'azione legislativa a livello comunitario, confermando ugualmente le diverse consultazioni condotte nel quadro del presente studio.

Infine, è importante notare che la consultazione pubblica ha consentito di constatare un'ampia preferenza per le proposte della Commissione relative alle opzioni B e C. Per una grande maggioranza⁶ degli ambiti d'intervento, i partecipanti ritengono che tali proposte avranno per oltre l'80% un impatto positivo o leggermente positivo. Le proposte relative ai terminal sono accolte con particolare soddisfazione. Le strutture di gestione esistenti sono giudicate insufficienti dal 69% dei partecipanti, secondo i quali devono essere rafforzate. Per oltre l'80% dei pareri espressi anche le proposte per le regole di assegnazione più propizie al trasporto merci avrebbero un impatto positivo o leggermente positivo.

Tenuto conto di tali elementi, la Commissione sceglie l'opzione C come prioritaria. Alcuni elementi dell'opzione B potranno essere attuati per preparare, accompagnare e, se del caso, incentivare e sostenere un'iniziativa legislativa.

In termini di selezione dei corridoi e di gestione della rete per un trasporto merci competitivo, l'approccio secondo il quale gli Stati membri propongono la creazione di corridoi, convalidata dalla Commissione seguendo i criteri prestabiliti, sembra la più equilibrata. Tale approccio dovrebbe in effetti permettere un controllo sufficiente dello sviluppo della rete a livello comunitario mostrando una praticabilità politica elevata. Consentirà inoltre di garantire la coerenza tra la rete per un trasporto merci competitivo e le reti del programma TEN-T (rete TEN-T, progetti prioritari, corridoi ERTMS) per assicurare la chiarezza della politica comunitaria in materia d'infrastruttura ferroviaria europea e affinché lo sviluppo della rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo possa beneficiare di un aiuto finanziario comunitario nel quadro di tale programma.

10. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione presenterà una proposta di regolamento relativa alla creazione di una rete con traffico prevalentemente merci (opzione C) entro la fine del 2008. Questo strumento legislativo viene privilegiato rispetto a una direttiva dal momento che consente di emanare disposizioni e obblighi agli attori del settore e agli Stati membri, nonché un'attuazione più rapida rispetto a quella di una direttiva, che deve essere trasposta nel diritto nazionale, e infine garantisce l'omogeneità delle misure poste in atto da una parte e dall'altra delle frontiere. Tale proposta sarà accompagnata da iniziative politiche tese ad accelerare il più possibile la procedura e a preparare l'attuazione del regolamento.

L'approccio scelto è lo sviluppo di corridoi internazionali. La valutazione dell'impatto comunitario sarà realizzata attraverso il monitoraggio della creazione di tali corridoi e del loro contenuto da una parte, e mediante il monitoraggio della qualità e della capacità dei servizi internazionali del trasporto merci per ferrovia dall'altra. Gli impatti sulla razionalizzazione degli investimenti, sul rapporto tra operatori e GI, sulla gestione dei problemi operativi e sul trasporto passeggeri lungo tali corridoi saranno esaminati in maniera specifica.

Per garantire il monitoraggio, la Commissione proporrà di istituire un gruppo di gestori d'infrastruttura. Proporrà inoltre di poter ricorrere a un comitato per la convalida degli orientamenti dei corridoi e l'omogeneità dei diversi corridoi.

⁶ Il 91% dei pareri espressi ritiene che gli interventi proposti avranno un impatto positivo (o leggermente positivo per oltre il 75% dei pareri espressi).