Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 13 luglio 2023
(OR. en)

11718/23
ADD 4

Fascicolo interistituzionale: 2023/0271(COD)

TRANS 305
CODEC 1346

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	13 luglio 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2023) 444 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO […] che accompagna il documento proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 444 final.

All.: SWD(2023) 444 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

[…]

che accompagna il documento

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Necessità di intervenire

Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?

Il trasporto ferroviario è un modo di trasporto sostenibile, che si prevede sosterrà la transizione verso un'economia dell'UE climaticamente neutra. Attualmente il settore ferroviario ha difficoltà a fornire servizi che soddisfino le esigenze dei clienti, in particolare per quanto concerne il trasporto merci. Innanzitutto le scarse prestazioni in termini di capacità di risposta alle esigenze dei clienti, puntualità, affidabilità e velocità fanno spesso della ferrovia una seconda scelta come modo di trasporto. In secondo luogo, i gestori dell'infrastruttura ferroviaria e i fornitori di servizi di trasporto (imprese ferroviarie) non sempre fanno buon uso della scarsa capacità di infrastruttura ferroviaria.

Le norme per la gestione della capacità e del traffico dell'infrastruttura ferroviaria sono stabilite nella legislazione dell'UE. La **direttiva 2012/34/UE** che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico definisce il quadro giuridico generale dell'Unione per detto spazio ferroviario europeo unico. Il **regolamento (UE) n. 913/2010** relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo ("regolamento sui corridoi ferroviari merci") definisce norme specifiche per 11 corridoi ferroviari merci che comprendono linee che attraversano il territorio di almeno due Stati membri e collegano due o più terminali. Dalle prove emerge che il quadro attuale non serve in modo parimenti soddisfacente tutti i segmenti del mercato ferroviario; in particolare il trasporto merci e il trasporto transfrontaliero faticano a ottenere capacità di quantità e qualità adeguate a soddisfare le esigenze dei clienti.

Le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura hanno lanciato diverse iniziative, in particolare il progetto "Timetable Redesign" (TTR), volte a rivedere il processo di gestione della capacità in Europa. Tuttavia l'attuazione delle misure sottoposte a prova nel contesto di tale progetto è possibile soltanto modificando la legislazione dell'UE.

Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'iniziativa mira a migliorare la gestione della capacità e del traffico sulla rete ferroviaria dell'UE al fine di sostenere la crescita del trasporto ferroviario. A tal fine, l'iniziativa mira ad affrontare i due problemi principali individuati. Gli obiettivi specifici sono: 1) consentire procedure di gestione della capacità più efficaci; 2) rafforzare gli incentivi per migliorare le prestazioni dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi di trasporto ferroviario; 3) introdurre meccanismi più efficaci per il coordinamento tra i soggetti interessati, in particolare a livello transfrontaliero; e 4) sostenere la diffusione di strumenti digitali che consentano una migliore gestione della capacità e del traffico.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Anche se la maggior parte del traffico ferroviario di passeggeri è nazionale, circa la metà del traffico merci è transfrontaliera e si prevede che la domanda di servizi ferroviari transfrontalieri aumenterà grazie agli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione dei trasporti e alle misure politiche proposte e messe in atto dall'Unione europea e dagli Stati membri. Il trasporto ferroviario presenta pertanto una forte dimensione transfrontaliera.

L'azione a livello di UE prenderà inevitabilmente in considerazione lo sviluppo di servizi ferroviari che vadano oltre i confini nazionali. Ciò consente di sfruttare i vantaggi competitivi del trasporto ferroviario, che aumentano su lunghe distanze. L'azione a livello di UE è essenziale per migliorare la puntualità e l'affidabilità del traffico transfrontaliero. Inoltre, le nuove norme incideranno positivamente sulla qualità di tutti i servizi ferroviari sulla rete, compresi quelli nazionali.

La valutazione ex post del regolamento sui corridoi ferroviari merci del 2021 delinea un mercato ferroviario che, senza ulteriori interventi a livello di UE, rimane incentrato sui servizi nazionali, mentre le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura perdono l'opportunità di espandersi sulla base di prestazioni migliori. In fase di progettazione, i gestori dell'infrastruttura istituiti nella grande maggioranza a livello di Stati membri si concentrano sulla gestione della rete ferroviaria nazionale. Pertanto il trasporto ferroviario transfrontaliero senza soluzione di continuità richiede un coordinamento e un'integrazione efficaci a livello di UE per affrontare le questioni relative alla capacità e al traffico dei treni transfrontalieri sull'intera rete dell'UE, superando i limiti dei corridoi ferroviari merci, che sono responsabili soltanto di una parte della capacità su una parte della rete ferroviaria.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, indicare i motivi.

Nel contesto della presente valutazione d'impatto sono state elaborate quattro opzioni strategiche (opzione strategica 1, 2, 3 e 4). Tutte le opzioni propongono soluzioni ai problemi individuati, ma variano in termini di portata delle azioni previste a livello di UE. L'opzione strategica 1 si concentra sul mantenimento dell'approccio basato sui corridoi e lo estende a tutto il traffico transfrontaliero. Le opzioni strategiche 2, 3 e 4 si ispirano alle iniziative dei portatori di interessi e introducono una serie nuova e unica di norme per la gestione della capacità sull'intera rete. Tali opzioni differiscono per quanto concerne i meccanismi volti a garantire il coordinamento della gestione della capacità a livello transfrontaliero, nonché per quanto riguarda aspetti quali il monitoraggio delle prestazioni e la vigilanza regolamentare. Le opzioni strategiche 2, 3 e 4 prevedono l'accesso alla digitalizzazione e all'automazione della gestione della capacità.

L'opzione strategica 3 prescelta introduce tutte le misure proposte dal settore per modernizzare le norme in materia di gestione della capacità per rispondere meglio alle esigenze di tutti i segmenti del mercato ferroviario. Aggiunge un meccanismo di coordinamento basato su norme, che conferisce responsabilità alla rete dei gestori dell'infrastruttura in veste di organo decisionale, sostenuto da un soggetto operativo giuridicamente designato. In quanto controparte normativa a livello di UE, rafforza il mandato della rete degli organismi di regolamentazione del settore ferroviario. Delle norme dettagliate, anche per quanto concerne la selezione di un soggetto avente compiti operativi, che sosterrà il processo decisionale, saranno stabilite in atti non legislativi dopo ampie consultazioni con i portatori di interessi.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Dalla consultazione dei portatori di interessi è emerso un chiaro consenso circa il fatto che le norme vigenti in materia di gestione della capacità non consentiranno al settore ferroviario di crescere in linea con le ambizioni politiche a livello di UE e Stati membri. L'approccio volto a superare la rigidità del processo dell'orario annuale e a integrarlo con processi più strategici e più agili/flessibili, come perseguito congiuntamente dalle imprese ferroviarie e dai gestori delle infrastrutture, ha registrato un ampio sostegno. Nonostante il consenso in termini generali, i portatori di interessi hanno sottolineato aspetti particolarmente rilevanti per essi. Le imprese ferroviarie hanno sottolineato il fatto che la gestione della capacità deve tenere conto delle esigenze del mercato, avvertendo in merito a un approccio eccessivamente "orientato all'offerta", che rischia di rendere la gestione della capacità rigida e separata dalle esigenze dei clienti. Alcuni organismi di regolamentazione hanno condiviso tale opinione e molti di essi hanno sottolineato i vantaggi della concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario, sottolineando l'importanza del loro compito di garantire parità di condizioni, in particolare se ai gestori dell'infrastruttura viene attribuito un ruolo più proattivo nella gestione della capacità. In tale contesto gli organismi di regolamentazione hanno sostenuto che qualsiasi responsabilità decisionale congiunta dei gestori dell'infrastruttura a livello di UE deve essere controbilanciata da poteri analoghi a livello di UE sul piano normativo.

Per quanto concerne l'introduzione di meccanismi di coordinamento a livello di UE, considerando la caratteristica fondamentale che distingue le opzioni strategiche 3 e 4 dall'opzione strategica 2, le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura hanno assunto una posizione riservata nella fase iniziale della consultazione. I gestori dell'infrastruttura hanno sottolineato che le loro competenze e conoscenze sul campo non possono essere sostituite da un soggetto a livello di UE. Le imprese ferroviarie hanno espresso preoccupazione per il fatto che qualsiasi struttura a livello di UE rischia di essere soppiantata dai gestori dell'infrastruttura di fronte agli interessi nazionali prevalenti. Le imprese ferroviarie hanno collocato maggiori aspettative in un soggetto che combina funzioni di gestione e di regolamentazione a livello di UE, in una posizione subordinata rispetto ai gestori dell'infrastruttura, quale forza trainante verso condizioni migliori per il trasporto ferroviario transfrontaliero.

I clienti dei servizi di trasporto ferroviario, in particolare nel segmento merci, hanno evidenziato la necessità di aumenti urgenti e significativi delle prestazioni quale presupposto essenziale per trasferire ulteriori volumi di trasporto verso le ferrovie. In particolare per il trasporto merci è stata sottolineata l'importanza dell'affidabilità, della puntualità e dell'informazione dei clienti. I clienti ferroviari hanno dimostrato il sostegno relativamente più forte a favore delle opzioni strategiche più ambiziose (opzioni strategiche 3 e 4), che comportano responsabilità significative a livello di UE.

Sebbene durante la consultazione sia pervenuto un riscontro limitato dagli Stati membri, detto riscontro si è espresso in generale a favore dell'obiettivo dell'iniziativa di promuovere lo sviluppo del trasporto ferroviario pur rimanendo nel contempo vago in merito ai mezzi per conseguire tale obiettivo. È stata registrata una tendenza a mantenere l'approccio al coordinamento transfrontaliero basato sui

corridoi.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione prescelta si traduce in benefici totali stimati ammontare a 13 502,7 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base.

I **benefici diretti** comprendono un aumento della capacità utilizzabile dell'infrastruttura esistente, che consente un aumento del traffico ferroviario del 4 % (espresso in treno-km) rispetto allo scenario di base nel 2050. Tra gli altri impatti figurano il miglioramento della puntualità dei treni, l'affidabilità dei servizi ferroviari e la riduzione dell'impatto negativo sul traffico dei lavori sull'infrastruttura ferroviaria. I benefici per le imprese ferroviarie dovuti all'aumento della capacità utilizzabile sono stimati a 2 575,7 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base, mentre quelli derivanti dal miglioramento della puntualità dei treni sono pari a 658 milioni di EUR. L'opzione strategica prescelta comporta alcuni risparmi sui costi, in particolare per le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura (compresi i costi operativi) ma anche per le autorità pubbliche. I risparmi totali sui costi per le imprese ferroviarie sono stimati ammontare a 482,8 milioni di EUR, mentre i risparmi sui costi per i gestori dell'infrastruttura ammontano a 493,5 milioni di EUR (di cui 8,2 milioni di EUR sono costituiti da risparmi sui costi amministrativi). Per le autorità pubbliche i risparmi totali sui costi sono stimati a 9,4 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base, di cui 2,6 milioni di EUR sono costituiti da risparmi sui costi amministrativi.

Gli **impatti indiretti** comprendono posti di lavoro supplementari (1,06 milioni di persone supplementari occupate nel periodo 2025-2050), nonché una riduzione dei costi esterni delle emissioni di CO2 e delle emissioni di inquinanti atmosferici, degli incidenti stradali e della congestione del traffico. I benefici derivanti dalla riduzione dei costi esterni sono monetizzati e stimati a 3 309,3 milioni di EUR per le emissioni di CO2, a 681 milioni di EUR per le emissioni di inquinamento atmosferico, a 2 801,6 milioni di EUR per gli incidenti e a 2 374,8 EUR per la congestione del traffico.

Alcuni operatori economici dovrebbero beneficiare dell'aumento dei servizi ferroviari di trasporto merci e del miglioramento della loro qualità. Tra questi figurano gli operatori degli scali e i clienti del trasporto ferroviario di merci.

Anche l'agevolazione dei servizi ferroviari transfrontalieri inciderà positivamente sul trasporto ferroviario di passeggeri e andrà quindi a vantaggio dei cittadini dell'UE.

Se si considerano anche i costi, i benefici netti per l'opzione prescelta sono stimati a 11 408,8 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I costi dell'opzione prescelta sono stimati a 2 094 milioni di EUR in aggiunta ai costi di base, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050.

La maggior parte di tali costi sarà a carico dei gestori dell'infrastruttura in ragione di diverse misure politiche. Una quota importante dei costi totali deriva dalla diffusione degli strumenti e delle applicazioni informatiche necessari per conformarsi alle specifiche tecniche di interoperabilità "Applicazioni telematiche per il trasporto merci" (STI TAF) per il trasporto ferroviario e per semplificare la gestione della capacità attraverso la digitalizzazione e l'automazione più in generale. I meccanismi di coordinamento dell'UE comporteranno costi significativi per garantire le operazioni in corso e un processo decisionale affidabile. I gestori dell'infrastruttura dovranno sostenere inoltre dei costi per garantire il miglior allineamento possibile rispetto ai lavori a livello di UE e ai loro omologhi confinanti. L'elevata percentuale dei costi per i gestori dell'infrastruttura rispecchia il fatto che il loro ruolo nella gestione della capacità e del traffico è rafforzato dall'iniziativa, ma anche che tali soggetti devono garantire parità di condizioni attraverso l'attuazione di meccanismi di consultazione esaustivi. I costi totali per i gestori dell'infrastruttura sono stimati ammontare a 1 609 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 (rispetto allo scenario di base).

I costi per le imprese ferroviarie derivanti direttamente dalla presente iniziativa (435,1 milioni di EUR) sono decisamente inferiori e riguardano principalmente l'introduzione accelerata di interfacce conformi alle specifiche tecniche di interoperabilità "Applicazioni telematiche per il trasporto merci" (STI TAF)

per i loro sistemi informatici relativi alla gestione della capacità, nonché la loro partecipazione attiva alle consultazioni con i gestori dell'infrastruttura.

Gli organismi di regolamentazione dovranno garantire che la loro rete disponga delle risorse necessarie per monitorare il nuovo processo di gestione della capacità e intervenire nel suo contesto. I costi totali per le autorità pubbliche nazionali, compresi gli organismi di regolamentazione, sono stimati ammontare a 31,1 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base. Inoltre la Commissione europea dovrà sostenere costi stimati ammontare a 1,8 milioni di EUR.

Altri portatori di interessi (operatori di scali e servizi di trasporto multimodale) sosterranno costi inferiori (17 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base).

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

L'opzione prescelta non si rivolge alle piccole e medie imprese, ma dovrebbe ridurre gli ostacoli all'ingresso nel mercato delle stesse e garantire parità di condizioni. Ciò favorirebbe i nuovi entranti sul mercato dei servizi ferroviari, alcuni dei quali sono probabilmente piccole e medie imprese.

È probabile che gli operatori degli impianti ferroviari e i fornitori di servizi ferroviari, alcuni dei quali sono piccole e medie imprese, registrino un aumento dell'attività economica in ragione dell'aumento del traffico ferroviario.

Secondo le previsioni, l'iniziativa dovrebbe avere pertanto un impatto complessivamente positivo sulle piccole e medie imprese.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

La maggior parte dei gestori dell'infrastruttura fa affidamento su finanziamenti statali. Poiché si prevede che essi sosterranno gran parte dei costi, si può presumere che ciò avrà un effetto sui bilanci nazionali, in particolare nei primi 5 anni in ragione dei necessari investimenti nelle tecnologie dell'informazione.

Sono previsti altri impatti significativi?

L'aumento del traffico ferroviario inciderà positivamente sul mercato interno. L'opzione prescelta si tradurrà in un livello più elevato di armonizzazione e integrazione dei servizi di infrastruttura ferroviaria, a vantaggio degli operatori che sviluppano servizi transfrontalieri, offrendo in tal modo opportunità di maggiore concorrenza e contribuendo a uno spazio ferroviario europeo unico.

Proporzionalità

L'opzione strategica prescelta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi strategici generali. L'obiettivo di migliorare le prestazioni del trasporto ferroviario comprende il traffico transfrontaliero. L'opzione strategica prevede un meccanismo di coordinamento rafforzato rispetto alla governance attuale dei corridoi ferroviari merci, ma tiene conto del fatto che attualmente il traffico ferroviario è prevalentemente nazionale.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

Per il riesame sarà concesso un congruo periodo di tempo a seguito dell'adozione della proposta e dell'introduzione di norme dettagliate mediante atti non legislativi. Le misure politiche richiederanno tempo per entrare in vigore e generare impatti. Fatto salvo il caso in cui si verifichino questioni in materia di attuazione, tale termine non sarà inferiore a 5 anni dall'entrata in vigore della legislazione.

Inoltre la Commissione sarà assistita da un organo di valutazione delle prestazioni e parteciperà ai lavori dei gestori dell'infrastruttura e degli organismi di regolamentazione a livello di UE, mantenendo così una visione d'insieme dei progressi compiuti nell'attuazione e dell'impatto delle misure.