COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.3.2026
SWD(2026) 90 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna i documenti

Regolamento (UE) della Commissione che dichiara compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale in applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
e
Comunicazione della Commissione - Orientamenti sugli aiuti di Stato al trasporto terrestre e multimodale

{C(2026) 1645 final} - {C(2026) 1646 final} - {SEC(2026) 78 final} - {SWD(2026) 89 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto degli orientamenti sui trasporti terrestri e multimodali e del regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti

A. Necessità di intervenire

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

La normativa europea sul clima stabilisce che l'Unione europea deve ridurre le sue emissioni nette di gas a effetto serra del 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Questo obiettivo non può essere raggiunto senza una trasformazione radicale dei trasporti europei, che rappresentano il 25 % di tutte le emissioni di gas a effetto serra dell'UE.

Il trasporto terrestre sostenibile comprende il trasporto ferroviario, su vie navigabili interne e la combinazione di uno di questi (o il trasporto marittimo a corto raggio) con il trasporto su strada ("trasporto multimodale"). La politica dell'Unione consiste nel trasferire il traffico dalla strada alla ferrovia e alle vie navigabili interne. In particolare, il Green Deal europeo ha fissato l'obiettivo di conseguire una riduzione del 90 % delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti entro il 2050 attraverso la promozione del trasporto multimodale e di modi di trasporto meno inquinanti. La comunicazione della Commissione su una strategia per una mobilità sostenibile e intelligente comprende tappe fondamentali secondo cui i) il traffico merci su rotaia dovrebbe raddoppiare entro il 2050 e ii) il trasporto per vie navigabili interne e il trasporto marittimo a corto raggio dovrebbero aumentare del 50 % entro il 2050.

In contrasto con gli obiettivi dell'Unione, negli ultimi anni le quote modali del trasporto ferroviario e per vie navigabili interne sono rimaste invariate o sono diminuite, a favore di un ulteriore aumento del trasporto su strada, che è già dominante.

Diversi fattori compromettono la competitività del trasporto terrestre sostenibile. In primo luogo, il settore dei trasporti non sostiene integralmente il costo delle esternalità, quali l'inquinamento atmosferico e le emissioni di gas a effetto serra, che impone alla società ("costi esterni") e il trasporto su strada genera costi esterni molto più elevati (per passeggero o tonnellata-chilometro). La mancata internalizzazione di tali costi equivale a una sovvenzione implicita al settore stradale di oltre 200 miliardi di EUR all'anno, un fattore importante che spiega perché le operazioni di trasporto su strada sono generalmente più economiche dell'alternativa del trasporto terrestre sostenibile. Inoltre, le operazioni di trasporto terrestre sostenibile che attraversano le frontiere incontrano ulteriori ostacoli, in particolare nel settore ferroviario, a causa delle differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i sistemi di segnalazione e comunicazione, i sistemi elettrici e persino gli scartamenti diversi. Ciò si traduce nella mancanza di interoperabilità tra i convogli e le infrastrutture ferroviarie in tutta l'UE. La diffusione delle tecnologie per l'interoperabilità che affrontano tali questioni è lenta. Anche le difficoltà di accesso ai finanziamenti per le imprese più piccole e più nuove contribuiscono all'invecchiamento e all'obsolescenza delle flotte. Infine, la mancanza di attrezzature come i terminali intermodali contribuisce alle strozzature di capacità e ai costi più elevati del trasporto terrestre sostenibile.

Per conseguire gli ambiziosi obiettivi del Green Deal e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, gli Stati membri devono attuare un'ampia gamma di misure, tra cui l'erogazione di finanziamenti pubblici per promuovere il trasporto terrestre sostenibile. In molti casi tali finanziamenti costituiscono aiuti di Stato, che devono essere approvati dalla Commissione prima di poter essere attuati o dovrebbero essere disciplinati da un regolamento di esenzione per categoria.

Le norme in materia di aiuti di Stato applicabili al trasporto terrestre sostenibile sono attualmente contenute nelle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie del 2008, la cui revisione è oggetto della presente iniziativa unitamente all'introduzione di un'esenzione per categoria completamente nuova. Le norme in materia di aiuti di Stato attualmente applicabili al trasporto terrestre sostenibile sono imperfette, il che comporta una lacuna normativa che

contribuisce ai problemi sopra evocati.

Le linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie sono state valutate nel periodo 2019-2020 nell'ambito del controllo di adeguatezza del pacchetto di modernizzazione degli aiuti di Stato del 2012 ("controllo dell'adeguatezza"). Dal controllo dell'adeguatezza è emerso che gli Stati membri dovrebbero poter beneficiare di un'esenzione per categoria per le misure conformi alla prassi decisionale comune e che l'ambito di applicazione delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie è troppo ristretto, in quanto comprende solo le imprese ferroviarie e non include categorie di aiuti quali quelli per l'acquisto di veicoli o gli aiuti agli investimenti nelle strutture. Inoltre, una consultazione pubblica, l'esperienza acquisita dalla prassi della Commissione e uno studio che analizza il settore ferroviario hanno evidenziato altre debolezze delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, in particolare rigide condizioni di compatibilità per il trasporto terrestre sostenibile nel suo complesso.

Che obiettivi è opportuno conseguire?

L'obiettivo generale dell'Unione è facilitare l'aumento della quota modale del trasporto terrestre sostenibile. La revisione delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie e l'adozione di un regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti, che esonera le misure di aiuto di Stato dalla notifica alla Commissione purché siano conformi alle condizioni ivi stabilite, sono volte a contribuire a ridurre il divario dei costi esterni tra il trasporto su strada e il trasporto terrestre sostenibile, ad accelerare la diffusione delle tecnologie per l'interoperabilità, a migliorare l'accesso ai finanziamenti per le PMI e i nuovi operatori e a migliorare l'accesso alle attrezzature e alle diramazioni private.

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

La presente iniziativa può essere attuata solo a livello dell'UE. La Commissione ha competenza esclusiva per stabilire le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sono considerati compatibili con il mercato interno sotto forma di orientamenti sugli aiuti di Stato o di regolamenti di esenzione per categoria.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Esiste un'opzione preferita? In caso negativo, perché?

La presente iniziativa solleva tre questioni fondamentali in relazione a) all'ambito di applicazione delle nuove norme; b) alle condizioni di compatibilità per gli aiuti al funzionamento e all'interoperabilità (categorie di aiuti già contenute nelle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie); e c) alle condizioni di compatibilità per la categoria di aiuti per l'acquisto di veicoli recentemente codificata. Per ciascuna di tali domande chiave, la relazione sulla valutazione d'impatto individua le opzioni disponibili, come illustrate di seguito, che sono valutate rispetto allo scenario di riferimento (nessuna modifica alle norme vigenti).

A. Ambito di applicazione delle norme rivedute applicabili al trasporto terrestre sostenibile

L'**opzione A1** amplia l'ambito di applicazione degli orientamenti riveduti in modo da coprire la prassi attuale, vale a dire tutti gli attori del trasporto terrestre sostenibile e altri tipi di aiuti, quali gli aiuti per i veicoli e gli aiuti per le attrezzature. L'ambito di applicazione del regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti equivarrebbe all'ambito di applicazione più ristretto delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, che copre solo gli aiuti al funzionamento e all'interoperabilità.

Con l'**opzione A2** l'ambito di applicazione sia degli orientamenti riveduti che del regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti verrebbe ampliato per coprire la prassi attuale.

L'**opzione A3** estende ulteriormente l'ambito di applicazione degli orientamenti riveduti anche ai servizi pubblici per il trasporto ferroviario di merci. Il regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti coprirebbe la prassi attuale, come nell'opzione A2.

L'**opzione A3** è l'opzione **preferita.** L'istituzione di un corpus completo di disposizioni per tutti i tipi di aiuti e per tutti i modi di trasporto e gli attori che contribuiscono alle soluzioni di trasporto terrestre sostenibile migliora la parità di condizioni nell'ambito del trasporto terrestre sostenibile e facilita l'attuazione delle misure di aiuto di Stato, in quanto gli Stati membri non devono esaminare la prassi decisionale della Commissione per sapere quali condizioni sono necessarie per la compatibilità. L'estensione dello stesso ambito di applicazione al regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti garantisce una semplificazione amministrativa in tutti i settori ed è giustificata dall'ampia prassi decisionale della Commissione per tutti i settori e i tipi di aiuti al trasporto terrestre sostenibile, indipendentemente dal fatto che rientrino o meno nell'ambito di applicazione delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.

La definizione di norme per i servizi pubblici nel segmento del trasporto ferroviario di merci promuove ulteriormente la certezza del diritto e migliora il trasferimento modale, agevolando gli aiuti che possono contribuire ad ampliare e integrare i servizi offerti dagli operatori. Le norme si basano sulle norme vigenti per i servizi di interesse economico generale ("SIEG"), per i quali la Commissione dispone di un'ampia prassi giurisprudenziale.

B. Condizioni di compatibilità per gli aiuti al funzionamento e all'interoperabilità

L'**opzione B1** semplifica gli aiuti al funzionamento eliminando la categoria attualmente esistente degli "aiuti ai costi di infrastruttura" e mantenendo una sola categoria relativa ai costi esterni. Essa elimina il massimale per il costo totale del trasporto attualmente applicabile a questo tipo di aiuti, aumentando nel contempo il massimale di intensità dell'aiuto per i costi esterni e imponendo agli Stati membri di affrontare i vincoli di capacità sull'infrastruttura del modo di trasporto terrestre sostenibile sovvenzionato, se tali vincoli possono ostacolare gli effetti dell'aiuto sul trasferimento modale. L'opzione B1 introduce inoltre limiti di distanza al di sopra dei quali le operazioni di trasporto terrestre sostenibile non sarebbero ammissibili agli aiuti (ai sensi del regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti) o al di sopra dei quali gli Stati membri devono dimostrare che la strada è ancora un'alternativa competitiva (ai sensi degli orientamenti riveduti).

Per gli aiuti all'interoperabilità, sarebbero sistematicamente consentite intensità di aiuto superiori all'attuale 50 %, previa dimostrazione della necessità di maggiori aiuti attraverso una valutazione del deficit di finanziamento. Sebbene la Commissione abbia accettato un tale livello di aiuto più elevato nella sua prassi attuale, nell'ambito dell'opzione B1 ciò sarebbe precisato nelle norme, comportando maggiore chiarezza e trasparenza per gli Stati membri.

L'**opzione B2** prevede un approccio più generoso per quanto riguarda le condizioni di compatibilità per le categorie di aiuti al funzionamento e all'interoperabilità, concentrandosi sull'aumento degli importi di aiuto ammissibili pur mantenendo al minimo le misure di salvaguardia. Essa si differenzia dall'opzione B1 per due aspetti significativi: i) per gli aiuti al funzionamento, essa dispensa dai limiti di distanza; ii) per gli aiuti all'interoperabilità, non sarebbe necessaria un'analisi del deficit di finanziamento che vada oltre l'intensità di aiuto del 50 % e consentirebbe persino un'intensità di aiuto fino al 90 % per determinate tecnologie fondamentali per l'interoperabilità.

L'**opzione B3** comporterebbe lo stesso approccio generoso alle condizioni di compatibilità per gli aiuti al funzionamento dell'opzione B2 e inoltre manterrebbe anche la categoria degli aiuti al funzionamento per l'uso delle infrastrutture (eliminando il massimale di aiuto per i costi totali dallo scenario di riferimento), consentendo di concedere complessivamente importi più elevati di aiuti al funzionamento. Per gli aiuti all'interoperabilità, l'opzione B3 è equivalente all'opzione B2.

L'opzione **preferita** è l'**opzione B2**, in quanto semplifica la valutazione degli aiuti calibrando attentamente le misure di salvaguardia, in modo da evitare sovracompensazioni e non introdurre oneri amministrativi eccessivi. Questa opzione garantisce che gli aiuti al funzionamento non superino

i costi esterni evitati grazie al trasporto terrestre sostenibile e che pertanto gli aiuti concessi non vadano oltre i benefici per la società.

C. Condizioni di compatibilità per gli aiuti all'acquisto di veicoli

L'**opzione C1** limita gli aiuti agli investimenti per l'acquisto di veicoli agli aiuti sotto forma di garanzie a favore delle imprese più piccole e più nuove.

L'**opzione C2** consente gli aiuti agli investimenti per l'acquisto di veicoli in tutte le forme (anche sovvenzioni o prestiti) per le imprese più piccole e più nuove.

L'**opzione C3** limita gli aiuti agli investimenti per l'acquisto di veicoli alle garanzie, aperte a tutte le imprese.

L'**opzione C1** è l'opzione **preferita.** Le garanzie affrontano uno squilibrio individuato nel settore ferroviario, ossia il fatto che gli operatori storici beneficiano di una garanzia implicita (reale o percepita) dello Stato e possono pertanto accedere ai finanziamenti per i veicoli a condizioni vantaggiose, così come nel settore dei trasporti per vie navigabili interne, dominato dalle PMI, che hanno chiesto garanzie per facilitare l'accesso ai finanziamenti. L'opzione promuove l'ingresso sul mercato e la parità di condizioni nel trasporto terrestre sostenibile.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sostiene le varie opzioni?

I portatori di interessi si sono espressi all'unanimità a favore di un ampliamento dell'ambito di applicazione delle norme per includervi la prassi attuale.

Hanno inoltre espresso un forte sostegno a favore di condizioni di compatibilità semplici e generose per gli aiuti all'interoperabilità. Diversi portatori di interessi, tra cui imprese e Stati membri, hanno chiesto intensità di aiuto più elevate per gli aiuti al funzionamento, in particolare nell'ambito del regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti, pur opponendosi fermamente all'introduzione di limiti di distanza. I portatori di interessi hanno sostenuto che tali limiti imporrebbero notevoli oneri amministrativi, pur non raggiungendo l'obiettivo di garantire che l'aiuto determini il trasferimento modale, in quanto il trasporto su strada può comunque essere competitivo a qualsiasi distanza.

I portatori di interessi si sono divisi per quanto riguarda l'acquisto di veicoli: diversi operatori storici del settore ferroviario e alcuni Stati membri hanno espresso sostegno sia per le garanzie che per le sovvenzioni alle imprese indipendentemente dalle loro dimensioni, mentre le organizzazioni che rappresentano i nuovi operatori, le vie navigabili interne e il settore del leasing si sono espresse maggiormente a favore delle sole garanzie e hanno limitato l'ammissibilità alle imprese più piccole e più recenti.

C. Impatti delle opzioni preferite

Quali sono i vantaggi delle opzioni preferite?

I principali vantaggi delle opzioni preferite sono gli impatti ambientali positivi che conseguirebbero a un aumento del trasferimento modale promosso dalla presente iniziativa. Il trasporto terrestre sostenibile emette meno gas a effetto serra e causa complessivamente meno costi esterni rispetto al trasporto su strada, per una determinata quantità di volume di trasporto. Le opzioni preferite hanno un impatto positivo sul mercato interno e sulla concorrenza in quanto trattano allo stesso modo tutti i modi di trasporto terrestre sostenibile e sostengono soluzioni di trasporto più sostenibili in modo più incisivo e mirato.

Infine, l'esenzione per categoria comporterebbe una riduzione significativa degli oneri amministrativi, riducendo il numero di misure che devono essere notificate e il lasso di tempo che intercorre tra gli Stati membri che elaborano e attuano un regime di aiuti. Tali risparmi sono stimati tra 7,6 e 43,4 milioni di EUR all'anno per le imprese in risparmi dei costi di opportunità, nonché tra 83 518 EUR e 178 171 EUR all'anno per le amministrazioni degli Stati membri e tra 53 016 EUR e 113 100 EUR

all'anno per la Commissione, in entrambi i casi in risparmi amministrativi diretti.
Quali sono i costi delle opzioni preferite?
Le opzioni preferite generano solo costi amministrativi molto limitati, in quanto non impongono alcun obbligo (gli obblighi di trasparenza sono limitati e costituiscono una caratteristica generale del controllo degli aiuti di Stato). Vi sarebbero costi di adeguamento una tantum, ossia costi per gli Stati membri per familiarizzarsi con le nuove norme, e un onere amministrativo limitato derivante dall'obbligo di informare la Commissione su come saranno affrontati i vincoli di capacità nelle infrastrutture del trasporto terrestre sostenibile, se esistenti (un obbligo esistente ai sensi della legislazione settoriale).
Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?
L'iniziativa migliorerebbe la competitività delle PMI in vari modi. L'opzione A3 prescelta pone il settore dei trasporti per vie navigabili interne, dominato dalle PMI, su un piano di parità con il settore ferroviario, mentre la semplificazione derivante dall'esenzione per categoria nell'ambito di questa opzione è particolarmente importante per le PMI, con risparmi dei costi di opportunità per le PMI specificamente stimati tra 3,29 e 5,55 milioni di EUR all'anno. Inoltre le condizioni di compatibilità dell'opzione C1 prescelta contribuiscono ad affrontare i fallimenti del mercato che colpiscono specificamente le PMI. Nel tempo la presente iniziativa avrebbe probabilmente un impatto positivo sulla competitività internazionale, in quanto l'aumento della concorrenza causato dalle opzioni preferite dovrebbe rendere i servizi più competitivi nell'approvvigionamento del settore industriale dell'UE. Tuttavia tenendo presente che il trasporto terrestre sostenibile, a cui la presente iniziativa è limitata, rappresenta una parte relativamente esigua del settore dei trasporti dell'UE, l'impatto più probabile sulla competitività sarebbe la riduzione dei costi e il miglioramento dell'efficienza del trasporto terrestre sostenibile, affinché possa competere su un piano di maggiore parità con il trasporto su strada.
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?
Le norme proposte in materia di aiuti di Stato non impongono alcun obbligo agli Stati membri e pertanto non vi è alcun impatto negativo sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali. L'esenzione per categoria introdotta dal regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti ridurrebbe gli oneri amministrativi e consentirebbe risparmi rispetto allo scenario di riferimento.
Sono previsti altri impatti significativi?
No
Proporzionalità
Le opzioni proposte sono proporzionate in quanto non impongono obblighi agli Stati membri, ma offrono solo maggiori possibilità, consentendo agli Stati membri di sostenere il trasporto terrestre sostenibile in modo più efficace.
D. Seguito
Quando saranno rivedute le misure proposte?
Gli orientamenti riveduti prevedono che la Commissione possa decidere di rivederli o modificarli in qualsiasi momento qualora ciò sia necessario per motivi connessi alla concorrenza. Il regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti sarà riesaminato prima della sua scadenza.