

*Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*

NUCLEO DI VALUTAZIONE ATTI UE

- E, p.c.
- Alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
Dipartimento per le politiche europee  
Servizio informative parlamentari e Corte di giustizia UE
  - Ai Nuclei di valutazione degli atti UE di  
Ministero dello Sviluppo economico  
Ministero degli Affari esteri  
e della cooperazione internazionale
  - Al Capo Dipartimento per la mobilità sostenibile
  - Al Capo Dipartimento per la programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e statistici
  - Al Capo Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali
  - Alla Dott.ssa Grazia Maria Cacopardi

OGGETTO: Richiesta di relazione (art. 6 legge n. 234 / 2012) sulla Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (UE) 2020/1429 per quanto riguarda la durata del periodo di riferimento per l'applicazione delle norme temporanee relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria Cod. Consiglio 15297/21 Cod. interistituzionale 2021/0437(COD) Cod. Commissione COM(2021) 832 final

In riscontro alla nota di pari oggetto n. 695-P del 26/01/2022 di codesto Dipartimento, si trasmettono, in allegato, la relazione prevista dall'articolo 6 della legge n.234 del 2012 e la tabella di corrispondenza sulla Proposta di Regolamento indicata in oggetto.

IL COORDINATORE  
(Cons. Chiara Palermo)



## Relazione

### ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

#### Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 2021/832 recante modifica del Regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla durata del periodo di riferimento per l'applicazione delle norme temporanee relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

- **Codice della proposta:** 15297/21
- **Codice interistituzionale:** 2021/0437(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili.

\*\*\*

#### Premessa: finalità e contesto

##### Quadro normativo:

Regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio;

##### Finalità generali

Il settore ferroviario riveste un'importanza strategica per l'Unione europea. Esso apporta un contributo essenziale all'occupazione e all'economia dell'UE nel suo complesso e dà direttamente impiego a oltre 900 000 persone, di cui circa 500. 000 lavorano per le imprese ferroviarie e circa 400 000 per i gestori dell'infrastruttura (a fine 2018).

Il trasporto ferroviario è fondamentale nel quadro della strategia dell'UE per un settore dei trasporti più sostenibile, per la coesione economica e sociale e per la connettività dei cittadini europei all'interno degli Stati membri e tra di essi. Le ferrovie danno un contributo importante al mix dei trasporti dell'UE, offrendo mobilità pulita e un elevato livello di efficienza. In ragione del suo valore di modalità di trasporto più sostenibile e rispettosa dell'ambiente, il trasporto ferroviario è quindi fondamentale per il conseguimento degli obiettivi del **Green Deal**.

Dagli inizi del 2020 la pandemia di COVID-19 ha determinato forti ripercussioni nell'Unione sul trasporto ferroviario di passeggeri e merci, che è diminuito a causa delle limitazioni alla mobilità e del conseguente calo della domanda di trasporti. Durante il primo periodo della pandemia, nella primavera del 2020, gli operatori ferroviari hanno sospeso la maggior parte dei treni passeggeri internazionali. Il numero di passeggeri del trasporto ferroviario interno durante la prima ondata

della pandemia è diminuito del 90 % rispetto all'anno precedente. Alcuni operatori, particolarmente quelli entrati nel mercato più di recente, hanno dovuto interrompere l'attività, mentre i volumi di merci trasportate su ferrovia sono diminuiti dal momento che molte industrie, sotto gli effetti della pandemia, hanno rallentato o cessato del tutto la produzione. Per tutta l'estate del 2020 i volumi e la domanda di trasporti sono rimasti a livelli bassi in termini sia di passeggeri sia di merci.

Nell'autunno del 2020, la seconda ondata della pandemia ha costretto molti paesi ad adottare ulteriori misure di limitazione della mobilità dei cittadini. Lo scoppio della terza ondata pandemica ha ostacolato la rapida ripresa del traffico ferroviario, in particolare dei servizi di trasporto passeggeri. Nei mesi di ottobre e novembre 2020, gli Stati membri hanno imposto nuove restrizioni alla mobilità, revocandole solo parzialmente e gradualmente nel corso del 2021. Il numero di passeggeri non è ancora tornato ai livelli pre-pandemia e i tempi per conseguire una piena ripresa potrebbero essere più lunghi del previsto, in particolar modo per il traffico commerciale passeggeri. Gli effetti della pandemia sul settore dei trasporti continuano perciò ad essere considerevoli. La comparsa nell'autunno del 2021 di Omicron, la nuova variante estremamente contagiosa della COVID-19, con caratteristiche ancora sconosciute rispetto alle varianti precedenti, desta preoccupazioni in relazione a una quarta ondata della pandemia e a misure di contenimento più rigorose.

Il 7 ottobre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2020/1429 che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione dell'epidemia di COVID-19. Obiettivo del regolamento era consentire ai portatori di interessi del settore ferroviario di affrontare meglio le conseguenze finanziarie della pandemia di COVID-19 e rispondere alle loro urgenti esigenze di liquidità, riducendo i canoni per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio, oppure rinunciandovi o rinviandone il pagamento.

Tali misure di sostegno si applicavano ai canoni esigibili durante tutto il periodo di riferimento stabilito all'articolo 1 del regolamento, vale a dire dal 1<sup>o</sup> marzo 2020 al 31 dicembre 2020 ("il periodo di riferimento"). L'ambito di applicazione era limitato a tale periodo per garantire che le misure fossero applicate solo per il tempo necessario.

L'articolo 5 del regolamento (UE) 2020/1429 conferiva alla Commissione il potere di prorogare il periodo di riferimento fino a sei mesi mediante atti delegati, sulla base di dati forniti dai gestori dell'infrastruttura indicanti una riduzione persistente del traffico ferroviario riconducibile in modo comprovabile alla pandemia di COVID-19. Il periodo di riferimento poteva essere prorogato fino al 14 aprile 2022.

La Commissione ha esercitato tale delega di potere due volte prorogando il periodo di riferimento fino al 31 dicembre 2021. La Commissione non ha più il potere di adottare atti delegati per prorogare il periodo di riferimento, in quanto tale potere era stato conferito per un periodo di un anno a decorrere dal 13 ottobre 2020.

Dai dati trasmessi alla Commissione dai gestori dell'infrastruttura ferroviaria dell'Unione, relativi a un periodo che si estende fino a settembre 2021, emerge che la pandemia ha colpito più duramente

il segmento dei servizi di trasporto passeggeri e, in particolare, il segmento dei servizi commerciali di trasporto passeggeri, con una significativa riduzione dell'offerta, non ancora tornata ai livelli del 2019, in tutti gli Stati membri. Il numero di treni passeggeri che operano in adempimento degli obblighi di servizio pubblico (OSP) in circolazione sulla rete ferroviaria tra gennaio e settembre 2021 è paragonabile a quello dello stesso periodo del 2019, mentre nel 2020 era in calo del 7,8 % rispetto al 2019.

Tuttavia, il numero di treni passeggeri destinati ai servizi commerciali tra gennaio e settembre 2021 era ancora inferiore del 21,5 % rispetto allo stesso periodo del 2019, il che dimostra che non vi è stata alcuna ripresa rispetto allo stesso periodo del 2020, quando si registrava un calo del 23,3 % rispetto al 2019. Il numero di treni merci in circolazione sulla rete era ancora inferiore del 2,5 % rispetto al corrispondente periodo del 2019. Tendenze analoghe si possono osservare quando il traffico è espresso in treno-km. Tra gennaio e settembre 2021 i servizi di OSP per passeggeri hanno registrato un calo del 5,2 % in treno-km rispetto allo stesso periodo del 2019. Nel 2021 i servizi commerciali di trasporto passeggeri espressi in treno-km sono rimasti inferiori del 25,6 % rispetto allo stesso periodo del 2019, in linea con il (basso) livello raggiunto già nel 2020. I treni/km percorsi da treni merci in circolazione sulla rete hanno mostrato segnali di ripresa, ma sono rimasti inferiori del 2,6 % tra gennaio e settembre 2021 rispetto allo stesso periodo del 2019. Ne consegue che la riduzione del livello di traffico ferroviario per effetto della pandemia di COVID-19 è ancora in atto. È pertanto necessario modificare il regolamento (UE) 2020/1429 al fine di prorogare ulteriormente il periodo di riferimento.

Si propone pertanto di prorogare il periodo di riferimento fino al 30 giugno 2022 e di conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati per prorogare ulteriormente tale periodo fino al 31 dicembre 2023. Si propone inoltre che la delega di potere cessi alla stessa data, ossia il 31 dicembre 2023. Tutte le altre disposizioni del regolamento in vigore dovrebbero rimanere invariate.

Data l'evoluzione **imprevedibile** della pandemia di COVID-19, e in particolare l'improvviso emergere di nuove varianti che destano preoccupazione, non è stato possibile adottare misure adeguate in tempo utile. A norma del regolamento (UE) 2020/1429 la decisione della Commissione di prorogare eventualmente il periodo di riferimento deve basarsi sui dati trasmessi dai gestori dell'infrastruttura una volta trascorsa la metà del periodo di riferimento prorogato. La Commissione non ha potuto adottare un'ulteriore proroga del periodo di riferimento prima della scadenza dei poteri delegati, in quanto i dati necessari non erano ancora disponibili.

Al fine di evitare interruzioni nell'applicazione delle misure dopo il 31 dicembre 2021 (fine dell'attuale periodo di riferimento), il presente regolamento dovrebbe applicarsi anche al periodo che ne precede l'entrata in vigore. Considerata la natura delle misure previste dal presente regolamento, l'applicazione retroattiva non comporta una violazione del legittimo affidamento delle persone interessate.

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La presente iniziativa si fonda sull'articolo 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che costituisce anche la base giuridica del regolamento (UE) 2020/1429.

La proposta in esame mira a garantire la proroga e la continuità delle attuali misure straordinarie adottate per attenuare gli effetti dell'epidemia di COVID-19 sul trasporto ferroviario e preservare l'integrità dello spazio ferroviario europeo unico. Tali misure tengono conto, integrandolo, del quadro giuridico istituito dalla direttiva 2012/34/UE.

Il funzionamento efficace dello spazio ferroviario europeo unico dipende dai risultati economici degli operatori del mercato e dalla salvaguardia dei risultati già conseguiti per quanto concerne l'indipendenza gestionale dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie, la trasparenza delle disposizioni in materia di imposizione dei canoni e accesso alla rete, la non discriminazione e la parità di trattamento nell'assegnazione delle tracce e nei sistemi di imposizione dei canoni, l'apertura del mercato. Le conseguenze economiche negative della pandemia di COVID-19 potrebbero mettere a rischio la solidità finanziaria dei portatori di interessi del mercato ferroviario e potrebbero avere gravi effetti negativi sul funzionamento del sistema dei trasporti, con ripercussioni negative sull'economia nel suo complesso. I dati raccolti dai gestori dell'infrastruttura dell'UE sui volumi, per il periodo che si estende da marzo 2020 a settembre 2021, mostrano chiaramente che gli effetti della pandemia sul traffico ferroviario persistono e che la ripresa è stata modesta. Pertanto, la proposta di Regolamento modificativo intende continuare ad affrontare tali effetti persistenti sul settore. Tale obiettivo sarebbe inoltre in linea con la proroga della validità di altre misure che aiutano gli Stati membri, le imprese e i cittadini dell'UE a far fronte alle ripercussioni negative dalla pandemia. Il 18 novembre 2021, ad esempio, la Commissione ha prorogato il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato fino al 30 giugno 2022, consentendo agli Stati membri, all'occorrenza, di mantenere in vigore i propri regimi di sostegno e di garantire che le imprese che risentono ancora degli effetti della crisi non siano improvvisamente private del sostegno necessario.

### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

La base giuridica è costituita dall'articolo 91, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri per i seguenti motivi. I canoni di accesso sono integralmente regolamentati a livello dell'UE e gli Stati membri non possono pertanto discostarsi dalle norme dell'Unione in mancanza di una normativa europea specifica. Nel contesto della pandemia di COVID-19, la direttiva 2012/34/UE non consente agli Stati membri di reagire agli imprevedibili effetti sul settore ferroviario, in particolare adeguando le norme in materia di imposizione dei canoni e assegnazione della capacità. Ciò è stato consentito solo in via eccezionale, entro certi limiti, dal regolamento (UE) 2020/1429. Ai sensi di tale regolamento spetta inoltre agli Stati membri decidere se attuare le misure previste, tenendo conto anche dei mezzi a loro disposizione

in termini di finanziamenti pubblici. Pertanto, la proposta di prorogare l'applicazione delle misure previste dal regolamento (UE) 2020/1429 rispetta il principio di sussidiarietà.
<b>3. Rispetto del principio di proporzionalità</b>
La proposta si limita a quanto necessario per conseguire l'obiettivo di attenuare gli effetti dell'attuale pandemia di COVID-19 attraverso la proroga, per un periodo di tempo limitato, delle deroghe alla direttiva 2012/34/UE consentite dal regolamento (UE) 2020/1429. La misura proposta è pertanto proporzionata. La proroga del periodo di riferimento è coerente con le proroghe precedenti e rispecchia le conclusioni che si possono trarre dai dati attualmente disponibili. Si propone inoltre di prolungare il conferimento alla Commissione del potere di prorogare il periodo di riferimento per tener conto degli sviluppi futuri della pandemia.

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

<b>1. Valutazione del progetto e urgenza</b>
Si tratta di una misura urgente determinata dalla natura imprevedibile della pandemia di COVID-19.
<b>2. Conformità del progetto all'interesse nazionale</b>
Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto garantisce anche alle imprese nazionali di poter far fronte agli effetti economici derivanti dalla situazione sanitaria in atto.
<b>3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune</b>
Non si ravvisano allo stato attuale.

## C. Valutazione d'impatto

<b>1. Impatto finanziario</b>
Data l'urgenza della situazione non sono state effettuate valutazioni di impatto.
<b>2. Effetti sull'ordinamento nazionale</b>
Non si ravvisano effetti sull'ordinamento nazionale allo stato attuale.
<b>3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali</b>
Non si ravvisano i provvedimenti sono rilasciati a livello nazionale
<b>4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione</b>
Non si ravvisano effetti allo stato attuale-
<b>5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese</b>
La proposta non ha alcuna incidenza sull'applicazione o sulla tutela dei diritti fondamentali.

## Altro

Nulla da segnalare
--------------------

## Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

**Oggetto dell'atto:**

**Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 2021 832 recante modifica del Regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla durata del periodo di riferimento per l'applicazione delle norme temporanee relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.**

- Codice della **proposta**: 15297/21
- **Codice interistituzionale**: 2021/0437(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente**: Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili.

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento  (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
<b>NON APPLICABILE</b>		