



Bruxelles, 27.3.2017
COM(2017) 143 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sugli atti delegati di cui all'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE che
istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sugli atti delegati di cui all'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)

1. INTRODUZIONE

Il 21 novembre 2012 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)¹.

L'articolo 60 della direttiva conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati, a determinate condizioni, a norma delle disposizioni di vari altri articoli della direttiva, ossia:

- l'articolo 20, paragrafo 5 (*Informazioni che devono essere fornite dall'impresa che richiede il rilascio di una licenza*),
- l'articolo 35, paragrafo 3 (*Sistema di prestazioni – Classi di ritardo*),
- l'articolo 43, paragrafo 2 (*Procedura di assegnazione*) e
- l'articolo 56, paragrafo 13 (*Informazioni contabili da fornire all'organismo di regolamentazione*).

Il potere della Commissione è limitato a cinque anni a decorrere dal 15 dicembre 2012. A norma dell'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva, la Commissione deve elaborare una relazione sull'uso di tale strumento al più tardi nove mesi prima della scadenza del periodo di cinque anni, ossia entro il 15 marzo 2017. La delega di potere è tacitamente prorogata per ulteriori periodi di cinque anni, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo.

2. USO DA PARTE DELLA COMMISSIONE DEL POTERE DI ADOTTARE ATTI DELEGATI

Poteri di cui all'articolo 20, paragrafo 5

L'articolo 20 stabilisce i requisiti in materia di capacità finanziaria per un'impresa che richiede il rilascio di una licenza di gestione di servizi di trasporto ferroviario.

L'articolo 20, paragrafo 1, dispone che l'impresa provi che potrà far fronte ai suoi obblighi effettivi e potenziali, stabiliti in base a presupposti realistici, per un periodo di dodici mesi.

L'articolo 20, paragrafo 2, dispone che l'autorità preposta al rilascio delle licenze verifichi la capacità finanziaria, in particolare in base ai conti annuali dell'impresa ferroviaria o, per le imprese che richiedono il rilascio di una licenza ma non sono in grado di presentare tali conti, in base al bilancio annuale. Ciascuna impresa che richiede il rilascio di una licenza deve presentare quantomeno le informazioni di cui all'allegato III della direttiva. Tra queste figurano le informazioni riguardanti le risorse finanziarie disponibili, il capitale di esercizio, i costi di esercizio, le imposte e i contributi sociali.

L'articolo 20, paragrafi 1 e 2, e l'allegato III hanno ripreso le disposizioni contenute nell'articolo 7, paragrafo 1, e nell'allegato della direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie.

¹ GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32.

L'articolo 20, paragrafo 5, ha introdotto la disposizione che conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare l'allegato III sulla base dell'esperienza acquisita dalle autorità preposte al rilascio delle licenze o dell'evoluzione del mercato del trasporto ferroviario. La Commissione segue con attenzione l'evoluzione del mercato del trasporto ferroviario, ma fino ad oggi non ha ritenuto necessario sottoporre a revisione le disposizioni in materia di informazione di cui all'allegato III. Di conseguenza non sono stati adottati finora atti delegati in questo settore.

I poteri conferiti alla Commissione dovrebbero però rimanere in vigore. Vi sono infatti numerosi ambiti per cui potrebbe essere necessaria in futuro una revisione dell'allegato III. L'attuale testo dell'allegato, ad esempio, non richiede esplicitamente che nelle informazioni fornite alle autorità preposte al rilascio delle licenze sia specificato se le risorse finanziarie, il capitale e gli elementi di attivo sono situati all'interno o all'esterno dell'UE. In base all'esperienza delle autorità preposte al rilascio delle licenze e al comportamento degli investitori stranieri, potrebbe essere necessario richiedere tali informazioni, e in questo caso la Commissione può avere necessità di adottare un atto delegato in futuro.

Poteri di cui all'articolo 35, paragrafo 3

L'articolo 35 definisce un quadro per l'istituzione di sistemi di prestazioni: i sistemi di imposizione dei canoni devono incoraggiare le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria mediante un sistema di prestazioni. Il sistema può prevedere sanzioni per atti che perturbano il funzionamento della rete, compensazioni per le imprese vittime di tali perturbazioni nonché premi in caso di prestazioni superiori alle previsioni. I principi di base del sistema di prestazioni indicati nell'allegato VI, punto 2, della direttiva si applicano a tutta la rete (ad esempio l'elenco delle classi di ritardo, le norme procedurali fondamentali per il calcolo dei pagamenti dovuti e l'obbligo di predisporre un sistema di risoluzione delle controversie).

A norma dell'articolo 35, paragrafo 3, la Commissione può adottare atti delegati per modificare l'allegato VI, punto 2, lettera c), che elenca le classi e le sottoclassi a cui devono essere ricondotti tutti i ritardi. L'elenco può essere modificato alla luce dell'evoluzione del mercato ferroviario e dell'esperienza acquisita dagli organismi di regolamentazione, dai gestori delle infrastrutture e dalle imprese ferroviarie. Le modifiche dovrebbero adattare le classi di ritardo alle migliori prassi del settore.

L'articolo 35, paragrafi 1 e 2, ha ripreso le disposizioni contenute nell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Le disposizioni dettagliate dell'allegato VI sono state però introdotte per la prima volta nella direttiva 2012/34/UE.

Gli Stati membri hanno dovuto mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 16 giugno 2015. Non tutti gli Stati membri hanno rispettato questo obbligo per tempo. Anche all'inizio del 2017 la procedura di recepimento non era stata completata da alcuni Stati membri.

A norma dell'articolo 35, paragrafo 3, la Commissione può agire alla luce dell'evoluzione del mercato ferroviario e dell'esperienza acquisita dagli organismi di regolamentazione, dai gestori delle infrastrutture e dalle imprese ferroviarie. Dato il ritardo nel recepimento e il fatto che la direttiva doveva essere recepita entro giugno 2015, l'esperienza attuale non giustifica una revisione dell'allegato VI. Di conseguenza non sono stati adottati finora atti delegati in questo settore.

In questo contesto va osservato che le classi di ritardo dell'allegato VI si basano su un documento dell'Unione internazionale delle ferrovie (UIC), dal titolo "Valutazione delle prestazioni della rete relative all'esercizio del traffico ferroviario ai fini della realizzazione di analisi della qualità – Procedura di attribuzione dei codici di ritardo e delle cause di ritardo"². Poiché l'UIC è l'organizzazione mondiale per la cooperazione ferroviaria, questo documento riflette le migliori pratiche internazionali del settore. Il documento è stato adottato per la prima volta nel 1990 e da allora è stato modificato quattro volte. Se ne deduce che l'approccio del settore sta evolvendo in questo ambito e che, di conseguenza, la pertinente normativa dovrebbe essere sottoposta a revisione se opportuno. La Commissione può pertanto avere necessità di avvalersi di tale potere nei prossimi anni.

Poteri di cui all'articolo 43, paragrafo 2

L'articolo 43 dispone che i gestori dell'infrastruttura rispettino, per l'assegnazione di capacità, lo schema di cui all'allegato VII della direttiva.

A norma dell'articolo 43, paragrafo 2, la Commissione può adottare atti delegati per modificare l'allegato VII. Previa consultazione di tutti i gestori dell'infrastruttura, la Commissione può modificare l'allegato VII in considerazione degli aspetti operativi della procedura di assegnazione. Le modifiche si devono basare su quanto, alla luce dell'esperienza, si rivela necessario ai fini dell'efficienza della procedura di assegnazione e rispecchiano le considerazioni operative fatte presenti dai gestori dell'infrastruttura.

L'articolo 43 e l'allegato VII hanno ripreso le disposizioni contenute nell'articolo 18 e nell'allegato III della direttiva 2001/14/CE, che sono identiche, salvo alcune eccezioni.

Fino a poco tempo fa oltre alle norme di programmazione di base stabilite nella direttiva 2012/34/UE (e in precedenza nella direttiva 2001/14/CE), il quadro giuridico dell'UE per l'assegnazione della capacità era piuttosto rudimentale e il settore non è stato in grado di sviluppare autonomamente un approccio comune globale.

RailNetEurope (RNE), l'organizzazione dei gestori dell'infrastruttura che si occupa delle domande di assegnazione della capacità, ha elaborato una serie di orientamenti e di procedure in questo settore. Nel 2013, ad esempio, RNE ha adottato orientamenti per il coordinamento e la pubblicazione delle restrizioni temporanee della capacità programmate, che sono stati sottoposti a revisione nel 2015. RNE non dispone però dei mezzi necessari per far applicare i suoi orientamenti e, di conseguenza, i singoli gestori dell'infrastruttura ne possono ritardare o impedire l'attuazione. RNE non ha nemmeno l'autorità per controllare sistematicamente il rispetto di tali orientamenti e non comunica informazioni in merito.

Dalla fine del 2015 tutti i corridoi merci ferroviari seguono un quadro comune per l'assegnazione della capacità. Tale quadro, adottato dai comitati esecutivi dei corridoi, si applica ai treni merci che utilizzano la capacità offerta dallo sportello unico del rispettivo corridoio.

Nel redigere un atto delegato dal mese di gennaio 2016 la Commissione ha optato per una procedura per cui le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura possono essere consultati indipendentemente le une dagli altri. Operando in stretta collaborazione con le parti interessate la Commissione ha individuato diverse questioni da trattare nell'atto delegato.

La Commissione ha consultato le imprese ferroviarie, in particolare quelle che effettuano trasporti internazionali, sui problemi che hanno incontrato in relazione all'attuazione e alla

² http://www.uic.org/com/IMG/pdf/UIC_Leaflet_450-2.pdf.

programmazione. Questo approccio ha permesso anche alle imprese più piccole di partecipare allo scambio di opinioni e di illustrare i limiti operativi esistenti.

Allo stesso tempo la Commissione ha consultato i gestori dell'infrastruttura sullo schema di assegnazione della capacità. La questione è stata discussa anche con gli Stati membri nella prima metà del 2016 e nel corso di riunioni bilaterali con gli organi rappresentativi che si sono svolte tra giugno e novembre 2016.

Nel luglio 2016 la Commissione ha pubblicato un bando per esperti finalizzato alla costituzione di un sottogruppo del gruppo di esperti in materia di accesso al mercato ferroviario (GERM) che si occuperà della programmazione.

Dalle discussioni con le parti interessate è emerso che potrebbe essere necessario integrare le disposizioni sull'assegnazione della capacità di cui all'allegato VII per tener conto dell'esigenza delle imprese ferroviarie di riservare capacità più spesso che in occasione di un'unica scadenza annuale e di prevedere informazioni, una consultazione e un coordinamento più tempestivi in materia di restrizioni temporanee della capacità.

Nell'ottobre e novembre 2016 si sono tenute due riunioni del sottogruppo GERM ed è stato discusso e rielaborato un progetto di atto delegato sulla base del contributo fornito in precedenti scambi con le parti interessate. Il progetto è stato successivamente presentato alla riunione plenaria del GERM del dicembre 2016. Il gruppo di esperti sarà consultato nuovamente nel marzo 2017.

L'atto delegato dovrebbe essere adottato entro la metà del 2017.

Nelle consultazioni con il settore sono state sollevate varie ulteriori questioni, alcune delle quali non possono ancora essere gestite tramite misure giuridiche a livello dell'UE perché i punti in questione non sono ancora sufficientemente maturi da essere tradotti in misure legislative. Si tratta, ad esempio, degli sviluppi tecnologici che offrono nuove soluzioni per risolvere i problemi di assegnazione della capacità. Le norme di programmazione potrebbero dover essere modificate di conseguenza in futuro per tener conto dell'aspetto tecnologico.

Poteri di cui all'articolo 56, paragrafo 13

L'articolo 56, paragrafo 12, conferisce all'organismo di regolamentazione la facoltà di effettuare audit o di far realizzare audit esterni per verificare l'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile per le attività di trasporto ferroviario, le attività di gestione dell'infrastruttura e le attività relative all'esercizio degli impianti di servizio (a norma dell'articolo 6 e dell'articolo 13 della direttiva). Tale disposizione autorizza l'organismo di regolamentazione a chiedere tutte le informazioni pertinenti, in particolare per quanto riguarda le informazioni contabili elencate nell'allegato VIII. Questo allegato riporta nel dettaglio le informazioni contabili da fornire, su richiesta, all'organismo di regolamentazione e affronta in particolare gli aspetti della separazione contabile, del monitoraggio dei canoni di accesso e dei risultati finanziari.

A norma dell'articolo 56, paragrafo 13, la Commissione può adottare atti delegati per modificare l'allegato VIII. La Commissione può modificare questo allegato per adeguarlo alla variazione delle pratiche contabili e di controllo e/o per aggiungere altri punti necessari per verificare che i conti siano tenuti separati.

L'articolo 56, paragrafi 12 e 13, e l'allegato VIII della direttiva 2012/34/UE non avevano precedenti giuridici diretti. Dato che alcuni Stati membri hanno registrato ritardi nel recepimento della direttiva e che alcuni organismi di regolamentazione hanno ricevuto solo di recente poteri espliciti per la verifica dell'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile, l'esperienza finora acquisita non giustifica una revisione dell'allegato VIII.

L'esperienza già acquisita ha dimostrato comunque che per verificare l'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile e delle norme per l'imposizione dei canoni e i risultati finanziari dei gestori dell'infrastruttura sono necessari dati dettagliati e specifici. La pratica degli organismi di regolamentazione nell'applicazione dell'allegato VIII mostrerà se il livello di dettaglio richiesto può essere ridotto o se l'allegato deve essere reso più preciso per mezzo di un atto delegato.

Sulla base di tale esperienza ancora da acquisire la Commissione può pertanto avere necessità di avvalersi di tale potere in futuro, per adeguare l'allegato VIII alla variazione delle pratiche contabili e di controllo o per integrarlo secondo necessità per la verifica della separazione contabile.

3. CONCLUSIONI

L'articolo 60 della direttiva 2012/34/UE conferisce alla Commissione il potere di adottare gli atti delegati previsti all'articolo 20, paragrafo 5, all'articolo 35, paragrafo 3, all'articolo 43, paragrafo 2, e all'articolo 56, paragrafo 13, sulla base dell'esperienza acquisita in un determinato settore. L'esperienza acquisita finora è stata sufficiente per consentire alla Commissione di utilizzare i poteri che le sono stati conferiti soltanto a norma dell'articolo 43, paragrafo 2. Il dibattito sul progetto di atto delegato sull'assegnazione della capacità è in una fase avanzata soprattutto perché esistono da oltre dieci anni disposizioni pertinenti a livello dell'UE, nell'ambito sia della direttiva 2012/34/UE che della direttiva 2001/14/CE.

È ragionevole presumere che dopo il recepimento completo della direttiva 2012/34/UE l'esperienza acquisita dalle parti interessate possa portare la Commissione a prevedere modifiche agli altri allegati della direttiva nei prossimi anni.