



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.7.2022
COM(2022) 384 final

2021/0420 (COD)

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che
modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il
regolamento (UE) n. 1315/2013**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Il regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)¹ definisce una rete multimodale a livello europeo di ferrovie, vie navigabili interne e rotte di trasporto marittimo a corto raggio collegate a nodi urbani, porti marittimi e interni, aeroporti e terminali in tutta l'Unione europea. La rete fornisce una base solida per la creazione delle arterie necessarie per flussi regolari di trasporto di passeggeri e merci in tutta l'Europa.

Per contribuire ad affrontare le crescenti sfide della nostra generazione quali i cambiamenti climatici e la necessità di un'infrastruttura di trasporto più resiliente a seguito degli effetti paralizzanti della pandemia di COVID-19, il 14 dicembre 2021 la Commissione ha adottato una proposta legislativa di revisione del regolamento TEN-T del 2013². In linea con gli obiettivi del Green Deal europeo³ e con la strategia per una mobilità sostenibile e intelligente⁴, la proposta mira ad aumentare il ricorso a forme di trasporto più sostenibili; inoltre pone maggiormente l'accento sulla multimodalità e sull'interoperabilità tra i modi di trasporto e i nodi, nonché su una migliore integrazione dei nodi urbani nella TEN-T.

Tuttavia, dall'adozione degli orientamenti riveduti, la resilienza della rete europea dei trasporti è stata messa nuovamente alla prova dall'impatto devastante della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Essa ha ridefinito il panorama geopolitico, mettendo in luce la nostra vulnerabilità di fronte a sconvolgimenti imprevedibili che avvengono oltre le frontiere dell'Unione. Le sue gravi conseguenze sui mercati mondiali, ad esempio in termini di sicurezza alimentare globale, hanno evidenziato che il mercato interno dell'Unione e la sua rete dei trasporti non possono essere considerati isolatamente al momento di definire la politica dell'Unione. È più che mai necessario migliorare i collegamenti con i paesi vicini partner dell'UE.

Alla luce di questo nuovo contesto geopolitico, la comunicazione della Commissione del 12 maggio 2022 sui "corridoi di solidarietà"⁵ ha individuato varie sfide importanti per le infrastrutture di trasporto, sfide che l'UE e i paesi vicini devono affrontare al fine di sostenere l'economia e la ripresa dell'Ucraina, consentire ai prodotti agricoli e ad altre merci di raggiungere i mercati dell'UE e del mondo, e garantire che la connettività con l'Europa sia notevolmente migliorata sia per le esportazioni sia per le importazioni. Al fine di offrire una maggiore connettività con l'UE, la suddetta comunicazione ha proposto, tra le varie misure, di valutare il prolungamento dei corridoi di trasporto europei.

I lavori preparatori per l'estensione di tali corridoi sono già stati svolti dalla Commissione, la quale il 14 luglio 2022 ha adottato mappe indicative rivedute della rete transeuropea dei trasporti in Ucraina, nell'ambito della politica della Commissione relativa all'estensione della TEN-T ai paesi vicini⁶. Lo scopo di queste mappe TEN-T estese è applicare le norme TEN-T anche alle reti dei paesi terzi per consentire collegamenti senza soluzione di continuità. Pertanto esse forniscono anche una base solida per gli investimenti esteri in tali paesi in linea con gli obiettivi europei.

¹ GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1.

² COM(2021) 812 final.

³ COM(2019) 640 final.

⁴ COM(2020) 789 final.

⁵ COM(2022) 217 final.

⁶ C(2022) 5056 final.

Un altro problema è costituito dai diversi scartamenti ferroviari utilizzati in Ucraina e nella maggioranza dell'UE, che ostacolano notevolmente l'interoperabilità ferroviaria. I prodotti esportati dall'Ucraina su rotaia devono essere trasbordati in prossimità delle frontiere dell'UE, in quanto i treni che circolano sulla rete ucraina non possono circolare sulla rete con scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. Il problema dell'interoperabilità ferroviaria, dovuto alle differenze di scartamento, ha anche evidenziato la vulnerabilità della rete ferroviaria all'interno del territorio dell'UE, in quanto vari Stati membri dispongono di una rete ferroviaria con scartamenti nominali diversi dallo scartamento nominale secondo la norma europea. Tale questione non è stata trattata nella proposta legislativa di revisione del regolamento TEN-T del 14 dicembre 2021 ma, dopo i recenti sviluppi in Ucraina, è evidente che si tratta di un problema da affrontare.

Inoltre il Green Deal europeo richiede che una parte sostanziale del 75 % dei trasporti interni di merci che oggi avviene su strada si svolga su rotaia e per vie navigabili interne. Tuttavia le tempistiche e i costi necessari per il trasbordo incidono negativamente sulla competitività del trasporto ferroviario, mettendo a repentaglio il conseguimento di tale obiettivo. Un aumento massiccio dei volumi trasportati su rotaia creerebbe gravi strozzature alle frontiere, come accade oggi alla frontiera ucraina, e pertanto contribuirebbe a compromettere il raggiungimento del suddetto obiettivo.

La rete TEN-T si estende a una serie di paesi terzi vicini, in particolare la Russia e la Bielorussia. Tale rete costituisce la base per la cooperazione tra l'UE e i paesi terzi nel settore delle infrastrutture, anche per rafforzare i collegamenti transfrontalieri con l'UE. Alla luce della guerra di aggressione della Russia in Ucraina e della posizione assunta dalla Bielorussia in tale conflitto, si ritiene che tale cooperazione con la Russia e la Bielorussia non sia più appropriata e non sia nell'interesse dell'UE.

Pertanto la presente proposta modificata mira ad apportare le modifiche seguenti alla proposta legislativa del 14 dicembre 2021:

- come risposta immediata alla richiesta di intervento di cui nella comunicazione sui "corridoi di solidarietà", si propone di estendere quattro corridoi di trasporto europei all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova, sulla base delle mappe indicative della rete centrale in questi due paesi. Ciò riguarda in particolare l'estensione del corridoio Mare del Nord-Baltico attraverso Leopoli e Kiev fino a Mariupol, l'estensione del corridoio Mar Baltico-Mar Nero-Mar Egeo fino a Odessa attraverso Leopoli e Chişinău, nonché l'estensione del corridoio Mar Baltico-Mar Adriatico e del corridoio Reno-Danubio fino a Leopoli. L'estensione di tali corridoi comporta una modifica dell'allegato III della proposta dello scorso dicembre;
- dato l'attuale contesto geopolitico, l'orientamento della rete transeuropea dei trasporti verso la Russia e la Bielorussia e il suo ampliamento in tali paesi non sono più né validi né auspicabili. Si propone pertanto di sopprimere dall'allegato IV le mappe indicative della rete transeuropea dei trasporti in Russia e Bielorussia. Tuttavia, nel caso di una transizione democratica in Bielorussia, la creazione e l'ammodernamento dei collegamenti transfrontalieri tra questo paese e l'UE in linea con il piano economico globale per una Bielorussia democratica assumerebbero importanza prioritaria, anche attraverso il reinserimento di tale paese nel regolamento;
- pertanto il miglioramento dei collegamenti transfrontalieri con la Russia e la Bielorussia non costituisce più una priorità sul territorio degli Stati membri dell'UE. Attualmente la Finlandia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Polonia dispongono di collegamenti con questi due paesi terzi. Al fine di riflettere la minore priorità attribuita alla costruzione e all'ammodernamento di questi collegamenti "di ultimo

miglio", si propone di declassare gli ultimi chilometri dei collegamenti transfrontalieri, che attualmente fanno parte della rete centrale, alla rete globale, la cui realizzazione è prevista solo entro una scadenza successiva, ossia il 2050. Ciò determinerà pertanto un adattamento minimo del tracciato dei corridoi di trasporto europei. Tali cambiamenti comportano una modifica degli allegati I e III;

- in seguito all'adozione delle mappe indicative modificate della rete TEN-T in Ucraina (COM(2022) 5056 final), si propone di sostituire le relative mappe nell'allegato IV;
- infine vari Stati membri dispongono di una rete ferroviaria con uno scartamento nominale diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. I paesi in questione sono l'Irlanda (1 600 mm), la Finlandia (1 524 mm), l'Estonia, la Lettonia e la Lituania (1 520 mm), il Portogallo e la Spagna (1 668 mm). Queste differenze di scartamento limitano notevolmente l'interoperabilità ferroviaria in tutta l'Unione europea, come è stato dimostrato dall'attuale crisi in Ucraina e dai problemi che questo paese incontra nell'esportare cereali su rotaia a causa del diverso scartamento utilizzato. Si propone pertanto, per tutti gli Stati membri che dispongono di un collegamento terrestre ferroviario con altri Stati membri, di includere l'obbligo di sviluppare tutte le nuove linee ferroviarie TEN-T con uno scartamento nominale secondo la norma europea pari a 1 435 mm, nonché di elaborare un piano per la migrazione di tutte le linee esistenti dei corridoi di trasporto europei a questo scartamento nominale. Ciò dovrebbe essere rispecchiato nei requisiti infrastrutturali della rete TEN-T, in particolare nella sezione 1 (infrastruttura del trasporto ferroviario) del capo III.
- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Trattandosi del pilastro principale della politica dell'UE in materia di infrastrutture di trasporto, il regolamento TEN-T funge da fattore abilitante ma dipende anche da politiche complementari. Le norme e i requisiti stabiliti nel regolamento TEN-T sono direttamente collegati agli obiettivi e alle esigenze pertinenti in altri settori dei trasporti e quindi ad altre normative più specifiche del settore. Ciò significa, ad esempio, che l'infrastruttura ferroviaria TEN-T, destinata a garantire il trasporto e la mobilità transfrontalieri senza soluzione di continuità, deve essere conforme alla legislazione in materia di interoperabilità stabilita nella politica sulle ferrovie. Pertanto le modifiche illustrate nella presente proposta in relazione alla migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea sono pienamente coerenti con la normativa vigente in materia di trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda le modifiche delle mappe, esse sono pienamente in linea e coerenti con le misure presentate nella comunicazione della Commissione del 12 maggio 2022 sui "corridoi di solidarietà" (COM(2022) 217 final).

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è inoltre coerente con le altre normative dell'Unione, ad esempio con la normativa settoriale in materia di trasporto ferroviario, in particolare con i due regolamenti seguenti:

regolamento (UE) n. 1299/2014 della Commissione, del 18 novembre 2014, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per il sottosistema "infrastruttura" del sistema ferroviario dell'Unione europea, che si applica a diversi tipi di scartamento;

regolamento (UE) 2016/919 della Commissione, del 27 maggio 2016, relativo alla specifica tecnica di interoperabilità per i sottosistemi "controllo-comando e segnalamento" del sistema

ferroviario nell'Unione europea, che si applica a reti con scartamenti di 1 435 mm, 1 520 mm, 1 524 mm, 1 600 mm e 1 668 mm, ma non si applicherà a linee brevi di attraversamento della frontiera con scartamento di 1 520 mm connesse alla rete di paesi terzi.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La base giuridica delle proposte modifiche da apportare alla proposta legislativa di revisione del regolamento TEN-T (COM(2021) 812 final) è costituita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (articoli da 170 a 172), il quale sancisce la costituzione e lo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

A norma del TFUE lo scopo delle reti transeuropee è consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali di beneficiare pienamente di uno spazio senza frontiere interne. Tali reti devono altresì tenere conto della necessità di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione e di promuovere il suo sviluppo armonioso complessivo. Di conseguenza la politica TEN-T è, per sua natura, una politica che si estende oltre i confini degli Stati membri dato che si concentra su un unico sistema di reti europee a livello transfrontaliero. Una rete di questo tipo a livello europeo ovviamente non può essere istituita da un solo Stato membro.

Analogamente un migliore collegamento tra la rete dei trasporti dell'Unione e paesi terzi vicini quali l'Ucraina e la Repubblica di Moldova è più efficace se realizzato a livello dell'Unione anziché singolarmente a livello nazionale. Di fatto anche la valutazione del regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (SWD(2021) 117 final)⁷ ha concluso che la cooperazione TEN-T con i paesi terzi, che è uno dei nuovi settori di intervento introdotti nel 2013, ha creato un notevole valore aggiunto che non sarebbe stato possibile ottenere se gli Stati membri avessero agito da soli.

La stessa considerazione vale per la risposta dell'Unione alla guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, la quale prevede tra l'altro che sia attribuita minore priorità ai collegamenti di trasporto con la Russia e la Bielorussia, una misura che richiede anch'essa un approccio coordinato in tutta l'Unione.

• Proporzionalità

La presente proposta modificata non va al di là di quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi. Essa prevede l'adattamento delle mappe allegate, che definiscono la rete transeuropea dei trasporti all'interno dell'UE, nonché l'adattamento delle mappe indicative nei paesi terzi vicini.

La proposta riguarda inoltre l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di effettuare la migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm ogni qual volta sia costruita una nuova linea ferroviaria. Tale obbligo esisteva già, ma le cosiddette reti isolate, ossia le reti con uno scartamento diverso da quello nominale secondo la norma europea di 1 435 mm, erano esentate dal rispetto di tale requisito. Per quanto riguarda il requisito per le tratte ancora da costruire, esso non comporta costi aggiuntivi, ad eccezione di quelli legati all'analisi e all'individuazione di possibili soluzioni per collegare efficacemente

⁷ Valutazione del regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti (SWD(2021) 117 final), del 26 maggio 2021.

tali nuove linee ferroviarie con scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm al resto della rete nazionale, che potrebbe avere uno scartamento diverso.

La proposta comprende inoltre l'obbligo per gli Stati membri di predisporre la migrazione delle linee ferroviarie esistenti nei corridoi di trasporto europei. Tuttavia gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità in primo luogo per stabilire le tempistiche di tale migrazione e, in secondo luogo, per decidere, all'occorrenza, che per determinate linee la migrazione non è giustificata sulla base di un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico.

Infine la presente proposta prevede anche il declassamento degli ultimi chilometri delle tratte transfrontaliere con la Russia e la Bielorussia. Tale declassamento riguarda soltanto tratte assai limitate in termini di ambito geografico ("ultimo miglio"). Il declassamento di tali tratte stradali o ferroviarie non comporta la loro rimozione dalla rete TEN-T, ma significa semplicemente che sarà attribuita minore priorità alla realizzazione del loro "ultimo miglio" fino alla frontiera, ossia gli Stati membri saranno tenuti a completarle non entro il 2030 ma solo entro il 2050. Ciò è pienamente in linea con i piani e i programmi nazionali degli Stati membri interessati in quanto essi non prevedono, a breve e medio termine, investimenti e finanziamenti in relazione a questi collegamenti di ultimo miglio.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Trattandosi di una proposta che modifica una proposta legislativa di revisione di un regolamento esistente, sembra legittimo mantenere invariato lo status dello strumento.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

La valutazione del regolamento TEN-T (SWD(2021) 117 final) ha esaminato la cooperazione della rete TEN-T con i paesi terzi e i paesi vicini attraverso l'istituzione di una rete transeuropea dei trasporti indicativa. La valutazione ha concluso che tali mappe indicative hanno contribuito a fornire un punto di riferimento per la cooperazione in materia di pianificazione dello sviluppo delle infrastrutture di trasporto in tali paesi, allo scopo di garantire continuità e di promuovere la connettività dei trasporti dell'UE. Tali mappe sono state di forte interesse reciproco per potenziare i collegamenti di trasporto multimodale strategici tra l'UE e le regioni vicine interessate, nonché per promuovere lo sviluppo e gli scambi economici.

Le mappe indicative si basano sulla stessa metodologia utilizzata per la TEN-T all'interno dell'UE e riguardano i due livelli della rete (rete centrale e globale). Sebbene tali estensioni indicative della rete non comportino automaticamente l'applicabilità obbligatoria dell'insieme delle norme e dei requisiti TEN-T che sono stati definiti per gli Stati membri dell'UE, la valutazione ha concluso che esse hanno contribuito alla condivisione della metodologia dell'Unione per la realizzazione dell'infrastruttura di trasporto e per la promozione delle norme tecniche, degli aspetti normativi e delle migliori pratiche, in termini di finanziamento, dell'UE. Hanno inoltre fornito alle istituzioni finanziarie internazionali, alle fonti di finanziamento dell'UE pertinenti e agli investitori nazionali e privati alcune indicazioni sui settori nei quali concentrare i propri finanziamenti e le proprie attività in tali regioni. Tutti questi aspetti diventeranno ancora più determinanti per contribuire al processo di ripresa e ricostruzione in Ucraina e nel paese vicino che risente della situazione attuale, ossia la Repubblica di Moldova.

La valutazione ha anche concluso che la cooperazione con i paesi terzi in materia di politica TEN-T è stata appropriata anche perché promuove l'adozione di elevati standard europei in materia ambientale e sociale nonché la sostenibilità finanziaria lungo i corridoi terrestri. Le attività comuni di pianificazione della rete con i paesi vicini, che determinano estensioni indicative della TEN-T, sono appropriate in quanto definiscono un quadro stabile per investimenti concentrati nelle infrastrutture di trasporto, sostenuti da fonti di finanziamento dell'UE e da istituzioni finanziarie internazionali di livello mondiale. La valutazione ha inoltre stabilito che gli sviluppi internazionali (come l'avanzamento dei negoziati di adesione e la firma del trattato relativo alla Comunità dei trasporti per la regione dei Balcani occidentali) indicano che tale approccio rimane pertinente in vista degli obiettivi del 2030/2050 e potrebbe essere ampliato ulteriormente. Tale considerazione è ancor più valida alla luce del nuovo contesto geopolitico. L'estensione dei corridoi di trasporto europei all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova, contemplata nella presente proposta modificata, può pertanto costituire uno strumento assai prezioso per coadiuvare il processo di ripresa e ricostruzione di tali paesi.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Il 29 giugno 2022 si è svolta una riunione interistituzionale a cui hanno partecipato non soltanto tutti i 27 Stati membri dell'UE, ma anche rappresentanti di alto livello dell'Ucraina, della Repubblica di Moldova e della Georgia. In tale occasione si è cercato di stabilire come la nuova realtà geopolitica emersa dalla guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina si ripercuota sulla politica TEN-T in particolare e, più in generale, sulla politica dell'UE in materia di trasporti e come la TEN-T dovrebbe e potrebbe adattarsi a tale nuovo contesto geopolitico. Tali discussioni hanno fornito spunti importanti per la presente proposta modificata.

Inoltre l'8 e il 10 giugno 2022 si sono svolte, sotto le presidenze francese e ceca, riunioni bilaterali con ciascuno dei 27 Stati membri dell'UE, nel corso delle quali si è discusso delle proposte modifiche introdotte dalla presente proposta modificata, in particolare per quanto riguarda la migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm per le linee che utilizzano uno scartamento diverso e il declassamento dei collegamenti di ultimo miglio delle tratte stradali e ferroviarie della rete centrale verso la Russia e la Bielorussia.

Infine la Commissione ha pubblicato sul suo sito web un invito a presentare contributi volti a descrivere i problemi da affrontare, gli obiettivi da conseguire e i progetti di misure strategiche. L'invito a presentare contributi è rimasto aperto dal 6 al 20 luglio 2022. Sono state registrate 22 risposte, tutte a sostegno delle misure proposte. Di seguito sono riportate le osservazioni principali:

- le misure proposte contribuiranno a migliorare i collegamenti ferroviari con l'Ucraina e la Moldova attraverso l'estensione dei corridoi di trasporto europei. Esse miglioreranno la connettività dell'Ucraina e della Moldova con l'UE in particolare per il trasporto merci, contribuendo in tal modo agli obiettivi del Green Deal europeo e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente;
- l'estensione dei corridoi di trasporto europei all'Ucraina e alla Moldova renderà necessario il rispetto di requisiti tecnici, normativi e amministrativi;
- molti collegamenti ferroviari in Ucraina, e tra questo paese e l'UE, richiederanno investimenti cospicui. Si rende inoltre necessario costruire terminali e impianti di trasbordo;

- nella realizzazione dei corridoi estesi la Commissione dovrebbe prestare debita attenzione al miglioramento dei collegamenti stradali (autostrade) tra la Romania, la Moldova e l'Ucraina;
- il fiume Danubio ha un potenziale elevato per le esportazioni e le importazioni di merci tra l'Ucraina e l'UE;
- lo sviluppo di collegamenti tra l'Ucraina e la Moldova nonché la modernizzazione e la ricostruzione delle infrastrutture di trasporto richiederanno investimenti assai rilevanti. A tal fine sarebbe necessario un aumento del bilancio UE destinato alla realizzazione della rete TEN-T;
- la realizzazione di linee con scartamento nominale secondo la norma europea tra l'Ucraina/la Moldova e l'UE nonché nell'UE è essenziale per migliorare l'interoperabilità ferroviaria. Ciò aumenterà l'efficienza del trasporto ferroviario, in particolare riducendo i tempi di attesa ai valichi di frontiera. Tuttavia è necessario valutarne attentamente l'impatto, in particolare in termini di finanziamenti e di effetti sull'interoperabilità con la rete dotata di uno scartamento diverso.

Una delle risposte pervenute nell'ambito dell'invito a presentare contributi sta sollevando interrogativi riguardo all'inclusione del fiume Dnepr nella rete TEN-T. È opportuno osservare che l'inclusione del fiume Dnepr nella rete TEN-T è stata oggetto di una procedura a sé stante ed è stata adottata con atto delegato della Commissione il 14 luglio 2022. La proposta attuale si limita a riprodurre le mappe TEN-T incluse nell'atto delegato di cui sopra.

- **Assunzione e uso di perizie**

Per la presente proposta modificata la Commissione si è basata principalmente sulle conclusioni della sessione interistituzionale degli Stati membri dell'UE, a cui hanno partecipato l'Ucraina, la Repubblica di Moldova e la Georgia, nonché sugli scambi bilaterali con ciascuno Stato membro.

- **Valutazione d'impatto**

Una nuova valutazione d'impatto oltre a quella che è alla base della proposta legislativa iniziale del 14 dicembre 2021⁸ non è ritenuta necessaria in quanto gli obiettivi principali e le opzioni prescelte non sono mutati e l'impatto economico, sociale e ambientale del testo proposto non dovrebbe discostarsi in misura significativa da quello previsto in base ai termini della proposta iniziale. Inoltre la valutazione d'impatto della proposta iniziale ha tenuto conto dei flussi di trasporto provenienti da paesi terzi ma soltanto in modo schematico e non ha preso in considerazione i tracciati esatti delle reti indicative dei paesi terzi vicini. Poiché modifica principalmente le mappe dei paesi terzi vicini e i limitati collegamenti di ultimo miglio verso tali paesi sul territorio dell'Unione, la presente proposta non dovrebbe incidere sui risultati della valutazione d'impatto iniziale.

Per quanto riguarda le nuove disposizioni volte a promuovere la migrazione allo scartamento nominale europeo, la presente proposta modifica soltanto, in misura limitata, il requisito previsto dalla proposta legislativa attuale, che prevede la migrazione delle nuove linee ferroviarie della TEN-T (ossia quelle che, nella data di entrata in vigore del regolamento, siano ancora da costruire) allo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. La proposta legislativa del dicembre 2021 esenta dal rispetto di tale disposizione le nuove linee ferroviarie che sono "un'estensione di una rete avente uno scartamento diverso e che è separata dalle principali linee ferroviarie dell'Unione". Tale requisito non è molto chiaro e la proposta attuale mira a chiarirne l'interpretazione e soprattutto a far sì che le cosiddette "reti

⁸ SWD(2021) 472 final.

isolate", ossia le reti con uno scartamento diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm, non siano automaticamente esentate dal rispetto di tale requisito.

Ad ogni modo questo requisito formale riguarda esclusivamente le nuove linee ferroviarie. I costi di costruzione di una nuova linea ferroviaria dotata dello scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm non differiscono, in linea di massima, da quelli di una linea ferroviaria con uno scartamento diverso. Pertanto l'impatto economico di tale misura non dovrebbe essere molto diverso da quello stabilito nella valutazione d'impatto iniziale.

Vari Stati membri dispongono oggi di una rete ferroviaria con scartamenti diversi. Le tecnologie più recenti consentono di operare su scartamenti diversi con treni a scartamento variabile. Un'altra tecnologia per la gestione di scartamenti diversi su una stessa rete è la cosiddetta "terza rotaia" sui binari dell'infrastruttura, che consente la circolazione di diversi tipi di treni. La Spagna, ad esempio, ha sviluppato una rete ad alta velocità con lo scartamento nominale secondo la norma europea, una rete convenzionale a scartamento iberico e ha adottato lo scartamento metrico in alcuni nodi urbani. Sebbene ciò comporti costi aggiuntivi, esistono dunque tecnologie atte a garantire che la migrazione graduale delle linee ferroviarie allo scartamento nominale secondo la norma europea abbia effetti limitati sul sistema ferroviario e perturbi il traffico ferroviario. L'esperienza spagnola dimostra inoltre che, una volta avviato, il processo di migrazione di alcune linee allo scartamento nominale secondo la norma europea determina la migrazione di altre parti della rete. L'avvio di tale processo di migrazione sulle linee ferroviarie principali della rete TEN-T creerà pertanto una dinamica positiva.

Dall'altro lato la presente proposta modificata contiene una disposizione che esorta gli Stati membri dotati di una rete ferroviaria diversa da quella a scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm a definire un piano per la migrazione delle linee esistenti dei corridoi di trasporto europei a questo tipo di scartamento. Il piano di migrazione comprenderà un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico. Gli impatti sociali ed economici sarebbero pertanto esaminati nell'ambito di tale piano di migrazione. Qualora da tale analisi emerga che il rapporto costi-benefici è sfavorevole, gli Stati membri potranno decidere di non predisporre la migrazione di talune tratte della loro rete allo scartamento nominale secondo la norma europea.

Nel complesso si prevede che la migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea avrà effetti e impatti positivi. Essa è finalizzata soprattutto a una migliore interoperabilità del trasporto ferroviario in tutta l'Unione e con i paesi terzi vicini. Ad esempio la necessità di esportare prodotti agricoli dall'Ucraina verso i porti europei a seguito del blocco dei porti ucraini del Mar Nero da parte della Russia ha parimenti dimostrato l'impatto economico negativo della mancata armonizzazione degli scartamenti nell'Unione. Per raggiungere il porto di Klaipėda in Lituania i cereali trasportati sui treni ucraini devono essere trasbordati al confine tra la Polonia e l'Ucraina (su treni che circolano sullo scartamento nominale europeo di 1 435 mm) e poi nuovamente trasbordati al confine tra la Polonia e la Lituania (su treni che circolano sullo scartamento di 1 520 mm). Ciò determina maggiori costi di trasporto e un dispendio di tempo e rappresenta pertanto un esempio assai concreto delle conseguenze derivanti dalla mancanza di interoperabilità nel sistema ferroviario dell'UE dovuta alla presenza di scartamenti diversi. L'assenza di interoperabilità inoltre ostacola gravemente la complementarità tra i modi di trasporto, in particolare in caso di crisi, come avvenuto con il blocco dei porti ucraini, le cui conseguenze stanno mettendo a repentaglio la sicurezza alimentare mondiale. Inoltre i costi ambientali legati alle migliaia di autocarri che attraversano la frontiera tra la Francia e la penisola iberica, o tra la Polonia e i paesi baltici, o più recentemente tra l'Ucraina e la Polonia sono dovuti in parte all'assenza di interoperabilità della rete ferroviaria.

Oltre ai problemi di interoperabilità, la Corte dei conti europea ha espresso preoccupazione riguardo alla mancanza di concorrenza tra le rispettive reti ferroviarie nazionali dovuta alle differenze di scartamento. Ad esempio in una relazione riguardante il trasporto delle merci su rotaia, pubblicata nel 2016⁹, la Corte ha sostenuto che l'assenza di uno scartamento standard nell'UE non costituisce soltanto un vincolo tecnico per la circolazione dei treni che limita l'interoperabilità. Di fatto la coesistenza di scartamenti diversi all'interno di un paese o all'interno dell'Unione ostacola anche la dinamica della concorrenza tra operatori di mercato. Limitare l'interoperabilità del materiale rotabile e l'entità delle economie di scala ottenibili con un mercato aperto potrebbe ostacolare l'ingresso di nuovi operatori. Inoltre la presenza di scartamenti diversi aggrava l'incidenza di altri ostacoli all'accesso al mercato, riducendo la disponibilità del materiale rotabile e aumentando i costi di manutenzione.

L'uso di uno scartamento diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea ostacola l'accesso alla possibilità di noleggiare il materiale rotabile europeo per il funzionamento delle linee convenzionali. Ciò significa che, per poter competere su linee che utilizzano uno scartamento diverso, i nuovi operatori devono acquistare materiale rotabile idoneo. Poiché il mercato della produzione di questo materiale è nazionale, ciò potrebbe potenzialmente tradursi in un aumento dei prezzi dovuto all'assenza di concorrenza internazionale nella sua produzione.

La diffusione dello scartamento nominale secondo la norma europea contribuirà pertanto a migliorare il funzionamento del mercato interno. L'apertura del mercato, unita allo sviluppo di una rete ferroviaria con elevati standard di qualità (ERTMS, treni con una lunghezza di 740 m, elettrificazione ecc.) e pienamente interoperabile, contribuirà ad incrementare l'attività di trasporto su rotaia riducendo i costi dell'infrastruttura e del materiale rotabile. Essa faciliterà inoltre l'emergere di nuovi operatori sul mercato, grazie a un mercato del materiale rotabile interoperabile sull'intera rete.

Infine il piano di migrazione mira a garantire una transizione fluida. Sono disponibili tecnologie atte a evitare interruzioni nella rete tra lo scartamento nominale secondo la norma europea e le reti nazionali esistenti. Tuttavia tali tecnologie dovrebbero essere considerate una soluzione transitoria, in quanto l'obiettivo a lungo termine è la creazione di una rete europea unificata. A lungo termine un sistema ibrido finirebbe per perpetuare la situazione attuale che, oltre ai problemi di interoperabilità, crea un onere per i nuovi operatori che si affacciano al mercato, i quali non hanno altra scelta che acquistare materiale rotabile specifico per le linee che utilizzano uno scartamento diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea.

In sintesi, a causa dei costi aggiuntivi legati all'assenza di interoperabilità, il traffico su rotaia non è competitivo. In una situazione di crisi la capacità di sostituire un modo di trasporto con un altro non è garantita, il che mette a repentaglio il buon funzionamento del mercato interno.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

La proposta/iniziativa originaria rientrava nell'allegato I (nuove iniziative) del programma di lavoro della Commissione per il 2021 e non faceva parte dell'allegato II (iniziative REFIT).

La proposta modificata migliora ulteriormente il funzionamento della politica relativa alla rete ferroviaria TEN-T affrontando il problema dell'interoperabilità dei diversi scartamenti su tale rete.

⁹ Corte dei conti europea (2016): Relazione speciale n. 08/2016: Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario.

- **Diritti fondamentali**

Definendo un requisito uniforme per gli scartamenti sulla rete TEN-T, la proposta modificata rafforzerà ulteriormente l'accessibilità della rete ferroviaria TEN-T per tutti gli utenti.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta modificata non comporta un'ulteriore incidenza sul bilancio dell'Unione rispetto a quanto già indicato nella proposta legislativa originaria del 14 dicembre 2021.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Come delineato nella proposta iniziale del dicembre 2021, la Commissione seguirà i progressi, gli impatti e i risultati della presente iniziativa anche attraverso una serie di strumenti di governance, basati sulla governance TEN-T, quale il ruolo rafforzato dei coordinatori europei e i loro piani di lavoro.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Le modifiche da 1 a 5 consistono nell'inserimento di nuovi considerando che riguardano la nuova dimensione e il nuovo contesto geopolitici che la TEN-T dovrà affrontare.

Le modifiche da 6 a 9 sono introdotte per porre un maggiore accento sulla necessità di effettuare la migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea, in particolare per quanto riguarda tutte le nuove linee ferroviarie che nella data di entrata in vigore del presente regolamento siano ancora da costruire, ma anche per quanto concerne un piano di migrazione solido per le tratte ferroviarie esistenti lungo i corridoi di trasporto europei.

La modifica 10 tiene conto della particolare situazione dell'Irlanda che, a causa della sua insularità, non è collegata ad alcun sistema ferroviario europeo e come tale deve essere esentata dal rispetto dei requisiti concernenti lo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm.

Le modifiche da 11 a 14 comprendono tutti i cambiamenti inerenti alle mappe allegate al regolamento TEN-T, in particolare la soppressione delle mappe della Russia e della Bielorussia, l'inserimento di nuove mappe indicative adottate per l'Ucraina, il declassamento degli ultimi chilometri ("ultimo miglio") di tutte le tratte transfrontaliere stradali e ferroviarie verso la Russia e la Bielorussia dalla rete centrale alla rete globale e l'estensione dei corridoi di trasporto europei all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova.

- **Modifiche rispetto alla proposta legislativa originaria (COM(2021) 812 final)**

Le modifiche apportate dalla presente proposta modificata, rispetto alla proposta del 14 dicembre 2021 (COM(2021) 812 final), sono le seguenti:

CONSIDERANDO

1) è inserito il nuovo considerando 39 seguente:

"(39) La resilienza della rete europea dei trasporti è stata messa a dura prova dall'impatto devastante della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Tale aggressione ha ridefinito il panorama geopolitico, mettendo in luce la vulnerabilità dell'Unione di fronte a sconvolgimenti imprevisti che avvengono

oltre le sue frontiere. Le sue gravi conseguenze sui mercati mondiali, ad esempio in termini di sicurezza alimentare globale, hanno evidenziato che il mercato interno dell'Unione e la sua rete dei trasporti non possono essere considerati isolatamente al momento di definire la politica dell'Unione. Sono più che mai necessari migliori collegamenti con i paesi partner del vicinato dell'Unione.";

2) è inserito il nuovo considerando 40 seguente:

"(40) Alla luce di questo nuovo contesto geopolitico, la comunicazione della Commissione del 12 maggio 2022 sui "corridoi di solidarietà"¹⁰ individua varie sfide importanti per le infrastrutture di trasporto, sfide che l'Unione e i paesi vicini devono affrontare al fine di sostenere l'economia e la ripresa dell'Ucraina, consentire ai prodotti agricoli e ad altre merci di raggiungere i mercati dell'UE e del mondo e garantire che la connettività con l'Unione sia notevolmente migliorata sia per le esportazioni sia per le importazioni. Al fine di offrire una maggiore connettività con l'Unione, tale comunicazione ha proposto di valutare il prolungamento dei corridoi di trasporto europei in Ucraina e nella Repubblica di Moldova.";

3) è inserito il nuovo considerando 41 seguente:

"(41) A causa della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e della posizione assunta dalla Bielorussia in tale conflitto, la cooperazione dell'Unione con la Russia e la Bielorussia nel settore della politica TEN-T non è né appropriata né nell'interesse dell'Unione. È pertanto opportuno interrompere la rete TEN-T nei due suddetti paesi terzi. Di conseguenza il miglioramento dei collegamenti transfrontalieri con la Russia e la Bielorussia non costituisce più una priorità sul territorio degli Stati membri. Attualmente la Finlandia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Polonia dispongono di collegamenti con questi due paesi terzi. Al fine di riflettere la minore priorità attribuita alla costruzione e all'ammodernamento di tali collegamenti, tutti i collegamenti transfrontalieri di ultimo miglio con la Russia e la Bielorussia, attualmente compresi nella rete centrale, dovrebbero essere declassati alla rete globale, il cui completamento è previsto soltanto entro una scadenza successiva, ossia entro il 2050. Tuttavia, nel caso di una transizione democratica in Bielorussia, la costruzione e l'ammodernamento dei collegamenti transfrontalieri tra questo paese e l'UE in linea con il piano economico globale per una Bielorussia democratica assumerebbero un'importanza prioritaria, anche attraverso il reinserimento di tale paese nel regolamento.";

4) è inserito il nuovo considerando 42 seguente:

"(42) Il nuovo contesto geopolitico ha inoltre dimostrato l'importanza dei collegamenti di trasporto senza soluzione di continuità nel territorio dell'Unione e con i paesi terzi vicini. Uno scartamento diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm ostacola gravemente l'interoperabilità delle reti ferroviarie in tutta l'Unione e si ripercuote addirittura sulla competitività di tali reti ferroviarie isolate. Pertanto la costruzione di nuove linee ferroviarie dovrebbe prevedere soltanto lo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. Inoltre gli Stati membri che dispongono di una rete con uno scartamento diverso dovrebbero valutare la migrazione delle linee esistenti dei corridoi di trasporto europei. Tale obbligo non dovrebbe applicarsi all'Irlanda che, per via della sua

¹⁰ COM(2022) 217 final.

insularità, dispone di una rete dei trasporti completamente separata da qualsiasi collegamento terrestre sul territorio dell'Unione.";

- 5) il considerando 39 e tutti i considerando successivi sono rinumerati secondo una numerazione progressiva a partire dal numero 43;

CAPO III: DISPOSIZIONI SPECIFICHE

Sezione 1: infrastruttura del trasporto ferroviario

- 6) all'articolo 15 (Requisiti dell'infrastruttura di trasporto per la rete globale), sono introdotte le modifiche seguenti:
- a) al paragrafo 2, la lettera b) è soppressa;
 - b) al paragrafo 2, le lettere c), d) ed e) diventano b), c) e d);
 - c) al paragrafo 3, la lettera a) è sostituita dalla seguente:
"le reti isolate sono esentate dal rispetto dei requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a d)";
- 7) all'articolo 16 (Requisiti dell'infrastruttura di trasporto per la rete centrale e la rete centrale estesa), sono introdotte le modifiche seguenti:
- a) al paragrafo 2, la lettera a) è sostituita dalla seguente:
"soddisfi i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettere da a) a d), e di una velocità minima prevalente operativa della linea pari a 100 km/h per i treni merci sulle linee merci della rete centrale estesa";
 - b) al paragrafo 2, la lettera b) è sostituita dalla seguente:
"soddisfi i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), sulle linee passeggeri della rete centrale estesa";
 - c) al paragrafo 3, la lettera a) è sostituita dalla seguente:
"soddisfi i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e di una velocità minima prevalente operativa della linea pari a 100 km/h per i treni merci sulle linee merci della rete centrale";
 - d) al paragrafo 3, la lettera b) è sostituita dalla seguente:
"soddisfi i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), sulle linee passeggeri della rete centrale";
 - e) al paragrafo 4, la lettera a) è sostituita dalla seguente:
"soddisfi il requisito di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), sulle linee merci della rete centrale";
 - f) al paragrafo 4, la lettera b) è sostituita dalla seguente:
"soddisfi il requisito di cui al paragrafo 2, lettera b), sulle linee passeggeri della rete centrale.";
- 8) è inserito l'articolo 16 bis seguente:
"Articolo 16 bis
Scartamento nominale secondo la norma europea per la rete ferroviaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché ogni nuova infrastruttura ferroviaria della rete globale, della rete estesa e della rete centrale, compresi i collegamenti di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera d), preveda lo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. Tale requisito è considerato soddisfatto quando i treni a scartamento di 1 435 mm possono circolare sull'infrastruttura. Ai fini del presente articolo per nuova infrastruttura ferroviaria si intende qualsiasi infrastruttura i cui lavori di costruzione non siano in corso nella data di entrata in vigore del presente regolamento.
2. Gli Stati membri la cui rete ferroviaria è dotata, interamente o in parte, di uno scartamento diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm redigono, al più tardi due anni dopo la data di entrata in vigore del presente regolamento, un piano per la migrazione delle linee ferroviarie esistenti ubicate lungo i corridoi di trasporto europei allo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. Detto piano di migrazione è elaborato in coordinamento con lo Stato membro vicino o gli Stati membri vicini interessati dalla migrazione.
3. Gli Stati membri possono individuare nel piano di migrazione le linee ferroviarie per le quali non è prevista la migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm. Il piano di migrazione comprende un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico che giustifica la decisione di non effettuare la migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea di 1 435 mm, nonché una valutazione dell'impatto sull'interoperabilità.
4. Le priorità per la pianificazione delle infrastrutture e degli investimenti connessi al piano di migrazione sono definite nel primo piano di lavoro del coordinatore europeo per il corridoio di trasporto europeo di cui fanno parte le linee ferroviarie di trasporto merci dotate di uno scartamento diverso dallo scartamento nominale secondo la norma europea, in conformità all'articolo 53.";
- 9) all'articolo 19 (Priorità aggiuntive per lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria), sono introdotte le modifiche seguenti:
 - a) è aggiunta la lettera a) seguente:

"a) migrazione allo scartamento nominale secondo la norma europea (1 435 mm)";
 - b) le lettere da a) a g) diventano lettere da b) a h);

CAPO VI: DISPOSIZIONI COMUNI

- 10) all'articolo 63 (Esenzioni), è aggiunto il secondo comma seguente:

"Le disposizioni di cui all'articolo 16 bis non si applicano all'Irlanda.";

ALLEGATO I

- 11) Le mappe di cui all'ALLEGATO I, PARTI 1/23, 2/23, 3/23, 4/23, 5/23, 14/23 e 15/23, del documento COM(2021) 812 final sono sostituite come segue dalle parti di cui all'ALLEGATO I, parti da 1 a 6, della presente proposta modificata:
 - a) *l'ALLEGATO I, PARTE 1/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 1/6;*
 - b) *l'ALLEGATO I, PARTE 2/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 1/6;*

- c) l'ALLEGATO I, PARTE 3/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 2/6;*
- d) l'ALLEGATO I, PARTE 4/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 3/6;*
- e) l'ALLEGATO I, PARTE 5/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 4/6;*
- f) l'ALLEGATO I, PARTE 14/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 5/6;*
- g) l'ALLEGATO I, PARTE 15/23, è sostituito dall'ALLEGATO I, PARTE 6/6.*

ALLEGATO III

- 12) Le mappe di cui all'ALLEGATO III, PARTI 1/14, 4/14, 5/14, 6/14, 7/14, 8/14, 9/14, 10/14, 13/14 e 14/14, del documento COM(2021) 812 final sono sostituite come segue dalle mappe di cui all'ALLEGATO II, parti da 1 a 8, della presente proposta modificata:
- a) l'ALLEGATO III, PARTE 1/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 1/8;*
 - b) nell'ALLEGATO III, PARTE 4/14, la seconda mappa è sostituita dalla seconda mappa di cui all'ALLEGATO II, PARTE 1/8;*
 - c) l'ALLEGATO III, PARTE 5/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 2/8;*
 - d) l'ALLEGATO III, PARTE 6/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 3/8;*
 - e) l'ALLEGATO III, PARTE 7/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 4/8;*
 - f) l'ALLEGATO III, PARTE 8/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 5/8;*
 - g) l'ALLEGATO III, PARTE 9/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 6/8;*
 - h) nell'ALLEGATO III, PARTE 10/14, la prima mappa è sostituita dalla prima mappa di cui all'ALLEGATO II, PARTE 7/8;*
 - i) nell'ALLEGATO III, PARTE 13/14, la seconda mappa è sostituita dalla seconda mappa di cui all'ALLEGATO II, PARTE 7/8;*
 - j) l'ALLEGATO III, PARTE 14/14, è sostituito dall'ALLEGATO II, PARTE 8/8.*

ALLEGATO IV

- 13) Le mappe di cui all'ALLEGATO IV, PARTI 1/12 e 8/12, del documento COM(2021) 812 final sono sostituite dalle mappe di cui all'ALLEGATO III, parti 1 e 2, della presente proposta modificata;
- 14) le mappe di cui all'ALLEGATO IV, PARTE 12/12, del documento COM(2021) 812 final sono soppresse.