

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla 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) n. 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013

[COM(2022) 384 final/2 — 2021/0420 (COD)]

(2023/C 75/28)

Relatore generale: **Stefan BACK**

Consultazione	Parlamento europeo, 3.10.2022 Consiglio dell'Unione europea, 6.10.2022
Base giuridica	Articoli 172 e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione
Adozione in sessione plenaria	27.10.2022
Sessione plenaria n.	573
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	155/0/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Nel suo parere sulla proposta di revisione del regolamento TEN-T e sui corridoi ferroviari merci ⁽¹⁾ (di seguito «la proposta TEN-T ⁽²⁾»), il CESE ha accolto con favore la maggiore attenzione rivolta ai collegamenti con i paesi vicini, compresi i paesi partner e i paesi in via di adesione.

1.2. La proposta TEN-T è stata pubblicata nel dicembre 2021; successivamente, nel febbraio 2022, è iniziato l'attacco russo contro l'Ucraina. Il CESE concorda con la valutazione contenuta nella proposta modificata, secondo cui l'invasione dell'Ucraina ha ridefinito il panorama geopolitico, ha messo in luce la vulnerabilità dell'UE a eventi dirompenti imprevedibili al di là dei suoi confini e ha sottolineato che il mercato interno e la rete di trasporti dell'UE non possono essere considerati isolatamente nella definizione della politica dell'Unione.

1.3. Questa situazione ha giustamente richiamato l'attenzione sull'urgente necessità di assistere l'Ucraina, tra l'altro migliorando la connettività dei trasporti con l'UE al fine di mantenere e migliorare la mobilità e i flussi di merci tra le due parti. In particolare, è emersa l'urgente necessità di contribuire al trasporto dei cereali dall'Ucraina a causa dell'indisponibilità dei porti del Mar Nero, sottoposti a blocco dalla Russia.

1.4. Il CESE concorda sul fatto che la rapida istituzione di itinerari logistici alternativi che utilizzano tutti i modi di trasporto per collegare l'UE all'Ucraina è fondamentale per l'economia e la ripresa economica del paese e per stabilizzare i mercati alimentari mondiali e la sicurezza alimentare.

1.5. Il CESE sostiene inoltre il piano d'azione presentato nella comunicazione sui corridoi di solidarietà per migliorare i collegamenti transfrontalieri (strada-strada, ferrovia-strada e ferrovia-ferrovia) tra l'UE e l'Ucraina, ivi compresi nuovi punti di attraversamento delle frontiere, e per valutare l'estensione dei corridoi della rete centrale TEN-T in Ucraina.

1.6. Il CESE prende inoltre atto con soddisfazione del fatto che il piano d'azione prevede anche «inviti a presentare proposte nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa», che consentiranno di concentrare il sostegno in particolare su progetti volti a migliorare l'interoperabilità e la connettività della rete di trasporti dell'UE con l'Ucraina.

⁽¹⁾ GU C 290 del 29.7.2022, pag. 120.

⁽²⁾ COM(2021) 812 final.

1.7. Il CESE sostiene pertanto pienamente l'estensione della TEN-T all'Ucraina e alla Moldova, attraverso le mappe indicative incluse nell'allegato IV della proposta modificata; si tratta di un suggerimento tempestivo che nel tempo potrebbe apportare un valore aggiunto, in particolare migliorando le opportunità di creare flussi di trasporto fluidi e senza soluzione di continuità tra l'Ucraina e l'UE.

1.8. Il CESE sostiene pienamente il forte messaggio politico inviato inserendo i collegamenti in Ucraina tra le principali priorità della TEN-T, vale a dire i corridoi di trasporto europei, con il loro solido sistema di attuazione sotto forma di coordinatori, piani di lavoro, vari gruppi di lavoro e, nel quadro della proposta TEN-T, l'obbligo di conferire valore giuridico ai piani di lavoro mediante un atto di esecuzione.

1.9. Il CESE si rammarica tuttavia del fatto che né le disposizioni generali sulla cooperazione con i paesi terzi, né quelle relative all'attuazione dello strumento dei corridoi di trasporto europei e delle priorità orizzontali sembrano fornire una base giuridica per estendere ai paesi terzi l'applicazione delle priorità dei corridoi o del loro sistema di attuazione, ivi compresi i coordinatori, la governance, il piano di lavoro del coordinatore europeo o l'atto di esecuzione.

1.10. Il CESE chiede pertanto un sistema di attuazione robusto e credibile per i collegamenti che devono essere considerati parte dei corridoi di trasporto europei, eventualmente rafforzando e moltiplicando i gruppi di lavoro sulla cooperazione con i paesi terzi.

1.11. Tenuto conto dell'attuale contesto politico, appare inoltre opportuno, e in linea con le sanzioni imposte, eliminare i collegamenti indicativi TEN-T in Russia e Bielorussia.

1.12. Il CESE constata con sorpresa che la proposta modificata contiene un impegno esplicito a prendere in considerazione il ripristino dei collegamenti in Bielorussia, nonché dei collegamenti tra la Bielorussia e gli Stati membri dell'UE, se il paese si evolverà verso la democrazia, mentre non viene assunto alcun impegno analogo nei confronti della Russia. Il CESE ritiene che occorra evitare impegni di questo tipo per il futuro.

1.13. Il CESE prende atto del fatto che l'eliminazione dei collegamenti con la Russia sembra aver posto problemi ad alcuni Stati membri, dal momento che alcuni di questi collegamenti rimangono importanti per la connettività negli Stati membri interessati. Il CESE raccomanda di prestare la dovuta attenzione alla possibile rilevanza interna di tali collegamenti al livello dell'UE.

1.14. Il CESE concorda sul fatto che è ovviamente necessario affrontare anche la questione dei diversi scartamenti ferroviari nell'UE e in Ucraina, anche se i cambiamenti a tale riguardo potrebbero richiedere un certo tempo per essere messi in atto ed è quindi improbabile che forniscano soluzioni a problemi di efficienza immediati e urgenti.

1.15. Il CESE suggerisce che il requisito della migrazione verso lo scartamento standard da 1 435 mm dell'UE sia limitato ai corridoi di trasporto europei, al fine di garantire una migrazione coerente e ben coordinata, dato che l'obbligo per gli Stati membri di elaborare piani di migrazione è limitato a tali corridoi.

1.16. Il CESE avverte che la proposta di costruire qualsiasi nuova infrastruttura ferroviaria sulla rete TEN-T centrale o globale con lo scartamento standard UE da 1 435 mm potrebbe creare problemi di coerenza interna estremamente complessi negli Stati membri con scartamenti diversi.

2. Osservazioni generali — Contesto

2.1. Collegamenti con l'Ucraina e la Moldova ed eliminazione/declassamento dei collegamenti con la Russia e la Bielorussia

2.1.1. La proposta di modifica, di seguito «la proposta modificata» alla precedente proposta TEN-T del dicembre 2021 ⁽³⁾ è stata presentata il 27 luglio 2022 in risposta alla guerra russa contro l'Ucraina e ai suoi effetti sulle catene di approvvigionamento, che hanno evidenziato l'importanza dei collegamenti TEN-T con i paesi partner vicini.

⁽³⁾ [COM(2022) 384 final].

2.1.2. L'articolo 9 della proposta della Commissione di dicembre (la proposta TEN-T) prevede la cooperazione con i paesi terzi per collegare la TEN-T alle loro infrastrutture e per rafforzare la crescita economica sostenibile e la competitività. Tra i punti evidenziati figurano l'estensione della politica TEN-T ai paesi terzi, le procedure di controllo delle frontiere e la sorveglianza che consentono flussi di traffico senza soluzione di continuità, il completamento dei collegamenti infrastrutturali pertinenti, l'interoperabilità, l'agevolazione del trasporto per vie navigabili e lo sviluppo di sistemi TIC. Le mappe associate specificano lo stato della rete centrale e della rete globale conformemente ai criteri del regolamento TEN-T⁽⁴⁾.

2.1.3. Sono stabiliti criteri specifici per i corridoi di trasporto europei, distinti da quelli applicabili alla rete centrale e alla rete globale. I corridoi sono le parti più importanti della TEN-T dal punto di vista strategico (articolo 7 della proposta TEN-T), con priorità generali specifiche, distinte dalla rete centrale e dalla rete globale (articoli 12 e 13), e norme di attuazione specifiche (capo V, articoli da 50 a 54).

2.1.4. La comunicazione della Commissione sui corridoi di solidarietà UE-Ucraina⁽⁵⁾ individua una serie di sfide infrastrutturali che l'UE e i paesi vicini devono affrontare per sostenere l'economia e la ripresa dell'Ucraina e per risolvere le questioni relative agli approvvigionamenti e alla connettività tra l'UE, l'Ucraina e i mercati mondiali. Propone di valutare l'estensione dei corridoi di trasporto europei all'Ucraina e alla Moldavia per salvaguardare le importazioni e le esportazioni, ivi comprese le esportazioni di prodotti agricoli dall'Ucraina. Nel maggio 2022 è stata firmata un'intesa ad alto livello sulle mappe indicative della TEN-T in Ucraina.

2.1.5. Il 14 luglio 2022 la Commissione ha adottato un regolamento delegato con mappe indicative per la rete TEN-T in Ucraina e Moldavia, al fine di estendere le norme TEN-T ai paesi vicini per consentire connessioni senza soluzione di continuità. Tali mappe fanno ora parte della proposta modificata, che comprende anche mappe che estendono diversi corridoi TEN-T all'Ucraina e alla Moldavia.

2.1.6. La proposta modificata elimina inoltre i collegamenti indicativi TEN-T in Russia e Bielorussia.

2.1.7. Inoltre, i collegamenti che connettono la rete degli Stati membri ai collegamenti indicativi TEN-T in Russia e Bielorussia sono stati declassati in modo da far parte della rete globale.

2.2. Lo scartamento dei binari

2.2.1. La comunicazione sui corridoi di solidarietà per l'Ucraina individua inoltre strozzature dovute alla divergenza tra lo scartamento ferroviario ucraino (1 520 mm) e quello dell'UE (1 435 mm), il che causa un problema dovuto all'attuale insufficiente capacità di trasbordo.

2.2.2. La proposta modificata è tesa ad armonizzare lo scartamento ferroviario della rete centrale e della rete globale dell'UE al fine di raggiungere uno scartamento comune di 1 435 mm. Le nuove infrastrutture ferroviarie devono essere costruite con tale scartamento e, entro due anni dall'entrata in vigore del regolamento, gli Stati membri con uno scartamento diverso, in tutto o in parte, elaboreranno un piano per la migrazione delle linee ferroviarie esistenti sui corridoi di trasporto europei verso lo scartamento di 1 435 mm. Tali piani sono coordinati con gli Stati membri confinanti interessati.

2.2.3. I piani di migrazione individuano le linee ferroviarie che non migreranno e includono un'analisi costi-benefici che giustifichi tale decisione, ivi compreso l'impatto sull'interoperabilità.

2.2.4. Le priorità per la pianificazione delle infrastrutture e degli investimenti in relazione ai piani di migrazione dovrebbero far parte del primo piano di lavoro dei coordinatori europei per i corridoi di trasporto europei che includono linee ferroviarie per il trasporto merci con uno scartamento che non è conforme allo standard europeo.

2.2.5. L'Irlanda è esentata dall'obbligo di armonizzare lo scartamento (articoli 15 e 16 della proposta TEN-T).

3. Osservazioni generali

3.1. Nel suo parere sulla proposta TEN-T, il CESE ha accolto con favore la maggiore attenzione rivolta ai collegamenti con i paesi vicini, compresi i paesi partner e i paesi in via di adesione.

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

⁽⁵⁾ [COM(2022) 217 final].

3.2. La proposta TEN-T è stata pubblicata nel dicembre 2021; successivamente, nel febbraio 2022, è iniziato l'attacco russo contro l'Ucraina. Il CESE concorda con la valutazione contenuta nella proposta modificata, secondo cui l'invasione dell'Ucraina ha ridefinito il panorama geopolitico, ha messo in luce la vulnerabilità dell'UE a eventi dirompenti imprevedibili al di là dei suoi confini e ha sottolineato che il mercato interno e la rete di trasporti dell'UE non possono essere considerati isolatamente nella definizione della politica dell'Unione.

3.3. Questa situazione ha giustamente richiamato l'attenzione sull'urgente necessità di assistere l'Ucraina, tra l'altro migliorando la connettività dei trasporti con l'UE al fine di mantenere e migliorare la mobilità e i flussi di merci tra le due parti. In particolare, è emersa l'urgente necessità di contribuire al trasporto dei cereali dall'Ucraina a causa dell'indisponibilità dei porti del Mar Nero, sottoposti a blocco dalla Russia.

3.4. La necessità di adottare misure per garantire una mobilità e flussi di trasporto adeguati tra l'UE e l'Ucraina è stata sollevata per la prima volta nella summenzionata comunicazione sui corridoi di solidarietà UE-Ucraina, e da allora è stata affrontata attraverso una serie di misure, tra cui la promozione di un adeguato sviluppo delle infrastrutture attraverso l'estensione indicativa dei collegamenti TEN-T verso l'Ucraina, conformemente alle disposizioni della proposta TEN-T in materia di cooperazione con i paesi terzi.

3.5. Il CESE concorda sul fatto che la rapida istituzione di itinerari logistici alternativi che utilizzano tutti i modi di trasporto per collegare l'UE all'Ucraina è fondamentale per l'economia e la ripresa economica del paese e per stabilizzare i mercati alimentari mondiali e la sicurezza alimentare.

3.6. Il CESE prende inoltre atto della necessità di migliorare con urgenza la capacità dei pertinenti terminali e valichi di frontiera, ad esempio nei punti a doppio scartamento, come sottolineato nella comunicazione sui corridoi di solidarietà.

3.7. Il CESE sostiene inoltre il piano d'azione presentato nella comunicazione sui corridoi di solidarietà per migliorare i collegamenti transfrontalieri (strada-strada, ferrovia-strada e ferrovia-ferrovia) tra l'UE e l'Ucraina, ivi compresi nuovi punti di attraversamento delle frontiere, e per valutare l'estensione dei corridoi della rete centrale TEN-T in Ucraina al fine di offrire una maggiore connettività attraverso lo sviluppo di linee ferroviarie con scartamento standard dell'UE verso l'Ucraina e la Moldova e di migliorare la connettività e la navigabilità sul corridoio Reno-Danubio per garantire un traffico più efficiente.

3.8. Il CESE prende inoltre atto con soddisfazione del fatto che il piano d'azione prevede anche «inviti a presentare proposte nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa», che consentiranno di concentrare il sostegno in particolare su progetti volti a migliorare l'interoperabilità e la connettività della rete di trasporti dell'UE con l'Ucraina.

3.9. Il CESE sostiene pertanto pienamente l'estensione della TEN-T all'Ucraina e alla Moldova, attraverso le mappe indicative incluse nell'allegato IV della proposta modificata; si tratta di un suggerimento tempestivo che nel tempo potrebbe apportare un valore aggiunto, in particolare migliorando le opportunità di creare flussi di trasporto fluidi e senza soluzione di continuità tra l'Ucraina e l'UE.

3.10. Il CESE prende atto del fatto che le mappe indicative dell'infrastruttura TEN-T ucraina di cui all'allegato IV della proposta modificata classificano i collegamenti, i terminali, i porti e gli aeroporti come appartenenti alla rete centrale o globale, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, della proposta TEN-T.

3.11. Anche i collegamenti indicativi all'interno dell'Ucraina fanno parte dei corridoi di trasporto europei che estendono all'Ucraina il corridoio Mare del Nord-Baltico, il corridoio scandinavo-mediterraneo, il corridoio Baltico-Adriatico, il corridoio Reno-Danubio e il corridoio Baltico — Mar Nero mediante le mappe incluse nell'allegato III della proposta modificata.

3.12. Il CESE sostiene pienamente il forte messaggio politico inviato inserendo i collegamenti in Ucraina tra le principali priorità della TEN-T, vale a dire i corridoi di trasporto europei, con il loro solido sistema di attuazione sotto forma di coordinatori, piani di lavoro, vari gruppi di lavoro e, nel quadro della proposta TEN-T, l'obbligo di conferire valore giuridico ai piani di lavoro mediante un atto di esecuzione.

3.13. Il CESE si rammarica tuttavia del fatto che né le disposizioni generali sulla cooperazione con i paesi terzi, né quelle relative all'attuazione dello strumento dei corridoi di trasporto europei e delle priorità orizzontali sembrano fornire una base giuridica per estendere ai paesi terzi l'applicazione delle priorità dei corridoi o del loro sistema di attuazione, ivi compresi i coordinatori, la governance, il piano di lavoro del coordinatore europeo o l'atto di esecuzione. Solo l'articolo 52, paragrafo 3, lettera f), sulla governance dei corridoi consente la creazione di gruppi di lavoro sulla cooperazione con i paesi terzi, ma ciò non sembra modificare il campo di applicazione delle disposizioni sui corridoi transeuropei.

3.14. Il CESE chiede pertanto un sistema di attuazione robusto e credibile per i collegamenti che devono essere considerati un'estensione dei corridoi di trasporto europei, eventualmente rafforzando e moltiplicando i gruppi di lavoro sulla cooperazione con i paesi terzi.

3.15. Tenuto conto dell'attuale contesto politico, appare inoltre opportuno, e in linea con le sanzioni imposte, eliminare i collegamenti indicativi TEN-T in Russia e Bielorussia.

3.16. Il CESE constata tuttavia con sorpresa che la proposta modificata contiene un impegno esplicito a prendere in considerazione il ripristino dei collegamenti in Bielorussia e tra la Bielorussia e gli Stati membri dell'UE, se il paese si evolverà verso la democrazia in linea con un piano dell'UE a tal fine, mentre non sono indicate prospettive analoghe per quanto riguarda la Russia. Anche se potrebbe non esserci un piano specifico dell'UE per quanto riguarda la democrazia in Russia, è difficile comprendere le ragioni di questo approccio differenziato. Il CESE raccomanda pertanto di evitare di assumere impegni di questo tipo per il futuro.

3.17. Il CESE prende atto del fatto che l'eliminazione dei collegamenti con la Russia sembra aver posto problemi ad alcuni Stati membri. Ad esempio, il ministro finlandese dei Trasporti ha criticato il carattere generale di tali misure, poiché alcuni di questi collegamenti rimangono importanti per la connettività negli Stati membri interessati. Il CESE raccomanda di prestare la dovuta attenzione alla possibile rilevanza interna di tali collegamenti al livello dell'UE.

3.18. Il CESE concorda sul fatto che è ovviamente necessario affrontare anche la questione dei diversi scartamenti ferroviari nell'UE e in Ucraina, anche se i cambiamenti a tale riguardo potrebbero richiedere un certo tempo per essere messi in atto ed è quindi improbabile che forniscano soluzioni a problemi di efficienza immediati e urgenti.

3.19. Il CESE prende atto del fatto che, attraverso le proposte di modifica degli articoli 15 e 16 e il nuovo articolo 16 bis, l'obbligo di passare a uno scartamento ferroviario di 1 435 mm è stato ampliato ed è stata ridotta la possibilità di mantenere altri scartamenti. Dato che l'attuazione della migrazione verso lo scartamento di 1 435 mm si concentra sui corridoi di trasporto europei — poiché i piani di migrazione che devono essere elaborati da tutti gli Stati membri sono limitati a tali corridoi — un obbligo generale di costruire tutte le nuove linee con detto scartamento appare incompatibile con l'orientamento principale dell'articolo 16 bis, che è quello di garantire la coerenza e la continuità del trasporto ferroviario sui corridoi transeuropei.

3.20. Il CESE suggerisce pertanto che il requisito della migrazione sia limitato ai corridoi di trasporto europei, al fine di garantire una migrazione coerente e ben coordinata.

3.21. Il CESE è sorpreso dall'obbligo generale di cui all'articolo 16 bis, paragrafo 1, proposto, secondo cui qualsiasi nuova infrastruttura ferroviaria dovrebbe essere costruita con lo scartamento nominale standard europeo di 1 435 mm, a quanto pare indipendentemente dalla configurazione della rete circostante, poiché tale obbligo rischierebbe di creare una coerenza interna estremamente complessa e problemi di strozzature negli Stati membri con scartamenti diversi.

3.22. È opportuno notare che la riduzione delle possibilità di esenzione per scartamenti divergenti ha destato preoccupazione, ad esempio in Finlandia, dove è stata messa in discussione la proporzionalità della proposta a tale riguardo.

Bruxelles, 27 ottobre 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG
