



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 211 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Un piano di emergenza per i trasporti

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Un piano di emergenza per i trasporti

1 INTRODUZIONE

Negli ultimi due anni, il settore dei trasporti dell'UE è stato profondamente colpito da due gravi crisi: la pandemia di COVID-19 e l'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina. La pandemia di COVID-19 ha colpito gravemente la società, compreso il settore dei trasporti¹. Per contenere la pandemia sono state adottate diverse misure che hanno limitato gli spostamenti internazionali e nazionali, quali il distanziamento fisico, ordini di isolamento domiciliare, la chiusura dei trasporti pubblici, il tracciamento dei contatti e la quarantena, così come la chiusura delle frontiere. La mancanza di coordinamento delle misure nazionali ha inciso ulteriormente sul settore dei trasporti ostacolando le operazioni di trasporto transfrontaliero², il che ha spesso amplificato gli effetti dello shock iniziale sulle persone e sull'economia³.

Il pieno effetto dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina deve ancora manifestarsi. Dall'inizio dell'invasione, le autorità degli Stati membri e le imprese di trasporto dell'UE, in particolare nei paesi confinanti con l'Ucraina, hanno fornito aiuti umanitari in una misura senza precedenti. La guerra e le sanzioni hanno creato numerose sfide anche per i trasporti dell'UE: camionisti bloccati in zone di conflitto, chiusura dello spazio aereo russo, distruzione delle infrastrutture di trasporto ucraine, interruzione delle catene di approvvigionamento e pressioni al rialzo sui prezzi del petrolio.

Questi due eventi non sono le prime gravi perturbazioni del sistema dei trasporti dell'UE. Anche l'eruzione del vulcano islandese Eyjafjallajökull il 14 marzo 2010 e il crollo della galleria di Rastatt il 12 agosto 2017 hanno avuto un impatto sistemico sul settore dei trasporti, sia per i passeggeri che per le merci.

Il piano di emergenza per i trasporti, oggetto della presente comunicazione, propone un pacchetto di strumenti per affrontare qualsiasi tipo di crisi del settore dei trasporti⁴. È la risposta all'invito con cui il Consiglio⁵ ha chiesto alla Commissione di elaborare un piano di emergenza per il settore europeo del trasporto di merci in caso di pandemia o altre gravi crisi. Inoltre la strategia per una mobilità sostenibile e intelligente⁶ prevedeva l'elaborazione, da parte della Commissione, di un piano di

1 Nel 2020 il traffico aereo europeo è stato pari al 45 % di quello del 2019, con una conseguente riduzione del numero di passeggeri di oltre il 70 % (Eurocontrol). In alcuni mesi del 2020 il numero di passeggeri che si sono imbarcati e sono sbarcati nei porti dell'UE si è quasi dimezzato (subendo un calo del 45 %) rispetto al 2019. Inoltre il numero di passeggeri nel trasporto ferroviario è calato del 42 % (Eurostat). Il fatturato totale nel settore dei servizi di trasporto è diminuito del 13 % tra il 2019 e il 2020.

2 Per ulteriori dati sulle misure, cfr.: <https://covid-statistics.jrc.ec.europa.eu/RMeasures>.

3 *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, IPOL_STU(2021)658219_EN.

4 Esempi di possibili crisi sono disastri naturali, pandemie, attacchi terroristici, attacchi informatici, *ransomware*, conflitti militari, crolli di ponti o gallerie o altre avarie delle infrastrutture e blackout elettrici.

5 Conclusioni del Consiglio, ST 12391/20.

6 COM(2020) 789 final.

emergenza in caso di crisi per garantire la continuità operativa e coordinare una risposta nel settore dei trasporti. Il piano è concepito sulla base degli insegnamenti tratti e delle iniziative intraprese durante la pandemia di COVID-19, quali la comunicazione sulle corsie verdi⁷, gli orientamenti sui marittimi⁸ e la legislazione "omnibus" in materia di COVID-19 che ha introdotto misure temporanee per i trasporti⁹. Il piano è uno dei *deliverable* previsti dall'"iniziativa faro 8: rafforzare il mercato unico" (azione 58) della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Integra l'azione 56 al fine di valutare l'impatto della pandemia di COVID-19 sulla connettività dei trasporti e sulla concorrenza nel mercato unico. Il piano si concentra sul settore dei trasporti: la Commissione affronterà le questioni di più ampia portata, relative alla libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone nel mercato unico dell'UE nonché alla disponibilità di prodotti e servizi, mediante lo strumento per le emergenze nel mercato unico¹⁰ di prossima adozione.

Molti degli strumenti e dei principi proposti nel presente piano si sono già rivelati utili per contribuire a risolvere i problemi causati dall'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Sebbene alcune delle conclusioni preliminari al riguardo siano presentate di seguito, è comunque necessario un riesame continuo delle sfide che si stanno materializzando. La prossima sezione è quindi dedicata principalmente alla risposta dell'UE alla pandemia di COVID-19. Segue poi una sezione contenente prospettive sulla preparazione alle crisi che individua i principi per affrontare le emergenze nei trasporti e fornisce una serie di strumenti.

2 SOSTENERE IL SETTORE DEI TRASPORTI IN TEMPI DI CRISI

L'UE ha agito rapidamente per affrontare i problemi causati dalla COVID-19 e ripristinare la connettività dei trasporti. La risposta si è concentrata sull'esigenza di garantire che i flussi di merci e la prestazione dei servizi di trasporto non subissero interruzioni né ritardi. Tuttavia la pandemia di COVID-19 ha anche messo in evidenza come la divisione delle responsabilità tra l'UE e gli Stati membri su questioni importanti, quali la salute e il controllo delle frontiere, possa creare ostacoli ad una risposta politica rapida e coordinata.

2.1 Coordinare, monitorare e fornire informazioni

La rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti ha migliorato il coordinamento in tale settore. La rete è stata istituita nel quadro della comunicazione sulle corsie verdi per affrontare questioni specifiche in materia di trasporti ed è stata coordinata dalla Commissione. Ha avuto un impatto cruciale sulla gestione della crisi e completa i dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR), attivati proprio all'inizio della crisi nel gennaio del 2020.

Fornire informazioni in tempo reale è stato però impegnativo. Disporre di informazioni aggiornate era fondamentale in ragione della continua evoluzione della situazione, dei requisiti e delle norme durante la pandemia. Il sito web e l'app mobile Re-open EU¹¹ hanno fornito informazioni a persone e

7 C(2020) 1897 final.

8 C(2020) 3100 final.

9 Regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di COVID-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti (GU L 165 del 27.5.2020, pag. 10).

10 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13181-Mercato-unico-nuovo-strumento-dellUE-per-garantire-il-funzionamento-del-mercato-unico-in-situazioni-di-emergenza_it.

11 Re-open EU fornisce informazioni sulle misure sanitarie e di viaggio in relazione alla pandemia di COVID-19 nei paesi dell'UE e dello spazio Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). Le informazioni sono aggiornate di frequente e disponibili in 24 lingue.

imprese in tutta l'UE. Il portale Your Europe¹² (La Tua Europa) della Commissione è stato un importante canale di informazione e ha ricevuto 9,9 milioni di visite nel luglio 2021. Tali strumenti hanno avuto un ruolo importante nel ripristinare la sicurezza del turismo e degli spostamenti. Allo stesso tempo, per via delle frequenti modifiche normative e di un flusso di informazioni imperfetto tra le autorità nazionali e la Commissione, le informazioni su determinate norme si sono talvolta rivelate obsolete¹³. Il sito web ha fornito assistenza ai passeggeri, ma non comprende informazioni sulla normativa per i lavoratori del settore dei trasporti.

Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina: coordinare, monitorare e condividere informazioni

La rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti si è riunita nuovamente nei primi giorni successivi all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Ha costituito un forum per gli Stati membri, la Commissione, altri organi dell'UE e, a volte, persino per i rappresentanti dell'Ucraina. La rete ha discusso e coordinato le azioni volte a creare nuove vie di trasporto e catene di approvvigionamento e preservare quelle esistenti da e verso l'Ucraina.

2.2 Sblocco del trasporto di merci

Il sistema delle corsie verdi¹⁴ ha permesso di mantenere il flusso del traffico dell'UE e ha consentito ai lavoratori del settore dei trasporti di attraversare le frontiere senza discriminazioni.

La Commissione ha invitato gli Stati membri a designare i valichi di frontiera interni della rete TEN-T come valichi di frontiera di tipo "corsia verde" presso i quali si applicano determinate norme. L'attraversamento di tali corsie verdi dovrebbe richiedere meno di 15 minuti alle frontiere interne terrestri e tali valichi dovrebbero essere aperti a tutti i veicoli adibiti al trasporto di merci che trasportano qualsiasi tipo di beni.

Come ampiamente riconosciuto dai portatori di interessi¹⁵, le corsie verdi hanno avuto un effetto immediato nel garantire servizi di trasporto senza interruzioni e nel limitare le perturbazioni delle catene di approvvigionamento. Ciò ha ridotto l'impatto economico delle restrizioni dovute alla COVID-19 sulle imprese di trasporto e ha sostenuto la ripresa economica dell'UE. Tali corsie hanno garantito altresì la salute e la sicurezza dei lavoratori del settore dei trasporti grazie alle norme in materia di strutture igienico-sanitarie e di riposo. Tale misura è stata un successo: dal monitoraggio quotidiano, a cura dell'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale, è emerso che i tempi medi di attesa ai valichi di frontiera intra-Schengen sono rimasti al di sotto della soglia dei 15 minuti¹⁶.

12 https://europa.eu/youreurope/index_it.htm.

13 Valutazione della Corte dei conti europea in merito a Re-Open.eu, Relazione speciale n. 15/2021: I diritti dei passeggeri del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19: nonostante gli sforzi della Commissione, alcuni diritti importanti non sono stati tutelati.

14 C(2020) 1897, COM(2020) 685 final.

15 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13056-Piano-di-emergenza-per-i-trasporti_it.

16 Il tempo medio giornaliero di attraversamento ai valichi di frontiera è stato di 15,5 minuti presso tutti i valichi di frontiera dell'UE lungo la rete TEN-T tra il 3 giugno 2020 (data di inizio del monitoraggio) e il 30 settembre 2021, con una deviazione standard di 2,8 minuti. Gli stessi dati nel 2021 sono stati pari rispettivamente a 15,1 e 2 minuti.

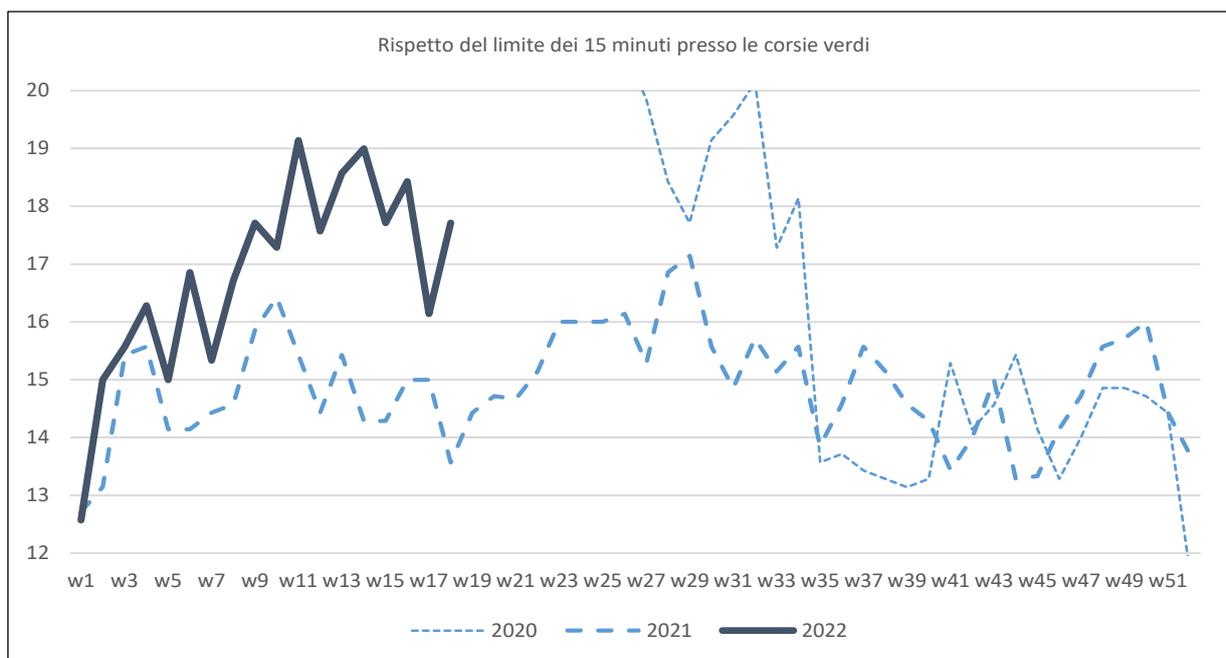


Tabella 1: tempo medio di attraversamento dei valichi di frontiera in minuti (tutti i valichi di frontiera dell'UE) e relativo andamento lineare tra giugno 2020 e maggio 2022, su base settimanale.

L'UE ha inoltre adottato misure concrete per garantire che la legislazione potesse essere modificata o interpretata in modo da mantenere la connettività dei trasporti durante la crisi.

Alcune imprese di trasporto non sono state in grado di completare le procedure necessarie per conformarsi alle norme dell'UE in materia di rinnovo o proroga di certificati (ad esempio certificati di sicurezza), licenze (ad esempio patenti di guida) o autorizzazioni. In ragione delle misure di confinamento, gli Stati membri non hanno potuto garantire che le prove, le ispezioni o le attività formative pertinenti richieste dalle norme dell'UE in materia di trasporti fossero effettuate entro le scadenze applicabili. Con l'adozione del regolamento (UE) 2020/698¹⁷ (Omnibus I) e del regolamento (UE) 2021/267¹⁸ (Omnibus II), l'Unione ha prorogato i termini stabiliti nelle pertinenti normative UE in materia di trasporti per le attività formative, le ispezioni e il rilascio di certificati, licenze e autorizzazioni. Tali misure, che hanno considerato con attenzione la sicurezza dei trasporti, sono state accolte con ampio favore dai portatori di interessi¹⁹ e hanno permesso alle aziende di trasporto e alle persone interessate di continuare le loro attività.

2.3 Coordinamento delle misure in materia di viaggi per passeggeri e lavoratori del settore dei trasporti

Dall'inizio della pandemia, la Commissione ha promosso un approccio coordinato alle restrizioni alla libera circolazione nell'UE, reso necessario dalla pandemia. Per evitare perturbazioni nei

17 Regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di COVID-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti (GU L 165 del 27.5.2020, pag. 10).

18 Regolamento (UE) 2021/267 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2021, recante misure specifiche e temporanee in considerazione del protrarsi della crisi COVID-19 riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni, al rinvio di determinate verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti e alla proroga di determinati periodi di cui al regolamento (UE) 2020/698 (GU L 60 del 22.2.2021, pag. 1).

19 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13056-Piano-di-emergenza-per-i-transporti_it.

trasporti, la raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio²⁰ e le successive revisioni hanno confermato che, in linea di principio, i lavoratori del settore dei trasporti non sono tenuti a sottoporsi a test o quarantena e, qualora sia necessario un test, possono utilizzare un test antigenico rapido. Il documento che succede a tale raccomandazione, ossia la raccomandazione (UE) 2022/107 del Consiglio²¹, prevede che i lavoratori del settore dei trasporti non debbano essere soggetti all'obbligo del possesso di un certificato COVID digitale dell'UE.

In risposta alla crisi ucraina, nella sua comunicazione "Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina"²² la Commissione ha confermato che i lavoratori del settore dei trasporti sono fondamentali per le catene di approvvigionamento. La Commissione ha inoltre proposto di semplificare le procedure di attraversamento dei valichi di frontiera per i lavoratori del settore dei trasporti che lavorano in Ucraina.

Certificato COVID digitale dell'UE e modulo digitale dell'UE per la localizzazione dei passeggeri

Il certificato COVID digitale dell'UE²³, sicuro e interoperabile, e altri protocolli sanitari sviluppati dalla Commissione e dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie in collaborazione con le agenzie di trasporto competenti sono stati determinanti per riprendere, ove possibile, a viaggiare in sicurezza in tutta l'UE. Il certificato COVID digitale dell'UE e le iniziative tese a stabilire un approccio coordinato a livello di UE per i viaggi sono stati accolti con ampio favore dalle associazioni del settore dei viaggi e del turismo quali strumenti importanti per permettere ai cittadini di viaggiare, e incoraggiarli a farlo, garantendo la prevedibilità necessaria. Al fine di garantire che i cittadini non siano privati della possibilità di dimostrare il proprio status in relazione alla COVID-19 mediante questo strumento efficace e rispettoso della vita privata, nel caso in cui talune restrizioni alla libera circolazione fondate su motivi di salute pubblica dovessero essere ancora in vigore dopo il 30 giugno 2022, la Commissione ha proposto di prorogare la base giuridica del certificato COVID digitale dell'UE fino al 30 giugno 2023.

Tuttavia diversi Stati membri hanno introdotto moduli di localizzazione dei passeggeri e altre dichiarazioni (ad esempio dichiarazioni sanitarie o dichiarazioni di ingresso nel territorio) in modo non coordinato. Tali moduli sono disponibili in formati diversi, ma alcuni soltanto in formato cartaceo. Ciò ha creato confusione e disagi inutili per i viaggiatori, che sarebbe stato possibile evitare con un coordinamento adeguato.

Durante la pandemia di COVID-19 gli sforzi congiunti dell'UE e degli Stati membri hanno consentito a 650 000 cittadini dell'UE di tornare a casa in sicurezza. Oltre 100 000 persone, di cui 90 060 cittadini UE, sono state rimpatriate attraverso il meccanismo di protezione civile dell'Unione

20 Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3).

21 Raccomandazione (UE) 2022/107 del Consiglio, del 25 gennaio 2022, su un approccio coordinato per agevolare la libera circolazione in sicurezza durante la pandemia di COVID-19 e che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/1475 (disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022H0107>).

22 C(2022) 1404 final.

23 Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2021/953 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19.

europea. La pandemia di COVID-19 ha inciso notevolmente anche sui lavoratori del settore dei trasporti. Tali lavoratori sono in prima linea nel contesto della crisi e hanno subito restrizioni nei loro spostamenti all'interno dell'UE, tra cui tempi di attesa più lunghi ai valichi di frontiera e la scarsa disponibilità di strutture di alloggio e riposo. I marittimi sono stati particolarmente colpiti e per diversi mesi non hanno potuto tornare a casa in ragione delle restrizioni e della limitata connettività dei trasporti. La Commissione ha fornito orientamenti agli Stati membri sugli spostamenti all'interno dell'UE²⁴, sottolineando la necessità di garantire corridoi di transito sicuri. La Commissione ha altresì sostenuto i marittimi raccomandando alcune disposizioni in materia di salute, rimpatrio e modalità di viaggio²⁵. Ha invitato gli Stati membri a creare una rete di porti sicuri presso i quali siano possibili cambi di equipaggio senza restrizioni. La Commissione ha inoltre allentato l'obbligo del visto e introdotto esenzioni dalla quarantena, anche per i marittimi non UE.

COVID-19 e diritti dei passeggeri

La Commissione ha fornito orientamenti tempestivi sull'applicazione della legislazione dell'UE in materia di diritti dei passeggeri in relazione alla COVID-19²⁶. Ha emesso una raccomandazione relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati. Ha inoltre illustrato le modalità con cui gli Stati membri potevano sostenere la liquidità finanziaria delle imprese di trasporto²⁷. Nel dicembre 2020 la Commissione ha allertato la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori in merito alle politiche di cancellazione e rimborso di diverse compagnie aeree. Ciò ha portato a discussioni tra la Commissione, le autorità nazionali per la tutela dei consumatori e 16 grandi compagnie aeree; in esito a tali discussioni dette compagnie aeree si sono impegnate a fornire informazioni migliori e rimborsi tempestivi ai passeggeri per i voli cancellati²⁸.

La Commissione ha chiesto agli Stati membri di utilizzare la piattaforma "EU Pilot" per fornire informazioni sull'applicazione, sul monitoraggio e sul rispetto delle normative UE in materia di diritti dei passeggeri durante la crisi COVID-19. Particolare attenzione viene prestata alle compagnie di trasporto, valutando anche se offrano o no ai passeggeri la scelta tra rimborsi o buoni. La Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che avevano introdotto norme in violazione della normativa UE sui diritti dei passeggeri. Ciò ha portato al ritiro di tali norme nazionali confliggenti.

2.4 Mantenere la connettività dei trasporti

L'UE ha inoltre introdotto modifiche legislative che hanno alleggerito gli obblighi normativi per le imprese di trasporto. Le autorità preposte al rilascio delle licenze degli Stati membri hanno la facoltà di non sospendere o revocare la licenza di un vettore aereo che non sia più in grado di far fronte ai propri obblighi finanziari per un periodo di 12 mesi. Le normative hanno introdotto misure a sostegno degli aeroporti e delle società che prestano servizi di assistenza a terra, consentendo in particolare agli

24 C(2020) 1897 final.

25 C(2020) 119/01 final.

26 Orientamenti interpretativi del 18 marzo 2020, seguiti dalla raccomandazione relativa ai buoni del 13 maggio 2020.

27 Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione, del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19 (C/2020/3125) (GU L 151 del 14.5.2020, pag. 10).

28 Per ulteriori informazioni sugli impegni specifici delle compagnie aeree: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_it.

aeroporti di aggiudicare contratti per tali servizi in casi di emergenza in cui una società cessi le proprie attività in ragione della crisi della COVID-19²⁹.

Modifiche al regolamento sulle bande orarie³⁰

L'UE ha adottato rapidamente modifiche legislative che consentono ai vettori aerei di mantenere le rispettive bande orarie nella successiva stagione aeronautica corrispondente, anche nel caso in cui non possano utilizzare come minimo l'80 % delle bande orarie secondo quanto normalmente richiesto. Tali modifiche mirano a fornire un'agevolazione finanziaria alle compagnie aeree ed evitare che debbano effettuare voli soltanto per mantenere le proprie bande orarie. Garantiscono altresì che la capacità aeroportuale sia utilizzata in modo competitivo a vantaggio dei consumatori e della connettività.

L'alleggerimento degli obblighi normativi nel settore marittimo ha consentito agli enti di gestione dei porti o alle autorità responsabili di rinunciare alla riscossione dei diritti per l'uso delle infrastrutture dei porti marittimi o di ridurre o rinviare i relativi pagamenti³¹. Nel settore ferroviario sono state introdotte norme temporanee che hanno favorito le imprese ferroviarie, consentendo ad esempio ai gestori dell'infrastruttura di fissare canoni di accesso inferiori ai costi operativi³². Il recepimento e l'attuazione di talune norme dell'UE sono stati rinviati per ridurre l'onere a carico degli Stati membri e consentire loro di concentrarsi sulla lotta contro la diffusione del virus³³.

Le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato hanno consentito agli Stati membri di fornire un aiuto temporaneo di emergenza per compensare perdite improvvise di liquidità o danni direttamente collegati alla COVID-19. Il 19 marzo 2020 la Commissione ha adottato un quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato³⁴ a sostegno dell'economia nella crisi COVID-19, con cui ha stabilito le condizioni per gli aiuti di Stato destinati ad alleviare un grave turbamento nell'economia di uno Stato membro. Il quadro si applica a quasi tutti i settori e le imprese, incluse quelle attive nel settore dei trasporti, che viene riconosciuto come uno dei settori più colpiti. Mira ad alleviare le carenze di liquidità delle imprese consentendo ad esempio sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie di Stato su prestiti, prestiti pubblici agevolati e ricapitalizzazione.

La Commissione ha altresì chiarito come interpretare le norme fondamentali dell'UE in materia di trasporti, aiuti di Stato e appalti pubblici nel contesto di una crisi mediante l'adozione di orientamenti per gli Stati membri. Ciò ha consentito agli Stati membri di modificare i contratti vigenti

29 Regolamento (UE) 2020/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, in considerazione della pandemia di COVID-19 (GU L 165 del 27.5.2020, pag. 1).

30 Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 99 del 31.3.2020, pag. 1). Regolamento (UE) 2021/250 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2021, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio per quanto riguarda l'alleggerimento temporaneo delle norme sull'utilizzo delle bande orarie negli aeroporti dell'Unione a causa della crisi COVID-19 (GU L 58 del 19.2.2021, pag. 1).

31 Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (GU L 57 del 3.3.2017, pag. 1).

32 Regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione dell'epidemia di COVID-19 (GU L 333 del 12.10.2020, pag. 1).

33 Cfr. ad esempio: direttiva (UE) 2020/700 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante modifica delle direttive (UE) 2016/797 e (UE) 2016/798 per quanto riguarda la proroga dei periodi di recepimento (GU L 165 del 27.5.2020, pag. 27).

34 GU C 91I del 20.3.2020, pag. 1. Il quadro temporaneo è stato modificato diverse volte.

che istituiscono obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti terrestri³⁵, aerei³⁶ e marittimi³⁷ in base alle esigenze determinate dalla crisi COVID-19. La Commissione ha inoltre pubblicato orientamenti sulla procedura per l'aggiudicazione urgente di nuovi contratti che prevedano obblighi di servizio pubblico in modo da preservare la connettività di base dei trasporti qualora i servizi commerciali non siano in grado di farlo in ragione della crisi. Tali misure legislative sono temporanee e limitate alla durata della crisi COVID-19. La loro rapida adozione dimostra che la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio sono in grado di reagire in maniera efficace a tali crisi.

Gli Stati membri possono definire nuovi obblighi di servizio pubblico, soprattutto quando esiste il rischio di una perdita improvvisa di connettività. La Commissione ha pubblicato orientamenti sulla compensazione degli obblighi di servizio pubblico durante la pandemia di COVID-19³⁸ e ha tenuto una serie di discussioni bilaterali con gli Stati membri.

2.5 Fornire finanziamenti mirati per operazioni essenziali di trasporto

Lo strumento per il sostegno di emergenza (ESI) ha consentito di stanziare 2,7 miliardi di EUR per aiutare gli Stati membri a rispondere alla crisi COVID-19, dei quali 220 milioni di EUR sono stati messi rapidamente a disposizione per azioni relative ai trasporti grazie alla flessibilità di tale strumento. Tale intervento, avviato il 19 giugno 2020 e strutturato come il "pacchetto mobilità" ESI, ha fornito agli Stati membri un sostegno basato sulle esigenze per il trasporto di merci legate alla crisi COVID-19 e per il trasporto di pazienti nonché di squadre mediche. In totale sono state sostenute più di 2 000 operazioni per via aerea, terrestre o marittima per il trasporto di attrezzature e squadre mediche e il trasferimento di pazienti. Complessivamente le operazioni relative alle merci sono state finanziate con oltre 164 milioni di EUR. Finora sono stati assegnati agli Stati membri anche più di 9 milioni di EUR per il trasporto di squadre mediche e il trasferimento di pazienti, il che ha permesso di trasportare oltre 450 operatori sanitari e circa 350 pazienti. Gli Stati membri che hanno beneficiato del pacchetto mobilità ESI sono 21.

Risposta dell'UE all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina

Il 24 febbraio 2022 la Russia ha avviato un'invasione militare dell'Ucraina su vasta scala. Nelle prime settimane del conflitto, oltre 3,9 milioni di persone sono fuggite dall'Ucraina verso l'UE. L'UE ha fornito 1,2 miliardi di EUR di assistenza macrofinanziaria all'Ucraina, di cui a marzo sono stati versati 600 milioni sotto forma di prestiti agevolati, mentre il secondo versamento di 600 milioni di EUR deve ancora essere effettuato. Il 7 aprile è stato inoltre trasferito al bilancio ucraino un sostegno di emergenza del valore di 120 milioni di EUR sotto forma di sovvenzioni a sostegno delle spese pubbliche di base. L'UE sta riorientando progetti in corso (per un valore compreso tra 100 e 200 milioni di EUR) per fornire aiuti di emergenza e rispondere alle esigenze impellenti della popolazione e delle autorità. La Commissione ha inoltre adottato un nuovo pacchetto di emergenza del valore di 330 milioni di EUR. L'UE ha adottato diverse misure per sanzionare la Russia e aiutare l'Ucraina. Le misure relative ai trasporti comprendono quanto segue:

(-) con la pubblicazione di un bollettino di informazione sulle zone di conflitto da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea, l'UE ha sconsigliato di effettuare voli commerciali sull'intero

35 https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf.

36 https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/air_transport_update_March_2021.pdf.

37 https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/maritime_transport_update_March_2021.pdf.

38 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf.

spazio aereo di Ucraina, Bielorussia e parti della Russia. Tale indicazione è stata rapidamente estesa allo spazio aereo moldavo;

(-) l'UE ha chiuso il proprio spazio aereo alle compagnie e ai vettori russi³⁹;

(-) il 9 marzo l'UE ha adottato un divieto di:

i) vendita, fornitura, locazione finanziaria, trasferimento ed esportazione, in via diretta o indiretta, di tutte le tecnologie e i beni aeronautici (aeromobili, veicoli spaziali e loro parti);

ii) fornitura di assicurazioni e riassicurazioni, in via diretta o indiretta, per tali tecnologie e beni aeronautici;

iii) fornitura di servizi di riparazione e manutenzione per tali prodotti aeronautici;

(-) l'UE ha inserito le ferrovie russe nell'elenco degli organismi soggetti a sanzioni finanziarie. Gli individui legati alle ferrovie russe e alle loro filiali sono stati inseriti nell'elenco delle persone soggette alle misure restrittive dell'UE;

(-) l'UE ha introdotto sanzioni sulle apparecchiature radio e di navigazione marittima stabilendo il divieto di:

i) vendita, fornitura, trasferimento o esportazione di tali prodotti a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia, per l'uso in Russia o per la collocazione a bordo di una nave battente bandiera russa;

ii) fornitura di assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi, nonché finanziamenti e assistenza finanziaria in relazione a tali prodotti;

(-) l'8 aprile l'UE ha adottato ulteriori sanzioni stabilendo il divieto per le navi battenti bandiera russa di fare scalo presso un porto dell'UE (compresi gli yacht) e vietando alle imprese di trasporto su strada stabilite in Russia e Bielorussia di trasportare merci su strada all'interno del territorio dell'Unione europea;

(-) su richiesta dell'Ucraina, l'UE ha attivato il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea offrendo sostegno per far fronte alle conseguenze dell'aggressione militare russa. Migliaia di tonnellate di beni di assistenza provenienti da tutti gli Stati membri dell'UE sono state spedite in Ucraina tramite i poli logistici di tale meccanismo in Polonia, Romania e Slovacchia. Anche i paesi vicini hanno richiesto l'assistenza del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea in relazione al flusso migratorio in ingresso. Oltre che in Ucraina, tale meccanismo è utilizzato anche per fornire forme diverse di sostegno critico a Moldova, Polonia, Slovacchia e Repubblica ceca, tutti paesi che rappresentano le principali destinazioni dei rifugiati in fuga dal conflitto. Il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea è stato invocato anche per facilitare il rimpatrio di cittadini UE ove possibile. In Polonia, Slovacchia e Romania sono stati istituiti, sotto la responsabilità delle autorità locali, poli logistici per le forniture di soccorso interamente finanziati dal meccanismo di protezione civile dell'UE;

39 Russia e Bielorussia hanno chiuso i rispettivi spazi aerei ai voli UE. Gli aeromobili battenti bandiera UE sono stati reimmatricolati e riassicurati in Russia in violazione del diritto internazionale.

- (-) è stata attivata la direttiva sulla protezione temporanea⁴⁰ per cittadini ucraini e non ucraini che non possano tornare in sicurezza in Ucraina;
- (-) orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare gli attraversamenti alle frontiere UE-Ucraina. Tali orientamenti riguardano anche i lavoratori del settore dei trasporti⁴¹;
- (-) la semplificazione delle procedure ha aiutato i camionisti UE bloccati a tornare a casa da Ucraina, Russia e Bielorussia;
- (-) tutte le attività logistiche e di trasporto del partenariato per la dimensione settentrionale che coinvolgono Russia e Bielorussia sono state sospese;
- (-) alcuni Stati membri hanno fornito trasporto pubblico gratuito agli ucraini. Inoltre numerose imprese di trasporto dell'UE hanno introdotto misure, quali biglietti di autobus, ferroviari o aerei gratuiti, per aiutare l'Ucraina e la sua popolazione oppure per fornire aiuti umanitari;
- (-) gli Stati membri confinanti con l'Ucraina hanno istituito strutture di accoglienza/poli di trasporto;
- (-) la Commissione ha attivato la rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti;
- (-) la Commissione europea ha proposto una bozza di piano (RePowerEU) per affrancare l'Europa dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, cominciando con il gas, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia⁴².
- (-) Nel quadro del sostegno fornito dall'UE all'Ucraina a seguito dell'aggressione militare russa, il 12 maggio la Commissione ha istituito i corridoi di solidarietà⁴³, un insieme di iniziative per aiutare l'Ucraina a esportare i suoi prodotti agricoli. L'invasione dell'Ucraina e il blocco dei porti ucraini da parte della Russia hanno reso necessario individuare itinerari logistici alternativi per far sì che i cereali e altri prodotti agricoli ucraini arrivino a destinazione. Con la comunicazione la Commissione dispone un piano d'azione per la realizzazione di "corridoi di solidarietà" che consentano all'Ucraina di esportare i propri cereali ed anche di importare ciò di cui ha bisogno, dagli aiuti umanitari ai mangimi per animali fino ai fertilizzanti. Ciò contribuirà a sostenere l'economia ucraina e la sicurezza alimentare mondiale. La Commissione, insieme agli Stati membri e ai portatori di interessi, ha individuato alcune azioni prioritarie:
- mettere a disposizione materiale rotabile, navi e autocarri supplementari per il trasporto delle merci;
 - garantire che le reti di trasporto e i terminali di trasbordo abbiano una capacità sufficiente per le esportazioni agricole ucraine;
 - promuovere la massima flessibilità e mettere a disposizione il personale adeguato per le operazioni doganali e altre ispezioni;

40 Con tale atto legislativo l'UE aveva risposto nel 2001 all'afflusso di sfollati in seguito al conflitto nell'ex Jugoslavia. Tale normativa non era mai stata attivata fino al 3 marzo 2022. Fino al 7 aprile 2022 si sono registrati oltre 1,6 milioni di persone.

41 C(2022) 1404 final.

42 COM(2022)108 final.

43 COM(2022) 217 final.

- individuare possibilità di stoccaggio dei prodotti agricoli ucraini nel territorio dell'UE;
 - migliorare la connettività UE-Ucraina nel medio periodo aumentando la capacità infrastrutturale dei nuovi corridoi di esportazione e creare nuovi collegamenti infrastrutturali nel quadro della ricostruzione dell'Ucraina.
- (-) Il 12 maggio la Commissione ha approvato un'intesa ad alto livello⁴⁴ con l'Ucraina sulle nuove mappe indicative della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) in Ucraina, nel quadro della politica della Commissione di estensione della rete TEN-T a paesi vicini.

3 PREPARAZIONE ALLE CRISI

La guerra della Russia contro l'Ucraina ha dimostrato l'importanza di essere preparati. Grazie alle capacità esistenti, l'UE è stata in grado di mettere rapidamente in atto un'assistenza efficace a favore dell'Ucraina e dei rifugiati in fuga dal paese. Non conosciamo ancora la portata effettiva dell'impatto della guerra o della prossima crisi che potrebbe interessare i trasporti. Un meccanismo di risposta efficace non dovrebbe riguardare un'unica modalità di trasporto, dato che perturbazioni sistemiche di una modalità possono interessare l'intera rete.

La relazione di previsione strategica 2021 dell'UE⁴⁵ evidenzia i fattori che potrebbero incidere sui trasporti dell'Unione, compresi i cambiamenti climatici e altre sfide ambientali, le minacce alla sicurezza e il terrorismo, l'iperconnettività digitale e la trasformazione tecnologica. In passato i trasporti dell'UE sono stati l'obiettivo di diversi attacchi o tentativi di attacchi terroristici, dato che costituiscono un bersaglio efficace in ragione dell'elevato numero di persone che li utilizzano quotidianamente⁴⁶. Durante la pandemia di COVID-19 sono state prese di mira le telecomunicazioni, comprese le infrastrutture 3G/4G/5G (ad esempio ripetitori, ponti ripetitori e torri cellulari) ed altri componenti di rete (ad esempio relè e cavi). Nel luglio 2021 le inondazioni in Belgio e in Germania hanno causato numerosi decessi e perturbazioni gravi e persistenti dei trasporti.

La cibersicurezza richiede un'attenzione particolare. La strategia per una mobilità sostenibile e intelligente riconosce la necessità di assegnare alla cibersicurezza dei trasporti una priorità elevata per far fronte alle minacce informatiche. Secondo l'Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza (ENISA)⁴⁷, i criminali informatici prendono sempre più di mira le infrastrutture critiche nei settori dell'assistenza sanitaria, dei trasporti⁴⁸ e dell'energia. L'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina ha accresciuto le preoccupazioni relative a minacce informatiche, anche ai danni di obiettivi UE.

3.1 Principi in materia di emergenze nel settore dei trasporti

Per prepararsi e rispondere a eventi gravi si dovrebbero rispettare sempre, oltre ai pertinenti principi dell'UE, i principi in materia di emergenze descritti di seguito.

- I. **Proporzionalità:** introdurre misure che limitino il trasporto di merci o persone soltanto come extrema ratio. Tutte le misure devono essere debitamente giustificate, basate su dati concreti e

44 C(2022) 3204 final.

45 https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_it.

46 Madrid (2004), Londra (2005), Glasgow (2007), aeroporto di Francoforte (2011), Oignies (Thalys, 2015), Bruxelles (2016), Würzburg (2016), Bruxelles (2017) o Londra (2017).

47 <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2021>.

48 Nel settore marittimo, ad esempio, dal 2017 quattro delle più grandi compagnie di navigazione marittima (APM Maersk, CMA CGM, COSCO, Mediterranean Shipping Company) sono state colpite da attacchi informatici.

proporzionate, soggette a monitoraggio e riesame regolari, comunicate rapidamente, temporanee e revocate il prima possibile⁴⁹.

- II. Non discriminazione:** le misure non dovrebbero creare discriminazioni indebite basate sulla cittadinanza o sull'origine delle merci né introdurre discriminazioni tra differenti merci trasportate o modalità di trasporto diverse. Dovrebbero garantire un trattamento non discriminatorio dei lavoratori del settore dei trasporti (compresi i residenti non UE) ed evitare, ove possibile, le restrizioni ai viaggi o al traffico o qualsiasi altro onere amministrativo che incida su tali lavoratori, dato il loro ruolo cruciale nelle catene di approvvigionamento basate sui veicoli adibiti al trasporto merci. Lo stesso vale per la non discriminazione nei confronti dei passeggeri.
- III. Coordinamento:** tutte le misure dovrebbero essere coordinate con le autorità di trasporto attraverso la rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti. Dovrebbero essere istituiti canali di comunicazione tra la rete, l'UE e i forum internazionali orizzontali di gestione delle crisi. Il coordinamento tra le autorità competenti deve iniziare sin dalle prime fasi, in particolare quando interessa la rete TEN-T e più di uno Stato membro.
- IV. Trasparenza, comunicazione e dialogo:** tutte le misure dovrebbero essere comunicate in modo chiaro ai portatori di interessi prima della loro entrata in vigore⁵⁰, dovrebbero discusse con questi ultimi e, se necessario, adeguate. Dovrebbe essere garantito un dialogo continuo con i portatori di interessi, compresi i partner internazionali.
- V. Coerenza con la politica dell'UE:** devono essere evitate misure nazionali e locali che danneggiano il funzionamento dello spazio unico europeo dei trasporti. Non appena vengono introdotte a livello di UE misure di emergenza nei trasporti, le autorità competenti dovrebbero revocare immediatamente le misure nazionali.
- VI. Integrità del sistema dei trasporti:** le misure che rispondono ai problemi di una modalità di trasporto dovrebbero tenere conto e avvalersi appieno di tutte le modalità di trasporto.
- VII. Assistenza ai passeggeri con esigenze specifiche:** occorre prestare particolare attenzione alle esigenze dei passeggeri e dei gruppi di passeggeri in situazioni vulnerabili (ad esempio persone a mobilità ridotta e/o persone con disabilità), passeggeri rimasti bloccati, viaggiatori che svolgono lavori essenziali e lavoratori transfrontalieri.
- VIII. Assistenza ai lavoratori del settore dei trasporti:** i lavoratori del settore dei trasporti dovrebbero disporre di condizioni di lavoro sicure, protette e adeguate⁵¹.

3.2 Pacchetto di strumenti per le emergenze nei trasporti

La Commissione propone un pacchetto di strumenti contenente [10] misure destinate a rafforzare la preparazione alle crisi nel settore dei trasporti e le relative capacità di risposta. Il pacchetto di

⁴⁹ Lo stesso vale per le sospensioni temporanee delle misure di tutela ambientale, sociale o sanitaria.

⁵⁰ In situazioni specifiche, come nel caso delle sanzioni economiche nei confronti della Russia, potrebbe essere necessario limitare talune consultazioni preliminari.

⁵¹ Ciò comprende il rispetto della pertinente legislazione UE e nazionale in materia di sicurezza e salute sul lavoro, anche in relazione alla direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1).

strumenti dovrebbe essere utilizzato in linea con i principi sopra illustrati. Le misure spaziano da azioni preparatorie a più lungo termine a strumenti che possono essere utilizzati per misure immediate. L'obiettivo comune è una migliore preparazione per una risposta rapida a qualsiasi incidente o evento capace di causare gravi perturbazioni al sistema dei trasporti dell'UE. Tali perturbazioni potrebbero essere causate da disastri naturali, pandemie, attacchi terroristici, attacchi informatici, *ransomware*, conflitti militari, avarie delle infrastrutture (quali crolli di ponti o gallerie) o blackout elettrici.

1) **Rendere le normative dell'UE in materia trasporti adatte a situazioni di crisi**

Alcune normative in materia di trasporti prevedono già clausole per le emergenze. Tra gli esempi figurano l'articolo 21 del regolamento sui servizi aerei⁵², l'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento sull'affidamento di contratti di servizio pubblico per i trasporti terrestri⁵³, l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento sui servizi portuali⁵⁴ e l'articolo 10 del regolamento sull'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada⁵⁵. Alcune normative vigenti menzionano già l'obbligo di fornire piani di emergenza. Nel contesto del quarto pacchetto ferroviario⁵⁶, le imprese ferroviarie devono elaborare piani di emergenza per tutelare e assistere i passeggeri qualora si verificano gravi perturbazioni del servizio⁵⁷.

Ove opportuno, occorre modificare le normative dell'UE in materia di trasporti per introdurre disposizioni che consentano di affrontare meglio gravi crisi. Tali disposizioni non dovrebbero però comportare eccezioni indebite all'applicazione del diritto dell'Unione. L'introduzione di simili clausole dovrebbe quindi essere valutata con attenzione in sede di modifica o adozione di direttive o regolamenti specifici. Le valutazioni d'impatto dovrebbero permettere di stabilire se sia necessario introdurre clausole per le emergenze e come concepirle.

Seguendo tale approccio, la Commissione ha proposto alcune disposizioni nelle recenti revisioni della normativa TEN-T e di quella sui sistemi di trasporto intelligenti⁵⁸. Il rafforzamento delle sezioni transfrontaliere della TEN-T, l'aumento della multimodalità attraverso i terminali e il passaggio a modalità di trasporto sostenibili sono esempi di azioni a più lungo termine necessarie per una migliore preparazione. La Commissione intende valutare se sia opportuno garantire su base temporanea un'ulteriore flessibilità nell'applicazione delle norme sul trasporto su strada per quanto riguarda le limitazioni alla circolazione e i periodi di guida, garantendo nel contempo la sicurezza delle operazioni di trasporto in ogni momento.

52 Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione) (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

53 Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

54 Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (GU L 57 del 3.3.2017, pag. 1).

55 Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (GU L 300 del 14.11.2009, pag. 72).

56 Articolo 54 della direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico.

57 Inoltre, il nuovo regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario (regolamento (UE) 2021/782), che si applicherà dal 7 giugno 2023, obbliga le imprese ferroviarie a collaborare con i gestori delle stazioni e dell'infrastruttura nell'elaborazione di tali piani. I piani di emergenza devono altresì tenere conto della necessità di sistemi di informazione e di allarme accessibili.

58 COM(2021) 812 final e COM(2021) 813 final.

Tali disposizioni permanenti potrebbero rispecchiare le misure temporanee introdotte in risposta alla crisi COVID-19, come quelle introdotte con i regolamenti Omnibus I e II o con le modifiche del regolamento sui servizi aerei e del regolamento sulle bande orarie⁵⁹ (cfr. sezione 2.4). Analogamente, gli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 dovrebbero offrire lo spunto per avviare le discussioni attese da lungo tempo sulla revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, al fine di renderlo idoneo a crisi future. Anche l'introduzione di piani di emergenza farà parte della valutazione in corso della legislazione dell'UE in materia di diritti dei passeggeri.

2) Garantire un sostegno adeguato al settore dei trasporti

Il rafforzamento della resilienza del settore dei trasporti va di pari passo con il miglioramento della connettività e della sostenibilità del sistema dei trasporti dell'UE. La Commissione continuerà a seguire da vicino e a sostenere l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che contribuirà a rendere più resiliente il settore dei trasporti in tutte le sue modalità. Gli Stati membri prevedono di destinare una parte significativa del dispositivo per la ripresa e la resilienza al settore dei trasporti, che diventa così uno dei settori economici che beneficeranno in maggior misura degli investimenti nel contesto di NextGenerationEU. Nei 24 piani per la ripresa e la resilienza approvati dal Consiglio un importo significativo sarà destinato al miglioramento della sostenibilità del sistema di mobilità europea. Complessivamente gli Stati membri spenderanno 70,7 miliardi di EUR in investimenti e riforme connesse alla transizione verde dei trasporti, ossia circa il 15,7 % di detto stanziamento. Ulteriori investimenti e riforme nel settore dei trasporti riguardano altre priorità, quali la trasformazione digitale dei trasporti e la coesione sociale e territoriale. Ogni piano nazionale destina parte della propria dotazione a tale settore. Nell'attuale contesto geopolitico, fortemente colpito dall'aggressione militare russa in Ucraina, la riduzione della dipendenza dell'UE dai combustibili fossili è ancora più urgente. Per affrontare queste sfide, il 18 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato il piano REPowerEU⁶⁰ con cui definisce azioni europee congiunte in questo settore. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza avrà un ruolo centrale nella mobilitazione e nell'impiego delle risorse disponibili a livello europeo e nazionale per conseguire gli obiettivi del piano REPowerEU. Per migliorare la resilienza del mercato unico attraverso investimenti in connettività, digitalizzazione, infrastrutture di connettività digitale e multimodalità del sistema dei trasporti dell'UE, nonché per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili è essenziale disporre di strumenti finanziari quali il meccanismo per collegare l'Europa (compresa la componente digitale dell'MCE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale ed InvestEU.

Per rispondere rapidamente alle crisi future, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero mobilitare ulteriori fondi, ove opportuno, a seconda della natura della crisi. La risposta potrebbe assumere anche la forma di agevolazioni finanziarie per alleggerire temporaneamente gli impegni di pagamento. La Commissione potrebbe inoltre prendere in considerazione misure legislative che offrano agevolazioni finanziarie al settore dei trasporti. Tali misure potrebbero consentire agli enti di gestione dei porti o alle autorità responsabili di rinunciare alla riscossione dei diritti per l'uso delle infrastrutture dei porti marittimi o di ridurre o rinviare i relativi pagamenti, oppure potrebbero consentire ai gestori

⁵⁹ Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 99 del 31.3.2020, pag. 1). Regolamento (UE) 2021/250 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2021, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio per quanto riguarda l'alleggerimento temporaneo delle norme sull'utilizzo delle bande orarie negli aeroporti dell'Unione a causa della crisi COVID-19 (GU L 58 del 19.2.2021, pag. 1).

⁶⁰ COM(2022) 108 final.

dell'infrastruttura ferroviaria di fissare canoni di accesso inferiori ai costi operativi (cfr. sezione 2.4). Dato che tutte le crisi hanno caratteristiche diverse e possono richiedere azioni diverse, si procederà a un'analisi caso per caso della necessità di aiuti di Stato temporanei anziché istituire un quadro permanente e inflessibile per il futuro.

3) Garantire la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone

Il sistema delle corsie verdi, messo in atto con successo durante la pandemia di COVID-19, può essere riattivato ove necessario per affrontare qualsiasi nuova crisi che colpisca i trasporti dell'UE. Per garantire che i controlli alle frontiere interne rimangano una misura di ultima istanza, la proposta della Commissione relativa al codice frontiere Schengen⁶¹ ha chiarito e ampliato l'elenco degli elementi che uno Stato membro deve valutare quando decide di ripristinare temporaneamente i controlli di frontiera. Le nuove norme introducono inoltre strumenti comuni per gestire in modo più efficiente le frontiere esterne in caso di crisi sanitaria pubblica, sulla base di quanto appreso dalla pandemia di COVID-19. La Commissione prevede di proporre nel 2022 uno **strumento per le emergenze nel mercato unico**. Tale strumento fornirà un quadro per l'attuazione di misure di risposta alle crisi importanti per il settore dei trasporti, in particolare la libera circolazione di beni, servizi e persone, la disponibilità di prodotti e servizi, nonché la trasparenza e il coordinamento.

La Commissione ha invitato gli Stati membri a garantire l'applicazione dei principi in materia di emergenze e a ridurre al minimo controlli, screening e altre formalità al fine di ridurre i ritardi ai valichi di frontiera di tipo "corsia verde" e di rispettare il limite di 15 minuti. Gli Stati membri possono altresì prendere in considerazione la sospensione di tutte le restrizioni all'accesso stradale nel loro territorio (divieti nei fine settimana, divieti notturni, divieti in determinati settori dei trasporti per ridurre il rumore ecc.) per facilitare il trasporto di merci su strada e la necessaria libertà di circolazione dei lavoratori del settore dei trasporti. Dovrebbero inoltre garantire che la presentazione/visualizzazione elettronica dei documenti sia ritenuta sufficiente e incoraggiata. Gli Stati membri dovrebbero inoltre continuare a riconoscere il certificato per i lavoratori internazionali del settore dei trasporti che effettuano servizi transfrontalieri, come proposto nell'allegato 3 della comunicazione sulle corsie verdi⁶². Tale certificato è già stato aggiunto al Manuale pratico dell'UE per le guardie di frontiera⁶³.

Qualora si verifichi una crisi analoga a quella della COVID-19, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero sfruttare l'esperienza acquisita nello sviluppo di un modello comune per i moduli digitali dell'UE per la localizzazione dei passeggeri⁶⁴ e di una piattaforma per condividere i dati dei passeggeri per il tracciamento dei contatti a livello transfrontaliero. Gli strumenti sviluppati a livello UE dovrebbero essere riattivati rapidamente e con facilità, ove necessario.

Creazione di corsie di emergenza per autocarri e convogli umanitari

Per aiutare i convogli umanitari ad attraversare le frontiere UE-Ucraina in modo rapido e sicuro, in base alla comunicazione sugli orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne gli Stati membri dovrebbero riservare delle corsie apposite presso i loro valichi di frontiera, contrassegnandole come corsie per il sostegno di emergenza. Si incoraggia inoltre la creazione di corsie analoghe per i camion al

61 COM (2021)891 final.

62 C(2020) 1897 final.

63 C(2019) 7131 final.

64 La decisione di esecuzione (UE) 2021/858 e la decisione di esecuzione (UE) 2021/1212 definiscono la base giuridica per lo scambio di dati di passeggeri infetti e di persone esposte ai fini del tracciamento dei contatti a livello transfrontaliero.

fine di garantire la continuità dell'approvvigionamento di beni e servizi e il ritorno sicuro dei lavoratori del settore dei trasporti dall'Ucraina⁶⁵.

4) **Gestione dei flussi di rifugiati e rimpatrio di passeggeri bloccati e lavoratori del settore dei trasporti**

Nei paesi terzi, le delegazioni dell'UE e gli Stati membri con ambasciate o consolati dovrebbero continuare a rafforzare la preparazione alle crisi consolari, in particolare attraverso piani di emergenza locali. Dovrebbero essere presi in considerazione e istituiti gruppi congiunti dell'UE di risposta alle crisi consolari, ai quali possano partecipare gli Stati membri non rappresentati. Il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) ha rafforzato la risposta e la preparazione consolare istituendo una squadra di risposta alle crisi consolari pronta a entrare in azione e a coordinare, in collaborazione con la rete delle delegazioni dell'UE, gli interventi di rimpatrio organizzati dagli Stati membri (sostenuti o meno dal meccanismo di protezione civile dell'Unione europea).

Il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea e la riserva rescEU saranno mobilitati in base alle necessità. Passeggeri o lavoratori possono rimanere bloccati all'interno o all'esterno del territorio dell'UE. Per prepararsi e rispondere alle crisi future, il SEAE continuerà a contribuire alla cooperazione e al coordinamento nelle situazioni di crisi, lavorando a stretto contatto con gli Stati membri. Nelle crisi future, il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea sosterrà il rimpatrio dei cittadini UE bloccati al di fuori dell'Unione. Tale meccanismo deve essere attivato rapidamente dai governi dei cittadini colpiti. Lo Stato membro che coordina l'assistenza a tutti i cittadini UE interessati può anche inviare una richiesta al centro di coordinamento della risposta alle emergenze della Commissione.

L'evacuazione può essere effettuata dagli Stati membri e/o dagli Stati partecipanti⁶⁶ al meccanismo su base volontaria e la Commissione può cofinanziare fino al 75 % dei costi di trasporto. La legislazione riveduta relativa al meccanismo di protezione civile dell'UE⁶⁷ prevede la possibilità di sviluppare aeromobili polivalenti per la riserva rescEU per fini di evacuazione medica. In futuro la Commissione potrebbe utilizzare tali aeromobili come ultima soluzione per rispondere alle richieste di assistenza degli Stati membri nelle evacuazioni consolari. In caso di crisi sanitaria, l'evacuazione medica di passeggeri e lavoratori del settore dei trasporti dell'UE può essere attivata nel contesto dell'operazione di evacuazione sanitaria e tramite il sistema di allarme rapido e di reazione dell'UE in coordinamento con la Commissione.

La Commissione e il SEAE coordineranno e monitoreranno la creazione di corridoi di transito sicuri. In linea con la comunicazione del marzo 2020 sulle corsie verdi, gli Stati membri dovrebbero creare corridoi di transito per i conducenti privati e i loro passeggeri (indipendentemente dalla loro cittadinanza) e per tutti i cittadini UE che vengono rimpatriati⁶⁸. Gli Stati membri dovrebbero inoltre

65 Sono stati inoltre presi accordi speciali per facilitare i voli di trasferimento delle persone in fuga dall'Ucraina che hanno raggiunto la Moldavia nel loro viaggio verso l'UE. La Moldavia aveva introdotto un divieto di volo, che ha dovuto essere modificato per consentire tali voli.

66 Stati partecipanti al meccanismo (Islanda, Norvegia, Serbia, Macedonia del Nord, Montenegro e Turchia).

67 Regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile (GU L 185 del 26.5.2021, pag. 1).

68 Gli Stati membri devono assistere i cittadini UE non rappresentati in un paese terzo alle stesse condizioni alle quali assistono i propri cittadini.

garantire che almeno un aeroporto sia dedicato al rimpatrio e ai voli internazionali di soccorso. Tali corridoi dovrebbero far parte dei piani nazionali di emergenza.

Gli Stati membri dovrebbero consentire alle persone di viaggiare e aiutarle a tornare a casa. I cittadini UE trasportati da zone di crisi che non abbiano ancora raggiunto il loro paese di residenza dell'UE non dovrebbero viaggiare insieme in gruppi numerosi poiché ciò potrebbe congestionare le infrastrutture/i poli logistici. Gli Stati membri i cui cittadini sono in transito in un altro paese UE dovrebbero cercare di aiutare tale altro paese a rimpatriare i cittadini interessati.

Gli Stati membri dovrebbero assistere i cittadini di paesi terzi in arrivo da zone di conflitto o altre zone in difficoltà e aiutarli a proseguire il viaggio. Ciò può comportare, tra l'altro, la creazione di strutture di accoglienza e corridoi di transito sicuri, la rinuncia temporanea a requisiti specifici (ad esempio permessi di transito) e l'esecuzione di verifiche di frontiera in un luogo sicuro lontano dalla frontiera stessa per evitare la formazione di lunghe code. In linea con la comunicazione sugli orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne⁶⁹, gli Stati membri dovrebbero ricorrere al corpo permanente di Frontex ed Europol, che può essere schierato per gestire e migliorare i flussi di traffico alle frontiere (controllo dei documenti di viaggio, certificati COVID-19 ecc.). Gli orientamenti operativi si applicano a tutti gli Stati membri e non soltanto a quelli confinanti con zone di conflitto. Ciò facilita l'attraversamento delle frontiere interne dell'UE, evita le congestioni e aiuta le persone in fuga dalle zone di conflitto a proseguire il viaggio. Rientrano in tale ambito i valichi di frontiera tra paesi non Schengen e paesi dell'area Schengen.

Le persone con disabilità possono trovarsi in una situazione estremamente vulnerabile durante le crisi. I passeggeri con disabilità possono incontrare ostacoli nell'accesso ai trasporti in situazioni di emergenza. Gli Stati membri devono pertanto garantire sia un'azione mirata sia l'integrazione della disabilità in ciascuna delle azioni di cui sopra. È necessario tener conto delle esigenze specifiche di tali persone, al fine di garantire accessibilità, sistemazioni ragionevoli e la loro sicurezza durante la gestione delle crisi in linea con la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.⁷⁰

Garantire cambi di equipaggio più agevoli e il rimpatrio dei marittimi

Per fornire sostegno ai marittimi occorre un meccanismo specifico. La Commissione propone che un simile meccanismo si basi su tre caratteristiche.

- **Un forum dei portatori di interessi del settore marittimo:** istituito dalla Commissione, tale forum coordinerà regolarmente e da vicino il cambio di equipaggi e la risposta ai problemi dei marittimi durante i viaggi in caso di emergenza. Tale forum sarà attivato rapidamente e includerà tutti i portatori di interessi, compresi i centri di crisi nazionali e le parti sociali, per garantire che possano discutere e affrontare eventuali questioni emergenti in modo tempestivo e adeguato. Individuerà potenziali problemi, renderà più resiliente il sistema del lavoro del settore dei trasporti marittimi e rafforzerà la stabilità della catena di approvvigionamento dell'UE;
- **cooperazione più stretta con i paesi d'origine:** prendendo spunto dalle attività di sensibilizzazione realizzate durante la pandemia di COVID-19, la Commissione e il SEAE lavoreranno con le delegazioni dell'UE nei paesi fornitori di manodopera. Si baseranno sugli insegnamenti tratti dai viaggi dei marittimi durante la crisi COVID-19 per individuare le modalità per agevolare i cambi di equipaggio e

⁶⁹ C(2022) 1404 final.

⁷⁰ Articoli 2, 9 e 11 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

il rimpatrio in tali paesi. Ciò faciliterà un rapido ritorno a casa dei marittimi che devono sbarcare, soprattutto durante le emergenze;

• **dati migliori:** un problema significativo è la mancanza di dati sui luoghi in cui lavorano e viaggiano i marittimi. Tali dati sono essenziali per valutare l'entità dei cambi di equipaggio e dei problemi che incontrano i marittimi durante i viaggi, in modo da poterli esaminare e risolvere. L'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) si adopererà quindi per raccogliere e analizzare tali informazioni. I dati in questione potranno quindi alimentare le iniziative della Commissione e degli Stati membri per preparare misure di emergenza in caso di crisi future.

5) Garantire una connettività minima dei trasporti e la protezione dei passeggeri

Quando i servizi di trasporto sono sotto pressione, è importante mantenere un livello adeguato di trasporti pubblici collettivi tra città e regioni e al loro interno. Ciò potrebbe essere particolarmente difficile per le zone di confine, dove la prestazione di servizi essenziali può dipendere dai lavoratori transfrontalieri. Gli Stati membri dovrebbero pertanto prendere in considerazione la possibilità di aggiudicare in via d'urgenza contratti di servizio pubblico per servizi di trasporto collettivo o la possibilità di modificare i contratti vigenti in considerazione delle pubbliche esigenze di viaggio. Le norme dell'UE in materia di trasporto pubblico ferroviario, stradale e marittimo prevedono già una procedura d'urgenza a determinate condizioni. Nell'ambito della revisione del regolamento sui servizi aerei, la Commissione esaminerà opzioni per agevolare l'aggiudicazione in via d'urgenza, da parte degli Stati membri, di contratti di servizio pubblico per garantire la connettività di base in caso di crisi.

La Commissione invita inoltre le autorità regionali e locali a intensificare la loro preparazione. Seguendo gli orientamenti sulla pianificazione per una mobilità urbana più resiliente e solida⁷¹, la Commissione ha sottolineato la necessità di prepararsi a qualsiasi emergenza e l'importanza della mobilità urbana per la resilienza complessiva delle zone urbane. Ne derivano alcune azioni di follow-up, quali una raccomandazione della Commissione sui piani per una mobilità urbana sostenibile, prevista per il 2022, e discussioni ad hoc con esperti degli Stati membri e delle città in merito a misure aggiuntive per rendere la mobilità urbana più resiliente.

Un altro modo per garantire una connettività minima durante le crisi consiste nel rafforzare la resilienza delle infrastrutture di trasporto e degli operatori agli shock. In base alla proposta della Commissione relativa a un nuovo regolamento TEN-T, gli Stati membri dovrebbero migliorare la sicurezza e la resilienza della rete TEN-T rispetto ai cambiamenti climatici, alle catastrofi ambientali e a quelle provocate dall'uomo nonché ad altri eventi eccezionali che possano colpire il sistema dei trasporti dell'UE.

La Commissione sta valutando iniziative legislative per proteggere i passeggeri dal rischio di una crisi di liquidità o di insolvenza dei vettori di trasporto, una situazione spesso legata alle crisi. La Commissione chiarirà e proteggerà inoltre i diritti dei passeggeri sotto pressione a causa di una situazione di crisi e chiarirà come proteggerli dai rischi non contemplati dalle norme dell'UE vigenti in materia di diritti dei passeggeri.

71 COM(2021) 811 final.

6) Condivisione di informazioni sui trasporti

La condivisione di informazioni tra i principali attori è fondamentale. La Commissione, le autorità degli Stati membri (comprese quelle a livello subnazionale), le agenzie dell'UE, le altre istituzioni dell'UE (compresi il Parlamento europeo e il Consiglio), le imprese di trasporto, i passeggeri, i lavoratori del settore dei trasporti, le imprese nonché le organizzazioni e associazioni di tale settore dovrebbero condividere e avere accesso a informazioni aggiornate per poter collaborare alla risoluzione dei problemi. Anche il dibattito e la cooperazione regolari a livello internazionale (ad esempio in sede di Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, Organizzazione marittima internazionale e Organizzazione mondiale della sanità) sono importanti per una risposta efficace alle crisi. Per essere pronti a tutte le possibili crisi (ad esempio in caso di blackout di internet o perdita di comunicazione satellitare), nell'ambito del lavoro sugli scenari di crisi dovranno essere stabiliti protocolli sui canali di comunicazione/diffusione più idonei e sulle questioni correlate. In caso di attacco ai principali sistemi di comunicazione, dovrebbero essere istituiti sistemi alternativi e di riserva con le autorità degli Stati membri per garantire una comunicazione efficiente tra i portatori di interessi. Saranno presi in considerazione modi alternativi per comunicare e raccogliere informazioni al fine di consentire l'accesso alle informazioni in tempo reale in caso di interruzione dei canali abituali.

L'app Galileo Green Lane

L'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale ha sviluppato l'app Galileo Green Lane, che offre una visione e un monitoraggio in tempo reale delle frontiere dell'UE per indicare i tempi di attesa. Ha aiutato i camionisti e le imprese di trasporto a pianificare i viaggi e ad affrontare le difficoltà causate dalle restrizioni di viaggio. Ha inoltre aiutato le autorità nazionali a gestire in modo più efficiente il transito di merci. La Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale hanno ottenuto le risorse per migliorare l'app Galileo Green Lane. Lo sviluppo di una versione migliorata di tale app è in corso e dovrebbe comprendere la copertura geografica e le funzionalità individuate nella comunicazione aggiornata sulle corsie verdi.

7) Rafforzare il coordinamento della politica in materia di trasporti

La rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti continuerà a essere il punto di riferimento per le discussioni sulle crisi nel settore dei trasporti. Ciò eviterà un processo decisionale parallelo e consentirà di reagire rapidamente e di trattare le caratteristiche specifiche dei trasporti in un forum con conoscenze tecniche del settore. A seguito dell'esperienza positiva acquisita in relazione alla rete e in linea con i pareri dei portatori di interessi sulla necessità di coordinare meglio le misure nazionali e ridurre i tempi di reazione, la Commissione propone di rafforzarne il ruolo rendendola una rete più permanente investita di una serie più ampia di compiti, pronta a reagire rapidamente in qualsiasi momento. **La rete dovrebbe continuare a lavorare in modo flessibile e informale per rispondere rapidamente alle crisi che provocano perturbazioni gravi e persistenti del sistema dei trasporti dell'UE.** Dovrebbe essere la sede in cui discutere e attuare misure di emergenza e la loro disattivazione. La Commissione presiederà la rete, che riunirà rappresentanti dei ministeri e delle agenzie dei trasporti degli Stati membri nonché delle agenzie dei trasporti dell'UE. Altri soggetti, ad esempio altre agenzie e organi dell'UE, rappresentanti di altri ministeri degli Stati membri e portatori di interessi del settore dei trasporti, potrebbero essere invitati a partecipare alle discussioni caso per caso.

La Commissione garantirà il flusso di informazioni tra la rete, l'IPCR, altri gruppi del Consiglio e i forum dell'UE e internazionali. La rete riferirà inoltre sui risultati delle prove di preparazione alle crisi organizzate dalle agenzie dell'UE e dai partner internazionali. Potrà altresì proporre e coordinare

attività formative specifiche per testare i protocolli e migliorare la preparazione alle crisi. Ove opportuno la rete parteciperà alle prove di preparazione alle crisi. La Commissione continuerà inoltre a monitorare regolarmente i tempi di attesa presso i valichi di frontiera di tipo "corsia verde" e a riferire alla rete a tale riguardo. Ciò consentirà di reagire con rapidità ai problemi che possano emergere.

8) **Rafforzamento della cibersicurezza**

La Commissione intensificherà la cooperazione in materia di cibersicurezza con l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (EASA), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (ERA), l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e l'ENISA. La legislazione dell'UE attualmente in vigore in materia di trasporto aereo e marittimo obbliga le autorità e i portatori di interessi a effettuare valutazioni dei rischi per individuare dati e sistemi critici e a mettere in atto misure adeguate per affrontare eventuali rischi residui. Tali misure dovrebbero essere ulteriormente sviluppate per migliorare la sensibilizzazione in materia di cibersicurezza, la ciberresilienza, le attività formative e la condivisione di informazioni. In linea con l'azione 3, le future revisioni della legislazione UE in materia di trasporti dovrebbero tenere conto dei rischi di attacchi informatici e affrontarli ove necessario.

La Commissione ha proposto un quadro legislativo completo per proteggere le infrastrutture critiche, che ha ad oggetto anche la resilienza del settore dei trasporti. La proposta di revisione della direttiva sulla resilienza dei soggetti critici⁷² impone ai soggetti critici individuati dagli Stati membri come fornitori di servizi essenziali nel mercato interno di effettuare valutazioni dei rischi e adottare misure per divenire più resilienti a tutti i rischi non informatici pertinenti sia naturali che provocati dall'uomo. In seguito all'adozione del testo finale, la Commissione lavorerà per garantirne l'attuazione tempestiva e fornire sostegno agli Stati membri e ai soggetti critici, anche mediante l'elaborazione di una panoramica dei rischi a livello di Unione e la condivisione delle migliori pratiche, nonché organizzando prove ed agevolando la cooperazione con gli Stati membri. Nella sua proposta parallela di revisione della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi⁷³, la Commissione propone di rafforzare la resilienza e la preparazione imponendo alle organizzazioni, tra cui quelle del settore dei trasporti, di mettere in atto misure di continuità operativa e di gestione delle crisi.

La Commissione e le agenzie dell'UE continueranno a sostenere lo sviluppo di protocolli di cibersicurezza per garantire la continuità operativa in caso di incidenti. L'ENISA ha pubblicato orientamenti sulla gestione dei rischi di cibersicurezza nel settore ferroviario⁷⁴ e presso i porti⁷⁵. L'EASA sta lavorando alla legislazione necessaria per garantire la sicurezza nell'aviazione civile. L'EMSA sta collaborando con gli Stati membri e il settore marittimo per individuare potenziali lacune in termini di cibersicurezza e le misure per affrontarle. Tale lavoro servirà come base per ulteriori attività da realizzare insieme alla Commissione, quali le misure di cibersicurezza per le navi.

La Commissione lavorerà anche con i partner internazionali. Nel 2021 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha adottato orientamenti per facilitare i viaggi internazionali, prendendo spunto dal certificato COVID digitale dell'UE e da altri orientamenti

72 COM(2020) 829 final.

73 COM(2020) 823 final.

74 <https://www.enisa.europa.eu/publications/railway-cybersecurity-good-practices-in-cyber-risk-management>.

75 <https://www.enisa.europa.eu/publications/guidelines-cyber-risk-management-for-ports/>.

dell'UE⁷⁶. L'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) ha adottato norme sulle misure preventive di cibersicurezza, che nel 2019 sono state recepite nel diritto dell'UE in materia di sicurezza aerea⁷⁷. La risoluzione A40-12/1 dell'ICAO ha inoltre invitato i paesi e il settore, tra gli altri, a individuare le minacce e i rischi per la cibersicurezza in relazione alle operazioni e ai sistemi critici dell'aviazione civile e le relative conseguenze. La Commissione e gli Stati membri stanno inoltre partecipando attivamente a diverse attività in corso dell'ICAO in materia di cibersicurezza, tra cui l'attuazione del piano d'azione dell'ICAO in materia di cibersicurezza⁷⁸. La Commissione continuerà a lavorare a stretto contatto con Eurocontrol per promuovere un approccio armonizzato alla cibersicurezza e alla ciberresilienza mediante attività di sensibilizzazione e collaborando con i portatori di interessi per sviluppare difese dalle minacce informatiche. Analogamente la Commissione continuerà a sostenere la cibersicurezza marittima internazionale nel contesto dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO). L'IMO raccomanda in particolare che le società di navigazione affrontino adeguatamente i rischi informatici nei loro sistemi di gestione della sicurezza, e le associazioni di categoria hanno elaborato orientamenti su tale base.

9) Mettere alla prova la risposta alle emergenze nel settore dei trasporti

La Commissione, insieme alle agenzie competenti e ad altri soggetti, propone di effettuare prove di emergenza basandosi sui processi esistenti per valutare la preparazione alle crisi in conformità al presente piano.

Tali prove dovrebbero essere integrate nel sistema generale di gestione delle crisi della Commissione e, per quanto possibile, nelle esercitazioni dell'UE esistenti al fine di massimizzare i contributi e i risultati. L'esercitazione parallela e coordinata 2022 comprenderà ad esempio una componente sui trasporti. Tali prove potrebbero basarsi su possibili scenari in grado di incidere sul sistema dei trasporti dell'UE, come una pandemia, una catastrofe naturale, un attacco terroristico, una situazione di carenza energetica, un attacco informatico su larga scala (comprendente *ransomware*) o una grave interruzione delle telecomunicazioni. Occorre adoperarsi per coinvolgere il più possibile i soggetti interessati in funzione del contesto, come l'ENISA, l'EMSA, l'EASA, il gestore della rete EUROCONTROL e l'ERA, che possono contribuire in misura significativa alle prove. La cellula europea di coordinamento dell'aviazione in caso di crisi, gestita dal gestore della rete di Eurocontrol, può essere determinante nell'affrontare le sfide del settore del trasporto aereo, quali le restrizioni sanitarie, di viaggio e alle frontiere.

Gli insegnamenti tratti da tali prove di emergenza dovrebbero aiutare le autorità e il settore dei trasporti, ove opportuno, a sviluppare i loro piani di continuità operativa. Essi dovrebbero considerare la possibilità di mettere in atto sistemi di riserva e soluzioni ridondanti (ad esempio percorsi alternativi, forniture diversificate, combustibili alternativi, banche dati di riserva, connettività ininterrotta e altre infrastrutture e sistemi tecnologici) per rispondere a crisi diverse. Gli Stati membri dovrebbero inoltre continuare a rafforzare la resilienza e la disponibilità delle infrastrutture di trasporto

76 <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/oecd-initiative-for-safe-international-mobility-during-the-covid-19-pandemic-including-blueprint-d0594162/>.

77 Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1583 della Commissione, del 25 settembre 2019, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea, per quanto riguarda le misure di cibersicurezza (GU L 246 del 26.9.2019, pag. 15).

78 <https://www.icao.int/cybersecurity/Pages/Cybersecurity-Action-Plan.aspx>.

nel loro territorio (compresi porti e aeroporti) e garantire la disponibilità di servizi ausiliari (quali l'accesso a stazioni di rifornimento, un livello adeguato di servizi igienico-sanitari, servizi di ristorazione e alloggio). I risultati delle prove di emergenza dovrebbero essere utilizzati anche per fini di formazione (in collaborazione con i portatori di interessi del settore dei trasporti e gli Stati membri) e per attività di sensibilizzazione. La rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti discuterà gli insegnamenti tratti da tali prove e proporrà, ove opportuno, attività formative specifiche in tema di preparazione.

10) Cooperazione con partner internazionali

Le crisi che colpiscono il sistema dei trasporti dell'UE potrebbero avere una dimensione globale. Dal riscontro ottenuto da una consultazione pubblica⁷⁹ è emersa la necessità di rafforzare i meccanismi di coordinamento internazionale, dato che la pandemia di COVID-19 ha evidenziato carenze nella capacità di armonizzare la risposta globale. Di conseguenza il rafforzamento della preparazione alle crisi dovrebbe essere oggetto di discussioni regolari con i principali partner internazionali dell'UE, in particolare quelli con legami di connettività più stretti e con esperienza specifica nella gestione delle crisi, in linea con la strategia "Global Gateway". La pandemia di COVID-19 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia hanno evidenziato l'importanza della cooperazione con i Balcani occidentali – attraverso la Comunità dei trasporti – per un efficace funzionamento delle corsie verdi al di fuori dell'UE, **nonché l'importanza dell'estensione della rete TEN-T**. Analogamente le recenti crisi hanno dimostrato anche l'importanza di prestare particolare attenzione all'Asia centrale, alle zone remote e ai territori d'oltremare, date le loro specifiche esigenze in materia di trasporto. La Commissione e il SEAE continueranno a promuovere la preparazione alle crisi in seno a tutti i consessi e a tutte le organizzazioni internazionali pertinenti, quali l'ICAO e l'IMO. Inoltre la prevista modifica del codice frontiere Schengen, volta a snellire la procedura per l'adozione di restrizioni ai viaggi non essenziali, evidenzia anch'essa la necessità di una buona cooperazione con i paesi terzi. Le minacce ibride sono già al centro della cooperazione tra UE e NATO, sulla base delle dichiarazioni congiunte di Varsavia e Bruxelles del 2016 e del 2018⁸⁰.

4 CONCLUSIONI

L'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina sta incidendo profondamente sul sistema dei trasporti dell'UE. L'aumento dei prezzi del petrolio e del gas, le interruzioni delle catene di approvvigionamento, la chiusura di cieli e mercati e la potenziale carenza di lavoratori del settore dei trasporti si aggiungono alle sfide esistenti dovute alla pandemia di COVID-19. Tuttavia dal conflitto emerge che l'UE ha imparato molto dalla crisi COVID-19, data la rapidità con cui ha già risposto alla guerra. Il conflitto ha evidenziato altresì la necessità di ridurre la dipendenza dell'UE dai combustibili fossili importati.

Il panorama dei rischi sta cambiando: per affrontarli è necessaria l'intera gamma degli strumenti delineati nella presente comunicazione. Il livello di preparazione può e deve essere potenziato. Le iniziative di prevenzione e preparazione ci consentono di adattarci ai cambiamenti climatici e di mitigare i rischi in evoluzione, ma devono essere continuamente adattate e riesaminate. È necessario continuare a potenziare e rafforzare i sistemi di allerta rapida per disporre di informazioni utilizzabili a sostegno di un processo decisionale informato e per far sì che le azioni di sensibilizzazione e le

79 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13056-Piano-di-emergenza-per-i-trasporti_it.

80 Sesta relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'UE e della NATO il 6 dicembre 2016 e il 5 dicembre 2017 (3 giugno 2021).

informazioni tempestive consentano interventi rapidi in misura sempre maggiore. Non esiste una soluzione pronta all'uso per affrontare crisi imprevedibili in futuro. La soluzione più idonea è migliorare la conoscenza delle vulnerabilità e dei rischi e mitigarli. Ciò permetterà di sviluppare e mantenere la capacità dell'UE di rispondere in modo rapido, coordinato e cooperativo con una combinazione di misure dell'UE, nazionali e locali.

È essenziale che gli Stati membri applichino i principi in materia di emergenze e facciano pieno uso degli strumenti per le emergenze elaborati dalla Commissione, abbinando i diversi strumenti ai problemi specifici da affrontare. La Commissione guiderà attivamente tale processo per rafforzare la capacità di risposta alle crisi in cooperazione con le agenzie dell'UE, coordinando la rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti e mantenendo discussioni regolari con i portatori di interessi e i partner internazionali.

La Commissione sosterrà gli Stati membri aiutandoli a migliorare la loro preparazione alle crisi. Gli Stati membri dovrebbero intensificare la cooperazione e il dibattito con i portatori di interessi per rafforzare la loro preparazione e risposta alle crisi che colpiscono il settore dei trasporti, mettendo a frutto l'esperienza maturata in occasione delle crisi COVID-19 e dell'Ucraina e sulla base di diverse prove di emergenza. La Commissione sosterrà inoltre tale processo organizzando periodicamente prove di simulazione di crisi con le agenzie dell'UE e condividerà gli insegnamenti tratti.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a impegnarsi pienamente nell'attività legislativa per modernizzare e rafforzare la resilienza del settore dei trasporti dell'UE. Per rafforzare la resilienza a lungo termine del settore dei trasporti dell'UE sarà essenziale concludere i lavori sulle proposte in sospeso per quanto riguarda la rete TEN-T, i sistemi di trasporto intelligenti, il cielo unico europeo, ReFuelEU Aviation, FuelEU Maritime e il regolamento sull'infrastruttura per i combustibili alternativi. Le autorità UE regionali e locali dovrebbero anch'esse collaborare con la Commissione per migliorare la mobilità urbana, in linea con il nuovo quadro per la mobilità urbana.