Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 3 settembre 2015 [1]

Causa C-121/14

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord
contro
Parlamento europeo,

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento — Articolo 91 TFUE — Articoli 170 TFUE e seguenti — Trasporti — Reti transeuropee dei trasporti — Meccanismo per collegare l'Europa — Prolungamento dei corridoi ferroviari merci oltre Londra — Progetto di interesse comune che esige l'approvazione dello Stato membro interessato»

1. Con il suo ricorso, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord chiede alla Corte di annullare l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 [2], per il motivo principale che le estensioni dei primi corridoi ferroviari merci previsti dalle suddette disposizioni sono dirette al conseguimento degli obiettivi indicati dall'articolo 170 TFUE e, di conseguenza, avrebbero dovuto essere adottate conformemente agli articoli 171 TFUE e 172 TFUE.

I – **Il contesto normativo**

A – *Il Trattato FUE*

2. L'articolo 91 TFUE così recita:

«1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono:

a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri;

b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;

c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 348, pag. 129; in prosieguo: il «regolamento controverso».

d) ogni altra utile disposizione.

2. All'atto dell'adozione delle misure di cui al paragrafo 1, si tiene conto dei casi in cui la loro applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti».

3. L'articolo 170 TFUE, contenuto nel titolo XVI, intitolato «Reti transeuropee», dispone quanto segue:

«1. Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 26 e 174 e per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

2. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche».

4. Inoltre, l'articolo 171, paragrafo 1, TFUE, contenuto nel medesimo titolo, prevede quanto segue:

«Per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 170, l'Unione:

— stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune,

— intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche,

— può appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri, individuati nell'ambito degli orientamenti di cui al primo trattino, in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni di interesse; l'Unione può altresì contribuire al finanziamento negli Stati membri, mediante il Fondo di coesione istituito conformemente all'articolo 177, di progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

L'azione dell'Unione tiene conto della potenziale validità economica dei progetti».

5. Infine, l'articolo 172 TFUE, anch'esso contenuto nel titolo XVI relativo alle reti transeuropee, così recita:

«Gli orientamenti e le altre misure di cui all'articolo 171, paragrafo 1, sono adottati dal Parlamento (…) e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Gli orientamenti ed i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato».

B – *Il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci*

6. Adottato sulla base dell'articolo 91 TFUE, il regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo [3], mira a stabilire regole per la realizzazione e l'organizzazione di corridoi ferroviari internazionali in vista dello sviluppo di una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo. A tal fine, esso stabilisce le regole per la selezione, l'organizzazione e la gestione e la pianificazione indicativa degli investimenti dei corridoi merci [4].

7. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, si intende per «"corridoio merci", l'insieme delle linee ferroviarie designate, comprese le linee ferrovia-traghetto, nel territorio degli Stati membri o tra Stati membri e, ove opportuno, paesi terzi europei, che collegano due o più terminali lungo un tracciato principale e, se del caso, rotte e sezioni alternative che li collegano, ivi compresi le infrastrutture ferroviarie e le relative attrezzature nonché i pertinenti servizi ferroviari, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2001/14/CE [5]».

8. Il capo II del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci prevede la progettazione e la gestione dei corridoi ferroviari internazionali. L'articolo 3 di tale regolamento, contenuto in tale capo, è così formulato:

«Gli Stati membri di cui all'allegato rendono operativi entro le date ivi indicate i primi corridoi merci elencati nell'allegato. Gli Stati membri interessati informano la Commissione della realizzazione dei corridoi merci».

9. L'allegato di detto regolamento prevede quanto segue:

	«Stati membri	Principali tracciati ([1])	Istituzione dei corridoi merci
(...)	(...)	(...)	(...)
"Mare del Nord - Mediterraneo"	NL, BE, LU, FR, UK ([+])	Glasgow(*)/Edimburgo (*)/Southampton(*)/Felixstowe (*)-Londra([+])/Dunkerque ([+])/Lilla([+])/Liegi([+])/Parigi ([+])/Amsterdam([+])-Rotterdam-Zeebrugge([+])/Anversa-Lussemburgo-Metz-Digione-Lione/[Basilea]-Marsiglia ([+])	Entro il 10 novembre 2013
(...)	(...)	(...)	(...)

([1]) "/" indica tracciati alternativi. In linea con gli orientamenti [della rete transeuropea dei trasporti (in prosieguo: la "RTE-T")], i corridoi Atlantico e Mediterraneo dovrebbero essere completati in futuro dall'asse ferroviario merci Sines/Algeciras-Madrid-Parigi che attraversa i Pirenei centrali mediante un tunnel a bassa quota.

3 — GU L 276, pag. 22, e, per rettifica, GU 2012, L 325, pag. 19. Regolamento come modificato dal regolamento controverso; in prosieguo: il «regolamento sul trasporto ferroviario delle merci».

4 — V. articolo 1, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento.

5 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2011, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU L 75, pag. 29).

(+) I tracciati contrassegnati da + sono inclusi nei rispettivi corridoi al più tardi tre anni dopo la data di istituzione indicata nella presente tabella. Le strutture esistenti di cui all'articolo 8 e all'articolo 13, paragrafo 1, sono adeguate con la partecipazione di altri Stati membri e gestori di infrastrutture nei rispettivi corridoi. Tali inclusioni sono basate su studi di mercato e prendono in considerazione l'aspetto del trasporto di passeggeri e merci esistente in linea con l'articolo 14, paragrafo 3.

(*) I tracciati contrassegnati da * sono inclusi nei rispettivi corridoi al più tardi cinque anni dopo la data di istituzione indicata nella presente tabella. Le strutture esistenti di cui all'articolo 8 e all'articolo 13, paragrafo 1, sono adeguate con la partecipazione di altri Stati membri e gestori di infrastrutture nei rispettivi corridoi. Tali inclusioni sono basate su studi di mercato e prendono in considerazione l'aspetto del trasporto di passeggeri e merci esistente in linea con l'articolo 14, paragrafo 3.

(…)».

10. Prima della modifica apportata dal regolamento controverso, il primo corridoio ferroviario merci n. 2 si presentava nel modo seguente:

«2.	NL, BE, LU, FR	Rotterdam-Anversa-Lussemburgo-Metz-Digione-Lione/[Basilea]	Entro il 10 novembre 2013»

11. Gli articoli da 4 a 6 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci stabiliscono criteri per la realizzazione di ulteriori corridoi merci, dettano regole per l'individuazione di tali corridoi e per la loro modifica. Essi così recitano:

«Articolo 4

Criteri per ulteriori corridoi merci

L'individuazione di ulteriori corridoi merci di cui all'articolo 5 e la modifica dei corridoi merci di cui all'articolo 6 tiene conto dei seguenti criteri:

a) l'attraversamento da parte del corridoio merci del territorio di almeno tre Stati membri, o di due Stati membri se la distanza fra i terminali serviti dal corridoio è superiore a 500 km;

b) la coerenza del corridoio merci con la RTE-T, i corridoi [European Rail Traffic Management System (ERTMS)[6]] e/o i corridoi definiti da [RailNetEurope (RNE)[7]];

c) l'integrazione dei progetti prioritari della rete RTE-T nel corridoio merci;

d) l'equilibrio fra costi e benefici socioeconomici risultanti dalla realizzazione del corridoio merci;

e) la coerenza di tutti i corridoi merci proposti dagli Stati membri per realizzare una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo;

f) lo sviluppo del traffico merci su ferrovia e dei principali flussi commerciali e mercantili lungo il corridoio merci;

g) ove applicabile, migliori interconnessioni tra Stati membri e paesi terzi europei;

6 — L'ERTMS è un sistema diretto ad armonizzare il segnalamento ferroviario, che comprende anche il rilevamento dei treni sui binari.

7 — RNE è un'associazione fondata nel 2004 che raggruppa alcuni gestori di infrastrutture.

h) l'interesse dei richiedenti per il corridoio merci;

i) l'esistenza di buone interconnessioni con gli altri modi di trasporto, soprattutto mediante una rete adeguata di terminali, ivi inclusi i porti marittimi e di navigazione interna.

Articolo 5

Individuazione di ulteriori corridoi merci

1. Ciascuno Stato membro che ha una frontiera ferroviaria con un altro Stato membro partecipa alla realizzazione di almeno un corridoio merci, a meno che quest'obbligo non sia già stato assolto a norma dell'articolo 3.

2. Nonostante il paragrafo 1, su richiesta di uno Stato membro gli Stati membri partecipano alla realizzazione del corridoio merci di cui a tale paragrafo, o al prolungamento di un corridoio esistente, al fine di consentire a uno Stato membro limitrofo di assolvere l'obbligo che ad esso incombe a norma di tale paragrafo.

3. Fatti salvi gli obblighi degli Stati membri a norma dell'articolo 7 della direttiva 91/440/CEE [8], se uno Stato membro, previa presentazione di un'analisi socio-economica, ritiene che la realizzazione di un corridoio merci non sia nell'interesse dei richiedenti che si prevede lo utilizzeranno, o non apporti benefici socioeconomici rilevanti o comporti un onere sproporzionato, lo Stato membro interessato non è tenuto a partecipare ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo, con riserva di una decisione della Commissione che delibera conformemente alla procedura consultiva di cui all'articolo 21, paragrafo 2.

4. Uno Stato membro non è tenuto a partecipare ai sensi dei paragrafi 1 e 2 se dispone di una rete ferroviaria con uno scartamento diverso da quello della rete ferroviaria principale nell'Unione.

5. La realizzazione di un corridoio merci è proposta dagli Stati membri interessati. A tal fine, essi inviano di concerto alla Commissione una lettera d'intenti recante una proposta elaborata previa consultazione dei gestori dell'infrastruttura e dei richiedenti interessati e tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 4.

Al fine di conformarsi all'obbligo di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri interessati trasmettono di concerto una lettera di intenti alla Commissione entro il 10 novembre 2012.

6. La Commissione esamina le proposte di realizzazione di un corridoio merci di cui al paragrafo 5 e, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 21, paragrafo 3, adotta una decisione sulla conformità di una tale proposta al presente articolo entro nove mesi dalla presentazione della proposta.

7. Gli Stati membri interessati realizzano il corridoio merci entro due anni dalla decisione della Commissione di cui al paragrafo 6.

Articolo 6

Modifica degli ulteriori corridoi merci

1. I corridoi merci di cui all'articolo 5 possono essere modificati su proposta congiunta degli Stati membri interessati alla Commissione, previa consultazione dei gestori dell'infrastruttura e dei richiedenti interessati.

8 — Direttiva del Consiglio del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU L 237, pag. 25).

2. La Commissione adotta una decisione sulla proposta secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 21, paragrafo 3, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 4».

C – *Il regolamento RTE-T*

12. Il 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 [9], è stato adottato sulla base dell'articolo 172 TFUE. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, del regolamento RTE-T, obiettivo di quest'ultimo è di stabilire orientamenti per lo sviluppo di una RTE-T comprendente una struttura a doppio strato che consiste nella rete globale e nella rete centrale, quest'ultima istituita sulla base della rete globale, nonché di individuare progetti di interesse comune e specificare i requisiti da rispettare per la gestione dell'infrastruttura della RTE-T.

13. L'articolo 2 di tale regolamento dispone quanto segue:

«1. Il presente regolamento si applica alla [RTE-T] quale figura nelle mappe contenute nell'allegato 1. La [RTE-T] comprende infrastrutture di trasporto e applicazioni telematiche, nonché misure che promuovono la gestione e l'uso efficienti di tale infrastruttura e rendono possibili l'istituzione e la gestione di servizi di trasporto efficienti e sostenibili.

2. L'infrastruttura della [RTE-T] è costituita dall'infrastruttura per il trasporto ferroviario, il trasporto sulle vie navigabili interne, il trasporto stradale, il trasporto marittimo, il trasporto aereo e il trasporto multimodale, di cui alle pertinenti sezioni del capo II».

14. Conformemente all'articolo 3, lettera a), del regolamento RTE-T, per «progetto di interesse comune» si intende un progetto realizzato in conformità dei requisiti del regolamento stesso e nel rispetto delle disposizioni ivi contenute.

15. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento in parola prevede che la RTE-T è pianificata, sviluppata e gestita secondo criteri di efficienza nell'impiego delle risorse, attraverso lo sviluppo, il miglioramento e la manutenzione dell'infrastruttura di trasporto esistente.

16. Ai sensi dell'articolo 6 del regolamento RTE-T, lo sviluppo graduale della RTE-T è conseguito in particolare realizzando una struttura a doppio strato, basata su un approccio metodologico coerente e trasparente, comprendente una rete globale e una centrale. La rete globale è costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della RTE-T, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale. La rete centrale consiste di quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della RTE-T. Tali reti sono individuate e sviluppate in conformità, rispettivamente, a quanto disposto nei capi II e III del suddetto regolamento.

17. L'articolo 7 di detto regolamento così recita:

«1. I progetti di interesse comune contribuiscono allo sviluppo della [RTE-T] attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, il ripristino e l'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto esistenti e attraverso misure che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse.

9 — GU L 348, pag. 1. Regolamento come modificato dal regolamento delegato (UE) n. 473/2014 della Commissione, del 17 gennaio 2014 (GU L 136, pag. 10; in prosieguo: il «regolamento RTE-T»).

2. Un progetto d'interesse comune:

a) contribuisce al raggiungimento degli obiettivi che rientrano in almeno due delle quattro categorie di cui all'articolo 4;

b) è conforme a quanto disposto nel capo II e, se riguarda la rete centrale, anche a quanto disposto nel capo III;

c) ha una sostenibilità economica sulla base di un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico;

d) dimostra di possedere un valore aggiunto europeo.

3. Un progetto di interesse comune può comprendere il suo intero ciclo, tra cui gli studi di fattibilità e le procedure per l'ottenimento di permessi, la realizzazione e la valutazione.

(...)».

18. L'articolo 32, lettera a), del regolamento RTE-T, che si inserisce nel capo II, dedicato alla rete globale, indica che gli Stati membri attribuiscono particolare attenzione a progetti di interesse comune che, utilizzando l'infrastruttura della rete globale, forniscono servizi di trasporto merci efficienti e contribuiscono a ridurre le emissioni di carbonio e altre ripercussioni negative sull'ambiente e che si prefiggono di migliorare l'uso sostenibile dell'infrastruttura di trasporto, compresa l'efficienza della sua gestione.

19. L'articolo 42 di tale regolamento dispone quanto segue:

«1. I corridoi della rete centrale costituiscono uno strumento per facilitare la realizzazione coordinata della rete centrale. Per consentire un trasporto multimodale efficiente sotto il profilo delle risorse, contribuendo in tal modo alla coesione attraverso una maggiore cooperazione territoriale, i corridoi della rete centrale sono incentrati su:

a) integrazione modale;

b) interoperabilità; e

c) sviluppo coordinato dell'infrastruttura, in particolare nelle tratte transfrontaliere e nelle strozzature.

2. I corridoi della rete centrale consentono agli Stati membri di seguire un approccio coordinato e sincronizzato con riguardo agli investimenti nelle infrastrutture, in modo da gestire le capacità nella maniera più efficiente. I corridoi della rete centrale sostengono l'introduzione a livello globale di sistemi di gestione del traffico interoperabili e, ove opportuno, l'utilizzo dell'innovazione e delle nuove tecnologie».

20. L'articolo 43 di detto regolamento così definisce i corridoi della rete centrale:

«1. I corridoi della rete centrale coprono i flussi di lungo raggio più importanti della rete centrale e mirano, in particolare, a migliorare i collegamenti transfrontalieri all'interno dell'Unione.

2. I corridoi della rete centrale sono multimodali e possono includere tutti i modi di trasporto contemplati nel presente regolamento. Essi attraversano almeno due frontiere e comportano, ove possibile, almeno tre modi di trasporto comprendenti, ove applicabile, le autostrade del mare».

21. Conformemente all'articolo 44, paragrafo 1, del regolamento RTE-T l'elenco dei corridoi della rete centrale figura nella parte I dell'allegato del regolamento controverso. Come previsto nel capo IV del regolamento RTE-T, gli Stati membri partecipano a tali corridoi.

22. Gli articoli da 45 a 47 di tale regolamento definiscono la struttura di governance dei corridoi della rete centrale per facilitarne la realizzazione coordinata d'intesa con gli Stati membri interessati. Per ciascun corridoio della rete centrale, vengono designati uno o più coordinatori europei assistiti da un forum consultivo creato d'intesa con gli Stati membri interessati. Il coordinatore europeo redige un piano di lavoro del corridoio di concerto con gli Stati membri interessati e ne controlla l'attuazione.

23. Infine, l'articolo 48 del regolamento in questione così recita:

«1. È garantito un coordinamento adeguato tra i corridoi della rete centrale e i corridoi ferroviari merci, previsti nel regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci], al fine di evitare duplicazioni di attività, in particolare all'atto di definire il piano di lavoro o di costituire i gruppi di lavoro.

2. Le disposizioni del presente capo lasciano impregiudicate le strutture di governance previste dal regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci]».

D – *Il regolamento controverso*

24. Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento controverso, obiettivo di quest'ultimo è di istituire il meccanismo per collegare l'Europa. Tale meccanismo stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori.

25. Ai sensi dell'articolo 2, punto 1, di tale regolamento, per «progetto di interesse comune» deve intendersi un progetto identificato nel regolamento RTE-T, nel regolamento (UE) n. 347/2013 [10] o in un regolamento sugli orientamenti per le reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di telecomunicazione.

26. L'allegato I, parte I, del regolamento controverso stabilisce, in particolare, il corridoio della rete centrale «Mare del Nord - Mediterraneo». Per quanto riguarda il Regno Unito, esso prevede, in particolare, i seguenti allineamenti:

— Glasgow/Edimburgo – Liverpool/Manchester – Birmingham,

— Birmingham – Felixstowe/Londra/Southampton,

— Londra – Lilla – Bruxelles.

27. Ai sensi dell'articolo 29 del regolamento controverso il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci è così modificato:

«l'allegato del regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci] è sostituito dal testo dell'allegato II del (…) regolamento [controverso]. Conseguentemente, i riveduti corridoi ferroviari merci rimangono soggetti alle disposizioni del regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci]».

10 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009 (GU L 115, pag. 39).

28. Nell'allegato II del regolamento controverso, il corridoio ferroviario merci «Mare del Nord – Mediterraneo» sostituisce il primo corridoio ferroviario merci n. 2, previsto nell'allegato del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci prima della sua modifica da parte dell'articolo 29 del regolamento controverso [11].

29. Il primo corridoio ferroviario merci n. 2 è stato così esteso fino a Glasgow, ricomprendendo, per quel che riguarda il Regno Unito, Glasgow, Edimburgo, Southampton, Felixstowe e Londra.

II – **La procedura legislativa che ha portato all'adozione del regolamento controverso**

30. Inizialmente il Regno Unito non partecipava a nessuno dei primi corridoi ferroviari merci, come previsti dal regolamento sul trasporto ferroviario delle merci. Successivamente, sulla base di studi socioeconomici, esso ha avviato la procedura di creazione di un ulteriore corridoio ferroviario merci, conformemente all'articolo 5 del suddetto regolamento, al fine di estendere il primo corridoio ferroviario merci n. 2 fino a Londra, attraverso il tunnel sotto la Manica.

31. Nel suo ricorso il Regno Unito spiega che, per quanto riguarda il regolamento controverso, esso ha aderito ai principi indicati all'articolo 1 del medesimo. Tuttavia, durante i negoziali relativi all'adozione di tale regolamento, è stata presentata una proposta di modifica del primo corridoio ferroviario merci n. 2, allo scopo di estenderlo fino a Glasgow. Tale estensione non è stata approvata dal Regno Unito né, a suo dire, è stata supportata dall'analisi socioeconomica.

32. In occasione del voto sull'adozione del regolamento controverso il Regno Unito si è infatti astenuto e ha presentato, il 25 novembre 2013, una dichiarazione in cui illustrava le ragioni della sua astensione [12]. Inoltre, anche la Repubblica federale di Germania e la Repubblica di Lettonia hanno presentato osservazioni in cui esprimevano i propri timori riguardo all'estensione dei primi corridoi ferroviari merci in tali condizioni [13].

III – **Conclusioni delle parti**

33. Il Regno Unito chiede che la Corte voglia:

— annullare l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso, nella parte in cui tali disposizioni estendono oltre Londra il primo corridoio ferroviario merci n. 2, e

— condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

34. Il Parlamento e il Consiglio, nonché la Commissione che interviene a loro sostegno, chiedono che la Corte voglia:

— respingere il ricorso e

— condannare il Regno Unito alle spese.

11 — V. paragrafi 9 e 10 delle presenti conclusioni.

12 — V. documento del Consiglio 16096/13 ADD 2 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010.

13 — Idem.

IV – **Sulla ricevibilità del ricorso con riferimento alla domanda di annullamento parziale del regolamento controverso**

35. Secondo il Regno Unito l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso sono parti distinte e separabili dal resto del regolamento stesso. Pertanto, esso precisa che il suo ricorso è diretto all'annullamento parziale di detto regolamento, precisamente all'annullamento del suo articolo 29 e del suo allegato II.

36. Secondo una costante giurisprudenza, l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento siano separabili dal resto dell'atto. Del pari, la Corte ha ripetutamente dichiarato che tale requisito della separabilità non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo [14].

37. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione concordano sul fatto che la domanda di annullamento parziale presentata dal Regno Unito è ricevibile.

38. Condivido questa tesi.

39. Infatti, l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso sono separabili dal complesso dello stesso. Se dovesse essere dichiarata l'illegittimità di tale articolo e di tale allegato, il regolamento non cesserebbe comunque di produrre effetti giuridici, in quanto le altre disposizioni dello stesso regolamento perseguono un obiettivo diverso da quello dell'articolo e dell'allegato in questione.

40. Invero, la sostanza stessa del regolamento controverso consiste nell'istituzione di un meccanismo per collegare l'Europa al fine di accelerare gli investimenti nel campo delle reti transeuropee [15]. A tal fine, esso stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia [16].

41. L'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso, invece, mirano unicamente ad allineare i corridoi per il trasporto ferroviario merci previsti nell'ambito del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, nonché i corridoi della rete centrale. Pertanto, il loro annullamento non modificherebbe affatto la sostanza stessa del regolamento controverso.

42. Dal momento che l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso sono separabili dal resto di quest'ultimo, la domanda di annullamento parziale formulata dal Regno Unito deve, a mio avviso, essere dichiarata ricevibile.

V – **Sul ricorso**

43. A sostegno del suo ricorso, il Regno Unito deduce due motivi.

44. Con il suo primo motivo, esso sostiene che le modifiche apportate all'allegato del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, nella sua versione iniziale, dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso, la cui conseguenza è stata l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, avrebbero dovuto essere adottate conformemente agli articoli 171 TFUE e 172 TFUE, in quanto tali modifiche perseguono gli obiettivi di cui all'articolo 170 TFUE.

14 — Sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

15 — V. considerando 2 di tale regolamento.

16 — V. articolo 1 di detto regolamento.

45. Con il suo secondo motivo, il Regno Unito ritiene che, dato che le suddette modifiche perseguono gli obiettivi previsti dall'articolo 170 TFUE, le estensioni dei primi corridoi ferroviari merci, che costituirebbero «progetti di interesse comune» ai sensi dell'articolo 171, paragrafo 1, TFUE, e che riguarderebbero il territorio del Regno Unito, sono state adottate in violazione del requisito dell'approvazione dello Stato membro interessato previsto al secondo comma dell'articolo 172 TFUE.

A – *Sul primo motivo, attinente alla scelta errata della base giuridica per l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2*

1. Argomenti delle parti

46. Il Regno Unito sostiene che la modifica del primo corridoio ferroviario merci n. 2, effettuata dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso, e la cui conseguenza è l'estensione di tale corridoio fino a Glasgow, avrebbe dovuto essere adottata sulla base dell'articolo 172 TFUE, il quale è contenuto nel titolo XVI del Trattato FUE relativo alle reti transeuropee.

47. Il Regno Unito ritiene infatti che le estensioni dei primi corridoi ferroviari merci siano essenziali per la creazione di una RTE-T e, per questo stesso motivo, mirano dunque alla realizzazione degli obiettivi di cui agli articoli 170 TFUE e 171 TFUE. Ciò sarebbe confermato dal fatto che lo scopo dell'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 è di allineare il corridoio della rete centrale con tale corridoio, il che costituirebbe uno degli obiettivi del regolamento RTE-T – e quindi dell'articolo 170 TFUE –, conformemente al considerando 46 del suddetto regolamento, ai sensi del quale «i corridoi della rete centrale dovrebbero essere in linea con i corridoi ferroviari merci istituiti in conformità al regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci]». A tale proposito, il Regno Unito cita altresì il considerando 16 del regolamento controverso, il quale prevede che «[l]'allineamento geografico dei corridoi ferroviari merci di cui al regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci] con i corridoi della rete centrale di cui alla parte I dell'allegato I del presente regolamento dovrebbe essere assicurato, se del caso, tenendo conto degli obiettivi dei rispettivi strumenti, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e razionalizzare lo sviluppo e l'uso dell'infrastruttura ferroviaria».

48. Inoltre, il Regno Unito ritiene che la modifica del primo corridoio ferroviario merci n. 2 persegua precisamente gli obiettivi dell'articolo 170, paragrafo 2, TFUE, ai sensi del quale «[n]el quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti».

49. A tale riguardo, il Regno Unito afferma che i corridoi ferroviari merci e i corridoi della rete centrale sono entrambi strumenti di coordinamento volti precisamente a migliorare l'interoperabilità e l'accesso alle reti nazionali. Tale argomento sarebbe confermato dall'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento RTE-T, ai sensi del quale «[è] garantito un coordinamento adeguato tra i corridoi della rete centrale e i corridoi ferroviari merci, previsti dal regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci], al fine di evitare duplicazioni di attività, in particolare all'atto di definire il piano di lavoro o di costituire i gruppi di lavoro».

50. Inoltre, pur essendo consapevole di non poter più rimettere in discussione la base giuridica su cui è stato adottato il regolamento sul trasporto ferroviario merci, il Regno Unito sostiene che lo scopo principale di tale regolamento è effettivamente la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 170, paragrafo 2, TFUE, come previsto d'altronde dal considerando 5 del suddetto regolamento, ai sensi del quale «la realizzazione di corridoi ferroviari internazionali per una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo sulla quale i treni merci possano circolare in buone condizioni e transitare agevolmente da una rete nazionale all'altra permetterebbe di migliorare le condizioni d'uso dell'infrastruttura».

51. Inoltre, contrariamente a quanto sostengono il Parlamento e il Consiglio, il Regno Unito ritiene che non sia necessario creare nuove infrastrutture ferroviarie per far rientrare i corridoi ferroviari merci negli obiettivi perseguiti dall'articolo 170 TFUE, il che del resto non sarebbe neppure un obbligo nel regolamento RTE-T relativo alla creazione di corridoi della rete centrale.

52. Infine, il Regno Unito è dell'idea che la questione principale sia accertare se la misura complessivamente considerata sia, in maniera predominante, una misura di politica comune dei trasporti o una misura di rete, mettendo così in contrapposizione gli articoli 91 TFUE e 170, paragrafo 2, TFUE. Pur non negando che il regolamento sul trasporto ferroviario merci è diretto a contribuire allo sviluppo di un trasporto ferroviario merci competitivo e di elevate prestazioni, perseguendo in tal modo gli obiettivi dell'articolo 91 TFUE, l'obiettivo principale di tale regolamento sarebbe, in realtà, quello di creare una rete costituita da corridoi ferroviari affidabili, accompagnata da meccanismi di cooperazione tra i gestori dell'infrastruttura, il che promuoverebbe gli obiettivi del regolamento RTE-T e, per ciò stesso, quelli dell'articolo 170, paragrafo 2, TFUE.

53. Pertanto, l'articolo 172 TFUE costituirebbe una base giuridica più specifica rispetto all'articolo 91 TFUE e la modifica del primo corridoio ferroviario merci n. 2 avrebbe dovuto essere adottata conformemente al primo articolo.

54. Secondo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, il fatto che solo l'articolo 172 TFUE fosse citato come base giuridica nei visti del regolamento controverso dipende dall'applicazione delle norme relative alle basi giuridiche. A tale riguardo, il Parlamento richiama la giurisprudenza della Corte secondo la quale la scelta del fondamento giuridico di un atto dell'Unione deve basarsi su circostanze obiettive, assoggettabili a controllo giurisdizionale, tra cui figurano, segnatamente, lo scopo e il contenuto dell'atto di cui trattasi [17]. Esso cita altresì la sentenza Commissione/Consiglio [18], in cui la Corte ha dichiarato che «[s]e l'esame dell'atto interessato dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante» [19].

55. Pertanto, secondo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, conformemente all'articolo 1 del regolamento controverso, la finalità e la componente principali e preponderanti di quest'ultimo consistono nel fornire un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee e nel sostenere progetti di interesse comune, mentre l'articolo 29 e l'allegato II di tale regolamento, che modificano il primo corridoio ferroviario merci n. 2, perseguono unicamente un obiettivo accessorio, ossia quello di modificare il regolamento del trasporto ferroviario delle merci al fine di allineare i corridoi della rete centrale con i primi corridoi di trasporto merci. In realtà, proseguono il Parlamento e il Consiglio, se un atto distinto fosse stato adottato ai fini della suddetta modifica, l'articolo 91 TFUE ne avrebbe costituito la base giuridica.

56. Inoltre, mi pare di capire che, secondo il Parlamento e il Consiglio, per fare parte della RTE-T, sia necessario che il corridoio sia un progetto, nel senso che deve esistere un obbligo di modificare un'infrastruttura esistente o di creare una nuova infrastruttura, cosa che non avverrebbe nel caso di specie. Infatti, l'obbligo di creare un primo corridoio ferroviario merci non imporrebbe agli Stati membri di costruire nuove linee ferroviarie. Tale obbligo si limiterebbe a imporre loro di vigilare su un miglior coordinamento del trasporto merci ferroviario su talune linee ferroviarie esistenti e su una miglior gestione delle stesse, in particolare con l'aiuto di uno sportello unico. Da ciò il Consiglio conclude che il semplice utilizzo di un'infrastruttura non può essere considerato come un'«infrastruttura», ai sensi dell'articolo 170, paragrafo 1, TFUE.

17 — Sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (C-411/06, EU:C:2009:518, punto 45 e giurisprudenza ivi citata), nonché Parlamento/Consiglio (C-130/10, EU:C:2012:472, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

18 — C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — Punto 53.

57. Inoltre, il Parlamento ritiene che la ragione della modifica del primo corridoio ferroviario merci n. 2, vale a dire l'allineamento con tale corridoio del corrispondente corridoio della rete centrale, come specificato al considerando 16 del regolamento controverso, non provi affatto che i suddetti corridoi siano collegati e che perseguano entrambi gli obiettivi dell'articolo 170, paragrafo 2, TFUE. A suo avviso, tale allineamento mira unicamente a razionalizzare l'uso dell'infrastruttura, attraverso i corridoi di trasporto ferroviario merci, e il suo sviluppo, tramite la creazione della rete centrale, allo scopo, in particolare, di ridurre gli oneri amministrativi.

58. Il Parlamento sostiene altresì che il termine «rete» nel regolamento sul trasporto ferroviario delle merci possiede un carattere funzionale. A suo avviso, se qualsiasi misura che abbia come effetto il miglioramento dell'utilizzo di infrastrutture, come quelle previste da tale regolamento, potesse essere qualificata come «misura rientrante nella RTE-T», ciò includerebbe tutte le misure relative al trasporto in tale settore, come quelle relative alla sicurezza o alle norme tariffarie. Una misura di rete relativa al trasporto ferroviario, secondo gli articoli da 11 a 13 del regolamento RTE-T, sarebbe diretta unicamente a soddisfare taluni criteri relativi alle infrastrutture di trasporto e costituirebbe la base che permette di individuare i progetti di interesse comune.

59. Quanto al Consiglio, esso rileva che il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci è stato adottato sulla base dell'articolo 91 TFUE e che non contiene orientamenti sulle reti transeuropee ai sensi dell'articolo 171, paragrafo 1, TFUE. Esso rientrerebbe quindi completamente nella politica comune dei trasporti. Per quanto riguarda, più precisamente, l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso, il Consiglio sostiene che la necessità di assicurare l'allineamento geografico dei corridoi di trasporto ferroviario merci con i corridoi della rete centrale non ha come conseguenza di far rientrare la modifica del primo corridoio ferroviario merci n. 2 nell'ambito della RTE-T.

60. Per quanto riguarda l'argomento del Regno Unito in forza del quale, per stabilire se una misura rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 170 TFUE, occorre verificare se tale misura sia una misura di rete anziché una misura di politica comune dei trasporti, il Consiglio ritiene che sia necessario riferirsi all'articolo 9 del regolamento RTE-T e alle condizioni in esso elencate. Esso rileva altresì che gli articoli da 11 a 13 di tale regolamento vertono sulle componenti d'infrastruttura, sui requisiti applicabili alle infrastrutture e sulle priorità dello sviluppo delle infrastrutture. Pertanto, una misura che rientra nell'ambito del regolamento RTE-T dev'essere una misura che riguarda le infrastrutture.

61. Infine, il Consiglio aggiunge che l'articolo 11 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, contenuto nel capo III intitolato «Investimenti nel corridoio merci», non è che uno strumento di gestione o di coordinamento e non obbliga a investire nelle infrastrutture ferroviarie, respingendo così l'argomento del Regno Unito secondo il quale tale regolamento porta, anch'esso, a progetti riconosciuti come progetti d'interesse comune che possono ricevere fondi assegnati nell'ambito della RTE-T.

62. Per la Commissione, l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso non rientrano nel suo ambito di applicazione materiale. Essi costituiscono una modifica formale del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci adottato sulla base dell'articolo 91 TFUE. Tali disposizioni, pertanto, sono regolate da quest'ultimo articolo.

63. Anche la Commissione ritiene che le disposizioni relative ai corridoi ferroviari merci siano essenzialmente strumenti di coordinamento e di gestione diretti a far sì che i servizi di trasporto ferroviario delle merci siano più concorrenziali. Pertanto, esse rientrerebbero unicamente nella politica comune dei trasporti.

1. La mia valutazione

64. Il primo motivo dedotto dal Regno Unito attiene alla violazione delle forme sostanziali, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE. Più precisamente, tale Stato membro ritiene che l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 persegua gli obiettivi di cui all'articolo 170 TFUE e che, pertanto, la modifica operata dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso avrebbe dovuto essere effettuata conformemente agli articoli 171 TFUE e 172 TFUE.

65. Sebbene tale regolamento sia stato effettivamente adottato sulla base dell'articolo 172 TFUE, il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione, ritengono che la modifica apportata al primo corridoio ferroviario merci n. 2 dall'articolo 29 e dall'allegato II del suddetto regolamento persegua solo un obiettivo accessorio rispetto a quello perseguito dal regolamento stesso e che l'estensione di tale corridoio rientri nella politica comune dei trasporti. Pertanto, la base giuridica appropriata per questa sola modifica, laddove essa fosse oggetto di un atto distinto, sarebbe l'articolo 91 TFUE.

66. La questione consiste dunque nel verificare se l'allineamento geografico dei primi corridoi ferroviari merci con i corridoi della rete centrale rientri nella politica comune dei trasporti o nella politica delle RTE-T. Si tratta di una questione di importanza non trascurabile. Infatti, qualora la Corte ritenesse che la base giuridica appropriata sia effettivamente l'articolo 172 TFUE, l'errore nella scelta della procedura decisionale potrebbe aver privato il Regno Unito del suo diritto di esercitare un'influenza sul contenuto stesso dell'atto, in quanto l'articolo 172, secondo comma, TFUE indica che è necessaria l'approvazione dello Stato membro interessato dagli orientamenti e dai progetti di interesse comune relativi alle reti transeuropee, e il Regno Unito non acconsente all'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 fino a Glasgow.

67. Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, «la scelta del fondamento normativo di un atto dell'Unione dev'essere basata su circostanze obiettive, che possano essere sindacate in via giurisdizionale. Sono da considerare tali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto» [20]. «Al riguardo, è privo di rilievo il fondamento normativo accolto per l'adozione di altri atti dell'Unione che presentano, eventualmente, caratteristiche simili, in quanto la determinazione del fondamento normativo di un atto deve essere effettuata in considerazione del suo scopo e del suo contenuto specifici» [21].

68. Inoltre, la Corte ha ripetutamente dichiarato che «[s]e l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue un duplice scopo o che possiede una doppia componente e se uno di questi scopi o di queste componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altro è solo accessorio, l'atto deve basarsi su un solo fondamento giuridico, ossia quello richiesto dallo scopo o dalla componente principale o preponderante» [22].

69. È dunque alla luce di tale giurisprudenza che occorre stabilire se, come sostiene il Regno Unito, la sola base giuridica appropriata per le estensioni dei corridoi ferroviari merci, di cui all'articolo 29 e all'allegato II del regolamento controverso, sia l'articolo 172 TFUE.

70. Per questa analisi occorre, anzitutto, esaminare gli articoli del Trattato FUE relativi alla politica comune dei trasporti e quelli relativi alle reti transeuropee. Successivamente, alla luce dello scopo e del contenuto dell'articolo 29 e dell'allegato II del regolamento controverso, occorrerà verificare se l'azione dell'Unione prevista dalle suddette disposizioni rientri o meno nell'ambito di applicazione degli articoli 170 TFUE e seguenti.

20 — Sentenze Regno Unito/Consiglio (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 35 e giurisprudenza ivi citata), nonché Spagna/Consiglio (C-147/13, EU:C:2015:299, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

21 — Sentenza Regno Unito/Consiglio (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

22 — Sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio (C-43/12, EU:C:2014:298, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

a) La politica comune dei trasporti e le reti transeuropee

71. Ai sensi dell'articolo 90 TFUE, gli obiettivi dei Trattati sono perseguiti, per quanto riguarda i trasporti, nel quadro di una politica comune dei trasporti. Tra tali obiettivi, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE indica che «[l]'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

72. L'articolo 91, paragrafo 1, lettere a) e b), TFUE mira precisamente a raggiungere tale obiettivo di realizzazione di un mercato interno fissando degli orientamenti in tal senso per il legislatore dell'Unione. Tale disposizione prevede infatti che quest'ultimo stabilisce «norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri» e «le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro».

73. Detta disposizione fornisce al legislatore dell'Unione la base necessaria per realizzare la liberalizzazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti [23]. Essa regola quindi le condizioni della concorrenza e gli scambi all'interno dell'Unione. Nel settore ferroviario, per esempio, tre pacchetti legislativi successivi hanno consentito la progressiva liberalizzazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza [24].

74. Quanto all'articolo 91, paragrafo 1, lettere c) e d), TFUE, esso verte su misure di carattere non commerciale. Infatti, il legislatore dell'Unione, in forza di tale disposizione, stabilisce le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti nonché ogni altra utile disposizione. Riguardo alla sicurezza dei trasporti, si può citare la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida [25], o ancora, nel settore fluviale, la direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri [26].

75. Per quanto riguarda la nozione di «ogni altra utile disposizione», la Corte ha avuto modo di precisarne la portata nella sua sentenza Schumalla [27]. Essa ha infatti dichiarato che le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere normativo quanto all'adozione di norme comuni adeguate in materia di politica comune dei trasporti [28]. Più in particolare, da tale sentenza emerge che disposizioni comuni che contribuiscono a eliminare disparità tali da falsare sostanzialmente le

23 — V. sentenza Parlamento/Consiglio (C-13/83, EU:C:1985:220, punto 62).

24 — Il primo pacchetto ferroviario comprende la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440 (GU L 75, pag. 1), la direttiva 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (GU L 75, pag. 26), e la direttiva 2001/14. Il secondo pacchetto ferroviario comprende il regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia) (GU L 164, pag. 1), e la direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14 (GU L 164, pag. 44). Il terzo pacchetto ferroviario comprende la direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440 (GU L 315, p. 44), e la direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità (GU L 315, pag. 51). Occorre altresì citare la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU L 343, pag. 32).

25 — GU L 403, pag. 18.

26 — GU L 163, pag. 1.

27 — 97/78, EU:C:1978:211.

28 — Punto 4. V. anche sentenza Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punto 29).

condizioni di concorrenza nei trasporti, risultano «utili», ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, lettera d), TFUE, per l'instaurazione di una politica comune dei trasporti [29]. Sulla base di tale disposizione, il legislatore dell'Unione ha adottato misure, in particolare, nel settore della fiscalità e nel settore sociale [30].

76. Per quanto riguarda l'articolo 170 TFUE, esso mira alla costituzione e allo sviluppo delle reti transeuropee al fine di contribuire alla realizzazione del mercato interno e di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale conformemente, rispettivamente, agli articoli 26 TFUE e 174 TFUE. Viene inoltre precisato, all'articolo 170 TFUE, che le reti transeuropee mirano a consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne.

77. Pertanto, la costituzione e lo sviluppo delle reti transeuropee, e in particolare della RTE-T, devono consentire di collegare le reti nazionali tra di loro al fine di eliminare qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle merci e delle persone. Molto spesso si tratta di ostacoli geografici, come nel caso delle Alpi tra la Francia e l'Italia, o tecnici, come l'esistenza di differenti sistemi nazionali di bordo di segnalamento e di controllo della velocità per il trasporto ferroviario, che permettono ai treni di reagire ai segnali trasmessi dal suolo. Simili ostacoli rappresentano necessariamente un freno alla realizzazione di un mercato interno.

78. Per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi previsti dall'articolo 174 TFUE, ricordo che quest'ultimo prevede, al primo e al secondo comma, che «[p]er promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale» e che «[i]n particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». Nella sua comunicazione sulla coesione territoriale [31], la Commissione spiega che essa «mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti [i territori dell'Unione] e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche. In questa ottica essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione» [32].

79. In materia di RTE-T, ciò si traduce nello sviluppo armonioso della rete europea, al fine di offrire agli operatori economici e agli utenti un accesso a infrastrutture innovative, efficaci e competitive in tutte le regioni dell'Unione [33]. Le RTE-T giocano quindi un ruolo essenziale nello sviluppo armonioso di tutta l'Unione, poiché sono dirette a consentire una mobilità degli attori economici in condizioni che si vogliono ottimali, allo scopo di una migliore ripartizione dell'attività economica su tutto il territorio dell'Unione [34]. Sono queste reti che permetteranno di collegare le regioni dell'Unione più intercluse alle regioni più centrali e urbanizzate. Si tratta quindi di uno strumento al servizio degli attori economici e dei cittadini dell'Unione. A tale proposito, la collocazione, all'interno del Trattato FUE, del titolo riservato alle reti transeuropee non è anodina, a mio parere, poiché esso si trova subito dopo il titolo XV, dedicato alla protezione dei consumatori, e prima del titolo XVII, relativo all'industria.

29 — V. sentenze Schumalla (97/78, EU:C:1978:211, punto 6) nonché Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, punto 40).

30 — V., in particolare, direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 187, pag. 42), e direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (GU L 80, pag. 35).

31 — V. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo, relativa al Libro verde sulla coesione territoriale: fare della diversità territoriale un punto di forza [COM(2008) 616 definitivo].

32 — Punto 1, pag. 3.

33 — V., in particolare, considerando da 2 a 5 del regolamento RTE-T.

34 — Nella sua comunicazione sulla coesione territoriale, sopra citata, la Commissione rileva che «[l]a politica dei trasporti ha implicazioni evidenti per la coesione territoriale in quanto influisce sull'ubicazione delle attività economiche e sui modelli di insediamento. Essa svolge un ruolo particolarmente rilevante nel migliorare i collegamenti verso le regioni meno sviluppate e al loro interno» (punto 3.1, pag. 10).

80. Nel suo Libro verde sulle RTE-T [35], la Commissione spiega che «la politica in materia di trasporti intende promuovere servizi di trasporto efficienti dal punto di vista economico e ambientale, sicuri e affidabili nel mercato interno e al di là delle sue frontiere» [36]. Quanto alla politica delle RTE-T, essa «deve assicurare che questi servizi funzionino nel migliore dei modi e si basino su un'infrastruttura integrata e innovativa che stia al passo con gli sviluppi tecnologici nel settore dell'energia, dell'infrastruttura e dei [mezzi di trasporto nei diversi modi di trasporto]» [37].

81. Alla luce degli elementi che precedono, si tratta dunque di accertare se l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso siano semplici strumenti che servono, principalmente, o esclusivamente, alla realizzazione del mercato interno o se vadano oltre tale obiettivo e mirino, più specificamente, allo sviluppo armonioso dell'intera Unione.

b) Se l'estensione dei primi corridoi ferroviari merci rientri nell'ambito di applicazione degli articoli 170 TFUE e seguenti

82. L'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso fanno parte di esso. Obiettivo di tale regolamento è di istituire uno strumento finanziario per finanziare i progetti di interesse comune realizzati nel quadro della politica in materia di reti transeuropee [38]. Più in particolare, conformemente al considerando 2, esso mira ad accelerare gli investimenti nel campo delle reti transeuropee e a stimolare gli investimenti sia pubblici che privati.

83. A tal fine, il regolamento controverso precisa gli obiettivi in ciascuno dei settori considerati. Per esempio, in materia di trasporti, l'articolo 4, paragrafo 2, di tale regolamento indica che il meccanismo finanziario istituito sostiene i progetti di interesse comune diretti, in particolare, a eliminare le strozzature, accrescere l'interoperabilità ferroviaria, realizzare i collegamenti mancanti e, in particolare, migliorare le tratte transfrontaliere. Inoltre, tale regolamento fissa il bilancio per un periodo determinato [39] e definisce le differenti forme di aiuto finanziario nonché le disposizioni finanziarie necessarie alla loro attuazione [40].

84. L'articolo 29 del regolamento controverso è contenuto nell'ultimo titolo dello stesso, dedicato alle disposizioni generali e finali. Solo il considerando 16 di detto regolamento ci aiuta a comprendere la ragione per cui il legislatore dell'Unione ha inserito tale articolo 29 nel regolamento controverso. Infatti, il considerando 16 spiega che «[l]'allineamento geografico dei corridoi ferroviari merci di cui al regolamento [sul trasporto ferroviario delle merci] con i corridoi della rete centrale di cui alla parte I dell'allegato I del [regolamento controverso] dovrebbe essere assicurato, se del caso, tenendo conto degli obiettivi dei rispettivi strumenti, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e razionalizzare lo sviluppo e l'uso dell'infrastruttura ferroviaria».

85. Oggetto dell'articolo 29 e dell'allegato II del regolamento controverso è dunque di modificare i primi corridoi ferroviari merci al fine di farli corrispondere ai corridoi della rete centrale precedentemente individuati nel settore dei trasporti, come previsti nella parte I dell'allegato I del regolamento in parola.

35 — TEN-T: riesame della politica - verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti [COM(2009) 44 definitivo].

36 — Punto 1, pag. 3.

37 — Idem.

38 — V. articoli 1 e 3 di detto regolamento.

39 — V. articolo 5 del regolamento controverso.

40 — V. capi da II a V del detto regolamento.

86. Tuttavia, tale osservazione di per sé non consente di risolvere la questione se tali disposizioni rientrino o meno nell'ambito di applicazione dell'articolo 170 TFUE. Atteso che dette disposizioni mirano a modificare il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, nella sua versione iniziale, occorre attenersi allo scopo e al contenuto di tale regolamento per stabilire se l'estensione dei primi corridoi ferroviari merci, come quella creata dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso, avrebbe dovuto essere adottata conformemente all'articolo 172 TFUE.

87. Se è vero che il titolo del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci potrebbe lasciar pensare che quest'ultimo ha come scopo esclusivo o principale il miglioramento del mercato ferroviario interno, l'esame delle sue disposizioni ci dimostra tuttavia che, in realtà, esso va oltre una semplice armonizzazione delle condizioni del mercato interno nel settore di questo modo di trasporto.

88. Va anzitutto rilevato che il considerando 3 di tale regolamento indica che «[p]er essere competitivi rispetto agli altri modi di trasporto, i servizi ferroviari nazionali e internazionali di trasporto merci (…) devono poter beneficiare di un'infrastruttura ferroviaria di buona qualità e sufficientemente finanziata, che garantisca, in particolare, la fornitura di servizi di trasporto merci in buone condizioni per quanto riguarda la velocità commerciale e i tempi di percorrenza e sia affidabile». Proprio al fine usare al meglio la rete ferroviaria e assicurarne l'affidabilità, il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci introduce «ulteriori procedure volte a rafforzare la cooperazione sulla ripartizione delle tracce ferroviarie internazionali per i treni merci tra i gestori dell'infrastruttura» [41].

89. Quanto al considerando 5 del detto regolamento, esso pone l'accento sulla necessaria interoperabilità delle infrastrutture nazionali. Infatti, esso prevede che «la realizzazione di corridoi ferroviari internazionali per una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo sulla quale i treni merci possano circolare in buone condizioni e transitare agevolmente da una rete nazionale all'altra permetterebbe di migliorare le condizioni d'uso dell'infrastruttura». Il considerando 9 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci pone parimenti l'accento sulla necessaria e importante interconnessione delle infrastrutture ferroviarie esistenti durante lo sviluppo dei corridoi ferroviari merci.

90. L'articolo 1 di tale regolamento indica che obiettivo di quest'ultimo è di stabilire «le regole per la realizzazione e l'organizzazione di corridoi ferroviari internazionali per un trasporto merci competitivo in vista dello sviluppo di una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo». A tal fine, esso stabilisce «le regole per la selezione, l'organizzazione e la gestione e la pianificazione indicativa degli investimenti dei corridoi merci».

91. Infatti, vari primi corridoi ferroviari merci sono stati designati dagli Stati membri e compaiono nell'allegato al regolamento suddetto [42]. Tra questi corridoi, ritroviamo il primo corridoio ferroviario merci n. 2, divenuto, dopo la modifica da parte del regolamento controverso, il corridoio «Mare del Nord – Mediterraneo». Ulteriori corridoi ferroviari merci possono successivamente essere individuati e modificati secondo la procedura prevista dagli articoli da 4 a 6 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci.

92. L'articolo 8 di tale regolamento prevede la creazione, per ciascun corridoio ferroviario merci, di un comitato esecutivo creato dagli Stati membri interessati, nonché di un comitato di gestione istituito dai gestori dell'infrastruttura interessati. Tali comitati sono incaricati di garantire lo sviluppo del corridoio merci interessato in base a un piano di attuazione stabilito dal comitato di gestione, conformemente all'articolo 9 di detto regolamento.

41 — V. considerando 4 di tale regolamento.

42 — V. articolo 3 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci.

93. Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, il comitato di gestione deve altresì elaborare e riesaminare periodicamente un piano degli investimenti per l'infrastruttura del corridoio ferroviario merci e sottoporlo al comitato esecutivo per approvazione. Tale piano comprende, in particolare, l'elenco dei progetti previsti per l'estensione, il rinnovo o la risistemazione delle infrastrutture ferroviarie e delle loro attrezzature lungo il corridoio merci o ancora un piano di installazione relativo ai sistemi interoperabili lungo il corridoio ferroviario merci [43].

94. Inoltre, ai sensi dell'articolo 13 del suddetto regolamento, il comitato di gestione incaricato del corridoio merci deve creare uno sportello unico che permetta agli operatori economici interessati di presentare richieste di tracce ferroviarie [44] in un'unica sede per una tratta che estende sul territorio di diversi Stati membri.

95. La creazione di tracce ferroviarie internazionali prestabilite è realizzata dai diversi gestori dell'infrastruttura interessati, tenendo conto delle necessità del mercato e dopo una valutazione delle esigenze di capacità [45].

96. Pertanto, rilevo che il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci ha l'obiettivo di creare e sviluppare in maniera coerente e coordinata corridoi ferroviari merci ai quali partecipano o per i quali vengono consultati tutti gli attori del settore interessato.

97. All'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento, il corridoio ferroviario merci è definito come «l'insieme delle linee ferroviarie designate, comprese le linee ferrovia-traghetto, nel territorio degli Stati membri o tra Stati membri e, ove opportuno, paesi terzi europei, che collegano due o più terminali lungo un tracciato principale e, se del caso, rotte e sezioni alternative che li collegano, ivi compresi le infrastrutture ferroviarie e le relative attrezzature nonché i pertinenti servizi ferroviari, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2001/14».

98. La scelta di sviluppare la rete ferroviaria europea mediante la creazione di corridoi merci non è di poco conto. Infatti, il concetto di corridoio sottintende la considerazione di una moltitudine di indici e di caratteristiche idonee a consentire lo sviluppo armonioso di un territorio. Il corridoio è definito, per esempio, come un'«area la cui estensione dipende dagli indici utilizzati: condizioni geografiche, densità della popolazione, criteri culturali, sfere di influenza, strutture istituzionali, divisioni politiche, ecc.» [46]. Il termine «corridoio» permette di «individuare assi di trasporto (…), di descrivere processi di riduzione dell'isolamento dell'entroterra (…), di giustificare l'accesso a risorse (…), di esprimere una rete di crocevia urbani interdipendenti che riveli movimenti, legami e scambi importanti tra gli stessi (…) o ancora di descrivere strade su differenti scale geografiche» [47].

99. Non contesto il fatto che il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, tramite la creazione di corridoi ferroviari merci, miri a migliorare il funzionamento del mercato interno nel settore del trasporto ferroviario. Del resto, in questo settore in declino dalla fine della Seconda guerra mondiale, tutte le normative dell'Unione sono state adottate nell'ottica di rivitalizzare detto settore, rimasto indietro rispetto al trasporto su strada e a quello marittimo o aereo.

43 — V. articolo 11, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale regolamento.

44 — La traccia ferroviaria è un'area in cui è possibile piazzare un certo numero di treni a velocità simile e che si susseguono molto rapidamente, da un punto a un altro in un determinato momento. In altre parole, si tratta della capacità di destinare un'infrastruttura alla circolazione di un treno tra due punti della rete ferroviaria.

45 — V. articolo 14 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci.

46 — V.J. Debrie e C. Comtois, «Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord», *Les Cahiers Scientifiques du Transport, n.* 58/2010, pag. 127, in particolare punto 2.1.1, pag. 128.

47 — Idem.

100. Tuttavia, l'analisi del contenuto di tale regolamento mi porta a pensare che esso abbia effettivamente lo scopo di servire in maniera equilibrata e armoniosa il territorio dell'Unione, alla luce delle necessità specifiche degli attori interessati, sia a livello delle esigenze economiche sia a livello dei bisogni sociali [48]. L'articolo 4 del suddetto regolamento è particolarmente illuminante al riguardo. Esso infatti impone di tener conto di vari criteri per la creazione di ulteriori corridoi merci. L'individuazione di tali corridoi dev'essere effettuata tenendo conto, in particolare, dell'attraversamento da parte del corridoio merci del territorio di almeno tre Stati membri, o di due Stati membri se la distanza fra i terminali serviti dal corridoio è superiore a 500 km, della coerenza del corridoio merci con la RTE-T, i corridoi ERTMS e/o i corridoi definiti da RNE, dell'integrazione dei progetti prioritari della rete RTE-T [49] nel corridoio merci, o ancora dell'equilibrio fra costi e benefici socioeconomici risultanti dalla realizzazione del corridoio merci [50].

101. Il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci risponde dunque, a mio avviso, al duplice obiettivo perseguito dalla politica delle reti transeuropee quale previsto dall'articolo 170 TFUE, vale a dire l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno (articolo 26 TFUE) e la promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, rafforzandone la sua coesione economica, sociale e territoriale (articolo 174 TUE).

102. Sembrerebbe, peraltro, che lo stesso legislatore dell'Unione avesse ben presente la creazione di corridoi ferroviari merci che contribuissero allo sviluppo della RTE-T. Infatti, nei lavori preparatori che hanno portato all'adozione di tale regolamento si può leggere che l'obiettivo perseguito con il corridoio merci è permettere l'esercizio di servizi ferroviari nazionali e internazionali di trasporto merci sul territorio di almeno due Stati membri e che tale corridoio presenta la caratteristica di far parte della rete TEN-T [51].

103. In uno degli argomenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione essi sostengono che il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci non può rientrare nell'ambito di applicazione degli articoli 170 TFUE e seguenti, in quanto è necessario che l'atto di cui trattasi abbia lo scopo di creare nuove infrastrutture ferroviarie.

104. Non condivido tale opinione.

105. Anzitutto, nessun elemento del suddetto regolamento consente di ritenere che per la realizzazione di corridoi ferroviari merci nonché di misure che ne favoriscono la gestione e l'utilizzo in maniera efficace non sia necessaria la creazione di infrastrutture fisiche. A mio avviso, può persino essere necessario ricorrere a tali creazioni per realizzare l'interoperabilità tra le infrastrutture degli Stati membri che, lo ricordo, si intende conseguire con l'istituzione di tali corridoi [52], poiché l'interoperabilità è definita come «la capacità, comprese tutte le condizioni regolamentari, tecniche e operative, dell'infrastruttura di un modo di trasporto di consentire i flussi di traffico sicuri e ininterrotti, atti a conseguire i livelli di rendimento richiesti per detta infrastruttura o modo» [53].

48 — L'idea della Commissione, nella sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo [COM(2008) 852 definitivo], era, in particolare, di «istituire un sistema di trasporto quanto più possibile pulito ed efficiente al servizio dei cittadini e delle imprese [dell'Unione]» (punto 1.1).

49 — Occorre sottolineare che la nozione di «progetti prioritari» utilizzata dall'articolo 4, lettera c), del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, è stata sostituita conformemente all'articolo 58, paragrafo 2, del regolamento RTE-T. Quest'ultima disposizione infatti indica che «[i] riferimenti ai "progetti prioritari" elencati all'allegato III della decisione n. 661/2010/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 204, pag. 1)] si intendono fatti alla "rete centrale" come definita nel presente regolamento».

50 — V. articolo 4, lettere da a) a d), di tale regolamento.

51 — V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio menzionata alla nota a piè di pagina 48 (pag. 13); documenti del Parlamento A7-0162/2010 (pag. 47) e P6_TA(2009)0285 (p. 7), nonché documento del Consiglio 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

52 — V. considerando 5 di detto regolamento.

53 — V. articolo 3, lettera o), del regolamento RTE-T.

106. Inoltre, questa condizione relativa alla creazione di nuove infrastrutture fisiche non emerge affatto dalla lettera degli articoli 170 TFUE e 171 TFUE.

107. L'articolo 170, paragrafo 1, TFUE prevede che l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. La realizzazione di reti transeuropee non comporta necessariamente la creazione di nuove infrastrutture e può appoggiarsi, in parte, sulle infrastrutture nazionali già esistenti. Ciò è confermato dai considerando 7 e 8 del regolamento RTE-T, i quali dispongono, rispettivamente, che «[l]a RTE-T consiste in larga parte in infrastrutture già esistenti» e che «[tale RTE-T] dovrebbe essere sviluppata attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, *il ripristino e l'ammodernamento delle infrastrutture esistenti* e attraverso misure che ne promuovano l'uso efficiente sotto il profilo delle risorse» [54].

108. Inoltre, ai sensi dell'articolo 170, paragrafo 2, TFUE, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Si tratta qui, a mio avviso, delle reti nazionali esistenti che devono essere collegate tra loro ed essere rese interoperabili.

109. Infine, l'articolo 171, paragrafo 1, secondo trattino, TFUE riguarda le azioni chiaramente orientate verso l'interoperabilità delle reti, con particolare riferimento alle norme tecniche. Tali azioni non richiedono necessariamente la creazione di nuove infrastrutture. Del resto, l'interoperabilità ferroviaria è uno degli scopi considerati dagli orientamenti dell'Unione definito nel regolamento RTE-T. Infatti, già al considerando 2 di tale regolamento si può leggere che «l'interoperabilità ferroviaria potrebbe essere rafforzata attraverso soluzioni innovative volte a migliorare la compatibilità tra sistemi, quali apparecchiature di bordo e binari a scartamento multiplo». Sebbene quest'ultimo sistema richieda, senza dubbio alcuno, lavori sulle rotaie e dunque sull'infrastruttura ferroviaria stessa, ciò non avviene tuttavia per le apparecchiature di bordo. Inoltre, il considerando 5 del medesimo regolamento dispone che «[i]l Libro bianco [55] auspica l'introduzione di una tecnologia dell'informazione e della comunicazione nel settore dei trasporti per garantire una gestione del traffico integrata e migliorata e per semplificare le procedure amministrative attraverso una migliore logistica del trasporto delle merci, la tracciabilità dei carichi e l'ottimizzazione di orari e flussi di traffico. Poiché *tali misure promuovono la gestione e l'uso efficienti dell'infrastruttura di trasporto, è opportuno che rientrino nell'ambito di applicazione del [suddetto] regolamento*» [56].

110. Infatti, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento RTE-T precisa, in particolare, che la RTE-T comprende infrastrutture di trasporto e applicazioni telematiche, nonché misure che promuovono la gestione e l'uso efficienti di tale infrastruttura e rendono possibili l'istituzione e la gestione di servizi di trasporto efficienti e sostenibili. Ne deriva che misure che non implicano la creazione di nuove infrastrutture fisiche, nel senso di nuove linee ferroviarie, rientrano nonostante tutto nell'ambito di applicazione di tale regolamento dedicato alle RTE-T.

111. Se fosse necessario che un atto dell'Unione preveda la creazione di nuove infrastrutture per poter rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 170 TFUE, questo limiterebbe considerevolmente, a mio avviso, le possibilità di adottare simili atti non solo nel settore dei trasporti, ma altresì in quello delle telecomunicazioni e dell'energia, altri settori che appartengono alla rete transeuropea. Le reti transeuropee, che rientrino nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni o dell'energia, non si limitano alle infrastrutture fisiche. Esse comprendono tutte le misure atte alla realizzazione degli obiettivi dell'articolo 170 TFUE.

54 — Il corsivo è mio.

55 — Libro bianco della Commissione dal titolo: «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» [COM(2011) 144 definitivo/2].

56 — Il corsivo è mio.

112. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che l'estensione dei primi corridoi ferroviari merci, come prevista dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso, rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 170 TFUE relativo alle reti transeuropee.

113. Di conseguenza, il primo motivo, attinente alla scelta errata della base giuridica per l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, è fondato.

114. Resta ora da verificare se il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto richiedere l'approvazione del Regno Unito ai fini di tale estensione, conformemente all'articolo 172, secondo comma, TFUE.

B – *Sul secondo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 172, secondo comma, TFUE per l'inosservanza del requisito del consenso dello Stato membro interessato*

115. Con il suo secondo motivo il Regno Unito sostiene che l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 è stata adottata in violazione dell'articolo 172, secondo comma, TFUE, in quanto tale disposizione prevede che «[g]li orientamenti ed i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato».

1. Argomenti delle parti

116. A sostegno del suo secondo motivo il Regno Unito deduce due argomenti, ossia il fatto che l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 costituisce un progetto d'interesse comune e che essa riguarda il territorio del Regno Unito.

a) L'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 costituisce un progetto d'interesse comune

117. Secondo il Regno Unito le modifiche derivanti dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso costituiscono «progetti di interesse comune» ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE. Infatti, tali modifiche, il cui effetto è l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, sarebbero state determinate nell'ambito degli orientamenti stabiliti ai fini della politica delle RTE-T. In particolare, il considerando 46 del regolamento RTE-T e il considerando 16 del regolamento controverso, ai sensi dei quali i corridoi della rete centrale dovrebbero essere in linea con i corridoi ferroviari merci istituiti in conformità al regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, esprimerebbero la necessità di una siffatta estensione. Inoltre, il Regno Unito rileva che tale estensione è stata adottata nell'ambito del regolamento controverso, adottato sulla base dell'articolo 172 TFUE.

118. Inoltre, il Regno Unito sostiene che detta estensione corrisponde chiaramente alla definizione di progetti di interesse comune di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento RTE-T.

119. Il Regno Unito adduce altresì che la rete globale, la rete centrale e i corridoi che la compongono nonché i primi corridoi ferroviari merci sono intimamente connessi. Deduco quindi che per il Regno Unito, in forza dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), di tale regolamento, la rete globale costituisce la base che permette di individuare i progetti di interesse comune. Quanto alla rete centrale, essa consiste in quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi di sviluppo della RTE-T, conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, del suddetto regolamento. Tale rete centrale, inoltre, è costituita da corridoi che coprono i flussi di lungo raggio più importanti della suddetta rete e che mirano, in particolare, a migliorare i collegamenti

transfrontalieri all'interno dell'Unione [57]. Orbene, le estensioni dei primi corridoi ferroviari, in quanto portano all'allineamento dei suddetti corridoi della rete centrale con i corridoi ferroviari merci, contribuirebbero anch'essi agli obiettivi di sviluppo della RTE-T e, pertanto, potrebbero essere considerati come progetti di interesse comune, giacché farebbero parte, in realtà, della rete globale.

120. Il Regno Unito indica inoltre che l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento RTE-T, che prevede esso stesso degli orientamenti relativi agli obiettivi della politica delle reti transeuropee, ai sensi dell'articolo 171, paragrafo 1, TFUE, definisce un progetto di interesse comune in termini di contributo allo sviluppo della RTE-T, in particolare attraverso misure che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse. Orbene, si tratterebbe proprio di quello che le modifiche dell'elenco dei primi corridoi ferroviari merci sono dirette a produrre, poiché, ai sensi del considerando 16 del regolamento controverso, l'allineamento dei corridoi di rete centrale con i corridoi ferroviari merci è previsto «al fine di ridurre gli oneri amministrativi e razionalizzare lo sviluppo e l'uso dell'infrastruttura ferroviaria».

121. Il Regno Unito aggiunge che, in ogni caso, i primi corridoi ferroviari merci, come istituiti in origine dal regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, sono essi stessi progetti di interesse comune, in quanto costituiscono aspetti fondamentali della RTE-T. Tale regolamento non si occuperebbe della creazione di un mercato ferroviario interno. Come stabilito dai considerando 5 e 10, esso mirerebbe alla realizzazione di una rete ferroviaria internazionale sulla quale i treni possano circolare in buone condizioni e possano facilmente passare da una rete nazionale all'altra. L'articolo 4, lettere b) e c), di detto regolamento dimostrerebbe in effetti che quest'ultimo mira ad assicurare la coerenza dei corridoi ferroviari merci con la RTE-T nonché a garantire che venga presa in considerazione l'integrazione dei progetti della rete centrale ai suddetti corridoi.

122. Inoltre, il Regno Unito ritiene che la nozione di progetti di interesse comune non debba essere interpretata in maniera restrittiva. Infatti, tale nozione non comprenderebbe solo i progetti finalizzati alla creazione di infrastrutture. Al riguardo, esso cita l'articolo 3, lettera a), del regolamento RTE-T, il quale definisce progetto di interesse comune un progetto realizzato in conformità dei requisiti di tale regolamento e nel rispetto delle disposizioni ivi contenute, nonché l'articolo 7, paragrafo 1, del medesimo regolamento, sostenendo che quest'ultimo si riferisce semplicemente alla creazione di una nuova infrastruttura di trasporto come uno degli strumenti che permettono a progetti di interesse comune di contribuire allo sviluppo della RTE-T.

123. Secondo il Regno Unito, quindi, l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, come prevista dall'articolo 29 e dall'allegato II del regolamento controverso, costituisce un «progetto di interesse comune», ai sensi dell'articolo 171 TFUE. Al riguardo, sarebbe sufficiente che tale estensione sia stata determinata nell'ambito degli orientamenti definiti dal regolamento RTE-T e dal regolamento controverso, che sia stata adottata dal regolamento controverso, il cui obiettivo è di permettere l'elaborazione e il finanziamento di progetti di interesse comune nell'ambito della politica relativa alle reti transeuropee, e che rientri chiaramente nella descrizione di progetti di interesse comune, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento RTE-T.

124. Secondo il Parlamento, i primi corridoi ferroviari merci non possono costituire dei «progetti», ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE. Il semplice fatto di autorizzare una risposta unica quanto alla loro utilizzazione, attraverso lo sportello unico, non sarebbe che la conseguenza logica dell'esistenza dell'infrastruttura. Infatti, i primi corridoi ferroviari merci avrebbero come unico scopo quello di agevolare l'utilizzo delle strade ferrate, al fine di migliorare l'efficacia del trasporto ferroviario di merci.

57 — Articolo 43, paragrafo 1, del regolamento RTE-T.

125. Il Parlamento sostiene che, alla luce della lettera dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento RTE-T, il nesso tra progetto di interesse comune e infrastruttura va da sé. Al riguardo, esso ricorda che tale disposizione impone agli Stati membri di garantire che i progetti vengano realizzati in conformità del pertinente diritto dell'Unione e nazionale, in particolare degli atti giuridici dell'Unione in materia di ambiente, protezione del clima, sicurezza, protezione, concorrenza, aiuti di Stato, appalti pubblici, sanità pubblica e accessibilità. Il Parlamento pertanto non vede perché e come la costituzione di un comitato di coordinamento o di uno sportello unico possa essere comparabile a un qualcosa che risponda a tali requisiti.

126. Al fine di distinguere i primi corridoi ferroviari merci e i corridoi della rete centrale, il Parlamento osserva che questi ultimi, in base ai considerando da 42 a 44 del regolamento RTE-T, poggiano su un'idea ben diversa da quella dei primi. Infatti, richiamando il testo di tali considerando, esso indica che un approccio per corridoi per quanto riguarda la rete centrale potrebbe permettere di coordinare diversi progetti su base transnazionale e che i corridoi della rete centrale dovrebbero contribuire a sviluppare l'infrastruttura della rete centrale. Il Parlamento inoltre sottolinea che il loro oggetto e la loro natura specifici implicano la necessità di individuare le fonti di finanziamento, sia private che pubbliche, per i progetti transfrontalieri complessi per ciascun corridoio della rete centrale.

127. Il Consiglio, da parte sua, adduce che il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci è stato adottato sulla base dell'articolo 91 TFUE e che non contiene orientamenti sulle reti transeuropee né una definizione dei progetti di interesse comune. Esso dunque rientrerebbe interamente nella politica comune dei trasporti.

128. Anche secondo il Consiglio dalla lettura del regolamento RTE-T emerge chiaramente che i progetti di interesse comune sono progetti che hanno l'effetto di creare nuove infrastrutture di trasporto nonché di ripristinare e ammodernare le infrastrutture esistenti.

129. Il Consiglio inoltre indica che non basta che una misura si limiti a rispettare uno dei requisiti dell'articolo 7 del suddetto regolamento, come suggerisce il Regno Unito, affinché la stessa possa rientrare nella definizione di progetto di interesse comune. Al riguardo, il Regno Unito non dimostrerebbe che l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 è conforme ai capi II e III del suddetto regolamento – i quali contengono le disposizioni relative, rispettivamente, alla rete globale e alla rete centrale - come previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, lettera b), del regolamento RTE-T.

130. Per la Commissione, la creazione, l'allineamento e la sostituzione dell'elenco dei primi corridoi ferroviari merci non rientrano negli orientamenti definiti dall'articolo 171, paragrafi 1, TFUE e non possono pertanto essere considerati come progetti di interesse comune.

131. La Commissione sostiene altresì che la ragion d'essere del requisito relativo all'approvazione dello Stato membro interessato dal progetto di interesse comune, come riportato all'articolo 172, secondo comma, TFUE, non può essere il fatto che per qualsiasi misura produttiva di effetti su uno Stato membro occorra l'approvazione del suddetto Stato.

b) L'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 riguarda il territorio del Regno Unito

132. Secondo il Regno Unito, le estensioni dei primi corridoi ferroviari merci riguardano, con evidenza, il territorio di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE. A suo avviso, l'approvazione dello Stato membro interessato perché siano adottati gli orientamenti e i progetti di interesse comune, ai sensi dell'articolo 171, TFUE, è necessaria in quanto essi influiscono sugli interessi degli Stati membri, il che, nel caso di specie, avverrebbe con la creazione e l'estensione di un primo corridoio ferroviario merci.

133. Infatti, il Regno Unito afferma che, una volta realizzato tale corridoio, ne deriva una serie di obblighi per lo Stato membro interessato, in forza del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci. In particolare, l'articolo 14 di tale regolamento imporrebbe di riservare ai treni merci delle tracce ferroviarie prestabilite da ripartire tramite uno sportello unico, creato ai sensi dell'articolo 13 di detto regolamento. Ciò avrebbe un effetto evidente sulla capacità di infrastrutture dello Stato membro interessato. Inoltre, il fatto che la procedura prevista dal regolamento sul trasporto ferroviario delle merci ai fini dell'individuazione di ulteriori corridoi merci tenga conto, conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, del suddetto regolamento, dell'eventualità che la creazione di un corridoio imponga un onere sproporzionato allo Stato membro e della circostanza che uno Stato membro non sia costretto, come indicato dall'articolo 5, paragrafo 4, di detto regolamento, a partecipare a tale creazione ove disponga di una rete ferroviaria con uno scartamento diverso da quello della rete ferroviaria principale nell'Unione, dimostrerebbe che la creazione di un corridoio ferroviario merci produce effetti concreti considerevoli per lo Stato membro interessato.

134. Secondo il Regno Unito, affinché un progetto di interesse comune riguardi il territorio di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE, tale progetto non deve avere per forza l'effetto di creare una nuova infrastruttura. A riprova, i corridoi della rete centrale che, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento RTE-T, sono uno strumento che permette di agevolare l'attuazione coordinata della rete centrale, non esigono, di per se stessi, la creazione di nuove infrastrutture. Peraltro, la realizzazione di tali corridoi non è esclusa dalla qualificazione di progetto di interesse comune che riguarda il territorio di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE.

135. Secondo il Parlamento, le situazioni per le quali gli orientamenti e i progetti di interesse comune riguardano il territorio di uno Stato membro, ai sensi di tale disposizione, possono esistere solo se un progetto di infrastruttura presenti un legame diretto con il territorio. Un'interpretazione estensiva di tale nozione equivarrebbe a dover ottenere l'approvazione di ogni Stato membro per qualsiasi misura che contribuisca a migliorare il funzionamento delle reti transeuropee, poiché qualsiasi misura di questo tipo può applicarsi, per definizione, sul territorio degli Stati membri. Il Parlamento e il Consiglio citano la sentenza Spagna/Consiglio [58] in cui la Corte, a proposito dell'articolo 192, paragrafo 2, lettera b), TFUE, il quale prevede una procedura di voto eccezionale per le misure relative alla gestione del territorio e che incidono sui suoli in materia di ambiente, ha dichiarato che le misure che non disciplinano la realizzazione di progetti specifici nel settore delle infrastrutture sono a carattere generale e non richiedono quindi il ricorso alla procedura eccezionale. Questo varrebbe anche per «quelle [misure] che, pur fissando certi limiti alle modalità di uso dei suoli degli Stati membri, non disciplinano l'utilizzazione cui esse li destinano» [59].

136. Il Parlamento opera un parallelismo con i primi corridoi ferroviari merci e sostiene che, nel caso di specie, non può esistere neppure un simile nesso indiretto, poiché nulla si può considerare come fonte della pur minima limitazione all'uso dei suoli, dato che il solo scopo di tali corridoi è il coordinamento tra i gestori di infrastrutture e la creazione di uno sportello unico, in modo da realizzare un trasporto merci competitivo.

137. Il Parlamento ritiene, inoltre, che i primi corridoi ferroviari merci non possano interessare il territorio del Regno Unito, in quanto la perdita di controllo sulla distribuzione delle capacità, come evocata da tale Stato membro, è una considerazione puramente operativa. Il fatto che un gestore di infrastrutture sia tenuto a consultarne altri sull'attribuzione delle tracce ferroviarie non inciderebbe sul territorio di uno Stato membro.

58 — C-36/98, EU:C:2001:64.

59 — Punto 53.

138. Il Consiglio, da parte sua, ritiene che il legame con il territorio dello Stato membro esista unicamente quando il progetto di infrastruttura di cui trattasi ha un rapporto diretto con il territorio di tale Stato, nel senso che ha delle ripercussioni concrete sull'autonomia di quest'ultimo nella gestione del suo territorio. Questo non avverrebbe nel caso dei primi corridoi ferroviari merci, i quali non condurrebbero a progetti di lavori come può essere il caso, invece, per i corridoi della rete centrale.

139. Tale esigenza relativa alle infrastrutture discenderebbe direttamente dall'articolo 170 TFUE e sarebbe essenziale alla realizzazione di reti transeuropee. Secondo il Consiglio, l'articolo 172, secondo comma, TFUE, che fissa la procedura decisionale, dev'essere interpretato in maniera restrittiva.

2. La mia valutazione

140. L'articolo 172, primo comma, TFUE prevede una procedura di codecisione, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Tuttavia, nel caso in cui l'atto oggetto di tale procedura verta sugli orientamenti o sui progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro, è necessaria l'approvazione di quest'ultimo.

141. Il secondo motivo mi porta pertanto a verificare, anzitutto, se l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 risponda alla nozione di «progetti di interesse comune», ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE, e, successivamente, se tale estensione interessi il territorio del Regno Unito, ai sensi di tale disposizione.

a) Sulla questione se l'estensione di un primo corridoio ferroviario merci rientri nella nozione di progetto di interesse comune

142. Il regolamento RTE-T che, lo ricordo, fissa gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della RTE-T, individua i progetti di interesse comune [60]. Sono questi ultimi che contribuiscono alla realizzazione della RTE-T. Essi, inoltre, corrispondono alle priorità stabilite negli orientamenti [61], in particolare alle priorità generali stabilite dall'articolo 10 del regolamento RTE-T nonché, per quanto qui rileva, alle priorità relative allo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie elencate all'articolo 13 di tale regolamento.

143. Per essere qualificato come tale, un progetto di interesse comune deve quindi corrispondere al quadro definito dal regolamento RTE-T. A tale proposito, l'articolo 3, lettera a), di quest'ultimo definisce il progetto di interesse comune «un progetto realizzato in conformità dei requisiti del [suddetto] regolamento e nel rispetto delle disposizioni ivi contenute».

144. L'articolo 7 del regolamento RTE-T ci fornisce alcuni elementi supplementari per poter meglio comprendere tale nozione. Al paragrafo 1 di tale articolo è indicato, infatti, che «[i] progetti di interesse comune contribuiscono allo sviluppo della [RTE-T] attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, il ripristino e l'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto esistenti e attraverso misure che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse».

60 — V. articolo 1, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento.

61 — V. considerando 20 di detto regolamento.

145. Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 2, di tale regolamento precisa che un progetto di interesse comune deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi che rientrano in almeno due delle quattro categorie di cui all'articolo 4 dello stesso regolamento, dev'essere conforme a quanto disposto nel capo II, relativo alla rete globale e, se riguarda la rete centrale, anche a quanto disposto nel capo III, deve avere una sostenibilità economica sulla base di un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico e possedere un valore aggiunto europeo. Le quattro categorie indicate all'articolo 4 del regolamento RTE-T sono la coesione, l'efficienza, la sostenibilità e i maggiori benefici per tutti gli utenti.

146. Pertanto, è alla luce di tutti questi elementi che occorre esaminare se il primo corridoio ferroviario merci n. 2 possa essere qualificato come «progetto di interesse comune», ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE.

147. Per quanto riguarda l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento RTE-T, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, a mio avviso, danno di tale disposizione un'interpretazione eccessivamente restrittiva. In sostanza, essi ritengono che un progetto di interesse comune implichi necessariamente la costruzione o lo sviluppo di infrastrutture ferroviarie, cosa che non avverrebbe per i primi corridoi ferroviari merci.

148. Come già rilevato ai paragrafi da 105 a 111 delle presenti conclusioni, la realizzazione e lo sviluppo delle reti transeuropee non si limitano alla creazione di nuove infrastrutture. Lo stesso vale, pertanto, per i progetti di interesse comune, atteso che sono questi ultimi che contribuiscono alla realizzazione delle suddette reti.

149. Il tenore letterale dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento RTE-T depone in tal senso, in quanto, oltre alla creazione di nuove infrastrutture, esso prevede altresì che i progetti di interesse comune contribuiscono allo sviluppo della RTE-T attraverso misure che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse. Del resto, la lettera dell'articolo in questione è pienamente coerente con l'articolo 2, paragrafo 1, del medesimo regolamento, ai sensi del quale la RTE-T comprende infrastrutture di trasporto e applicazioni telematiche, nonché «misure che promuovono la gestione e l'uso efficienti di tale infrastruttura e rendono possibili l'istituzione e la gestione di servizi di trasporto efficienti e sostenibili». Tra tali misure, si possono citare quelle elencate all'articolo 32 di detto regolamento, il quale dispone che gli Stati membri attribuiscono particolare attenzione a progetti di interesse comune che, utilizzando l'infrastruttura della rete globale, forniscono servizi di trasporto merci efficienti e contribuiscono a ridurre le emissioni di carbonio e altre ripercussioni negative sull'ambiente e che si prefiggono, in particolare, di migliorare l'uso sostenibile dell'infrastruttura di trasporto, compresa l'efficienza della sua gestione, facilitare le operazioni di servizi di trasporto multimodale, compresi i necessari flussi di informazione che le accompagnano, e migliorare la cooperazione tra i fornitori di servizi di trasporto, o ancora effettuare un'analisi e fornire informazioni sulle caratteristiche e le prestazioni della flotta, i requisiti amministrativi e le risorse umane.

150. È giocoforza constatare che la qualificazione come «progetti di interesse comune» non si limita ai progetti che necessitano di una costruzione o di una trasformazione delle infrastrutture. Essa va ben oltre e comprende, segnatamente, le misure che permettono una gestione e un uso coordinati e coerenti di tali infrastrutture, obiettivo al quale mirano i primi corridoi ferroviari merci. Un simile approccio si fonda sul buon senso, in quanto, per realizzare un funzionamento ottimale della RTE-T, la costruzione o il miglioramento fisico di infrastrutture non è certamente sufficiente e deve necessariamente essere accompagnato da una gestione e da un uso efficienti.

151. Inoltre, non vi è alcun dubbio, a mio avviso, che la realizzazione di ulteriori corridoi ferroviari merci, quali l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, risponda agli obiettivi di cui all'articolo 4 del regolamento RTE-T, in particolare agli obiettivi di coesione e di efficienza.

152. Infatti, come già osservato, la creazione di tali corridoi mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nel territorio dell'Unione, in particolare con riferimento all'interoperabilità e all'interconnessione [62]. Inoltre, lo sviluppo di corridoi ferroviari merci mira parimenti alla fornitura di servizi di trasporto delle merci in buone condizioni e che siano affidabili [63]. Tale obiettivo si confonde con quello di cui all'articolo 4, lettera d), del regolamento RTE-T, vale a dire maggiori benefici per tutti gli utenti della RTE-T.

153. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci, per l'individuazione di ulteriori corridoi merci e per la loro modifica occorre tener conto di più criteri. In particolare, la lettera b) di tale articolo prevede che tale individuazione de tener conto della coerenza del corridoio merci con la RTE-T, i corridoi ERTMS e/o i corridoi definiti da RNE. La lettera c), inoltre, indica che tale individuazione deve prendere in considerazione anche l'integrazione dei progetti della rete centrale nel corridoio merci. Mi sembra pertanto che gli ulteriori corridoi ferroviari merci debbano necessariamente rispondere ai requisiti di cui al capo II del regolamento RTE-T, relativo alla rete globale, e a quelli di cui al capo III del medesimo regolamento, relativo alla rete centrale [64].

154. Inoltre, nell'ambito dell'individuazione di ulteriori corridoi ferroviari merci, è necessario presentare un'analisi socioeconomica che dimostri l'equilibrio fra costi e benefici derivanti dalla realizzazione di tali corridoi [65].

155. Infine, quanto al valore aggiunto europeo che un progetto d'interesse comune deve possedere [66], esso è definito come il «valore di un progetto che, in aggiunta al valore potenziale per il solo Stato membro in questione, determina un miglioramento significativo dei collegamenti e dei flussi di trasporto fra gli Stati membri dimostrabile attraverso miglioramenti in termini di efficienza, sostenibilità, concorrenza o coesione, conformemente agli obiettivi di cui all'articolo 4 [del regolamento RTE-T]» [67]. Alla luce dei criteri definiti dall'articolo 4 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci e della ragion d'essere dei corridoi merci come descritta ai paragrafi 97 e 98 delle presenti conclusioni, ritengo che gli ulteriori corridoi ferroviari merci, come l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, siano senza alcun dubbio diretti a determinare un siffatto miglioramento.

156. Pertanto, alla luce di tali elementi, sono del parere che l'estensione dei primi corridoi ferroviari merci debba essere qualificata come «progetto di interesse comune», ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE.

b) Sulla questione se l'estensione dei primi corridoi ferroviari merci riguardi il territorio di uno Stato membro

157. L'articolo 172, secondo comma, TFUE prevede che gli orientamenti e i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro richiedono l'approvazione di quest'ultimo.

158. A mio parere, la scelta di istituire una forma di diritto di veto a vantaggio dello Stato membro interessato è dovuta al fatto che la politica delle reti transeuropee integra taluni aspetti territoriali e pertanto interessa, in qualche modo, la gestione del territorio che è un settore tradizionalmente appartenente alla sovranità degli Stati membri.

62 — V. considerando 5, 9 e 11 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci.

63 — V. considerando 3 e 4 di detto regolamento.

64 — Poiché ai sensi dell'articolo 38 del regolamento RTE-T la rete centrale consiste in quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica, lo sviluppo della prima deve obbligatoriamente essere effettuato conformemente alle esigenze richieste dalla seconda.

65 — V. articolo 4, lettera d), del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci.

66 — Articolo 7, paragrafo 2, lettera d), del regolamento RTE-T.

67 — V. articolo 3, lettera d), di tale regolamento.

159. Come osservato ai paragrafi da 132 a 139 delle presenti conclusioni, le parti non concordano sull'interpretazione che occorre dare all'espressione «che riguardano il territorio di uno Stato membro» contenuta nell'articolo 172, secondo comma, TFUE.

160. A mio avviso, i termini utilizzati in tale disposizione sono chiari e non si prestano ad alcuna interpretazione. A partire dal momento in cui un progetto qualificato come «di interesse comune» si riferisce al territorio di uno Stato membro, è necessaria l'approvazione di quest'ultimo ai fini dell'attuazione di tale progetto. Un progetto di interesse comune infatti, come visto ai paragrafi precedenti, prevede tutta una serie di misure per lo Stato membro interessato che avranno necessariamente un impatto sul suo territorio.

161. L'uso da parte dei redattori del Trattato FUE dell'espressione assolutamente chiara «che riguardano il territorio di uno Stato membro» non consente un'interpretazione diversa dal senso autentico che la stessa possiede.

162. Nel caso di specie, l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2, contestata nel presente ricorso, interessa una tratta che va da Londra a Glasgow. È dunque innegabile che tale progetto di interesse comune riguardi il territorio del Regno Unito, ai sensi dell'articolo 172, secondo comma, TFUE. Di conseguenza, il progetto di interesse comune in questione avrebbe dovuto richiedere l'approvazione di tale Stato membro, cosa che non è avvenuta nel caso di specie.

163. Alla luce di tutti gli elementi che precedono, ritengo che il secondo motivo del Regno Unito, attinente alla violazione del requisito dell'approvazione in forza dell'articolo 172, secondo comma, TFUE, sia fondato.

C – *Osservazioni conclusive*

164. Mi sembra opportuno precisare che una diversa analisi della causa mi porterebbe in ogni caso a una soluzione identica.

165. Infatti, anche qualora si dovesse ammettere che l'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 sia stata adottata su una base giuridica corretta, ossia l'articolo 91 TFUE, il che non richiederebbe in alcun caso l'approvazione dello Stato membro interessato dalla suddetta estensione, resterebbe nondimeno il fatto che l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso dovrebbero essere annullati.

166. Ricordo infatti che il regolamento sul trasporto ferroviario delle merci prevede una procedura ben precisa quanto all'individuazione e alla modifica degli ulteriori corridoi ferroviari merci. In particolare, l'articolo 5, paragrafo 3, di tale regolamento dispone che, «se uno Stato membro, previa presentazione di un'analisi socio-economica, ritiene che la realizzazione di un corridoio merci non sia nell'interesse dei richiedenti che si prevede lo utilizzeranno, o non apporti benefici socioeconomici rilevanti o comporti un onere sproporzionato, lo Stato membro interessato non è tenuto a partecipare ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo, con riserva di una decisione della Commissione che delibera conformemente alla procedura consultiva di cui all'articolo 21, paragrafo 2». Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 5, del suddetto regolamento precisa che «[l]a realizzazione di un corridoio merci è proposta dagli Stati membri interessati». Pertanto, è su impulso di questi ultimi che un corridoio merci può essere realizzato.

167. Nel caso di specie, il Regno Unito ha avviato una procedura, conformemente alle suddette disposizioni, relativa all'estensione del primo corridoio ferroviario merci n. 2 fino a Londra [68].

68 — V. punti 23 e segg. del ricorso del Regno Unito, nonché punto 33 del controricorso del Consiglio.

168. Tuttavia, tale Stato membro non ha presentato alcuna proposta relativa all'estensione fino a Glasgow né alcuna analisi socioeconomica che potesse eventualmente dimostrare il beneficio di tale estensione. Il Regno Unito ritiene che tale estensione avrebbe dovuto essere assoggettata alle procedure previste dal regolamento sul trasporto ferroviario delle merci [69]. Secondo il Consiglio, mi pare di capire che non fosse necessario conformarsi alla procedura speciale prevista dall'articolo 5 di tale regolamento [70]. La Commissione, da parte sua, ritiene che poco importi, nelle circostanze del caso di specie, che esista una procedura particolare ai fini della modifica dei primi corridoi ferroviari merci [71].

169. Occorre ricordare, al riguardo, che la Repubblica federale di Germania e la Repubblica di Lettonia, nell'ambito della procedura relativa all'adozione del regolamento controverso, hanno espresso i propri timori sul mancato rispetto della procedura prevista dal regolamento sul trasporto ferroviario delle merci per la modifica dei primi corridoi ferroviari merci [72].

170. È giocoforza constatare che l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento controverso, diretti a modificare il primo corridoio ferroviario merci n. 2, sono stati adottati senza rispettare la procedura prevista dall'articolo 5 del regolamento sul trasporto ferroviario delle merci.

171. L'inosservanza di tale procedura porta necessariamente all'annullamento dell'articolo 29 e dell'allegato II del regolamento controverso, in quanto costituisce incontestabilmente una violazione delle forme sostanziali, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE. Infatti, l'errore nella scelta della procedura decisionale ha privato il Regno Unito del suo diritto di esercitare un'influenza sul contenuto stesso di tali disposizioni.

VI – **Conclusione**

172. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

1) annullare l'articolo 29 e l'allegato II del regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010; e

2) condannare il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea alle spese, restando le spese della Commissione a carico di quest'ultima.

69 — V. punto 12 della comparsa di risposta del Regno Unito alla memoria di intervento della Commissione.

70 — V. punto 42 del controricorso del Consiglio.

71 — V. punto 39 della memoria di intervento della Commissione.

72 — V. documento del Consiglio 16096/13 ADD 2.