



**Diritto e politica dei trasporti**  
rivista semestrale *open access*  
di dottrina, giurisprudenza  
e documentazione

**Fascicolo I/2018**

Promossa da

**demetra**  
CENTRO STUDI

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli studi "G. Marconi" di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma  
[info@demetracentrostudi.it](mailto:info@demetracentrostudi.it)  
[www.demetracentrostudi.it/](http://www.demetracentrostudi.it/)



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra  
Pubblicato nel mese di aprile 2019

## **Comitato di direzione/Executive Editors**

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)

## **Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)  
Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)  
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)  
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)  
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)  
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

## **Comitato editoriale/Editorial Board**

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propris	Avv. Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Dott.ssa Veronica Sordi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	



## Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
  - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
  - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
  - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
  - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

## Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it).

The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
  - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
  - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
  - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
  - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.



# Indice

## Fascicolo I/2018

PRESENTAZIONE DELLA RIVISTA/PRESENTATION OF THE JOURNAL

**Francesco Gaspari**

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

**Michele M. Comenale Pinto**

Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture .....pag. 1

**Umberto La Torre**

Assistenza e traino nella nautica da diporto .....pag. 22

**Marco Ragusa**

I rapporti negoziali degli enti di gestione dei porti e il Codice dei contratti pubblici.....pag. 34

**Ruggiero Dipace**

Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile.....pag. 59

**Pierluigi Di Palma, Emanuela Lanzi**

Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority.....pag. 80

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

**Fabrizio Doddi, Francesco Gaspari**

I servizi di handling aeroportuale nella recente giurisprudenza.....pag. 96

*Articoli e Saggi*

## **Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile**

**Ruggiero Dipace**

*Ordinario di diritto amministrativo  
nell'Università degli Studi del Molise*

---

**Abstract**

*Transport networks between European and national regulations for the realization of sustainable mobility.*

*Infrastructural transport networks represent an important element in achieving the objectives of European economic and social development and in particular those of transport can be considered as coessential for the maintenance of the vital functions of society. In this context the present work aims to analyze the relevant points of the EU policy concerning the development of such infrastructures.*

*Parole chiave:* Reti TEN, intermodalità, infrastrutture, partenariato, autostrade del mare, sostenibilità.

---

Sommario – 1. Introduzione – 2. La politica comunitaria in materia di trasporti e lo sviluppo delle reti TEN T – 3. Gli strumenti di controllo sulla realizzazione delle infrastrutture: la disciplina della revoca dei finanziamenti – 4. Il contesto nazionale: la disciplina delle infrastrutture strategiche – 5. Le reti infrastrutturali e il raggiungimento dell'obiettivo della mobilità sostenibile – 6. Il ruolo del PPP (partenariato pubblico privato) nella realizzazione delle infrastrutture dei trasporti: gli spazi aperti dalla normativa del 2013 – 7. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

Le reti infrastrutturali dei trasporti rappresentano un tassello rilevante per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico e sociale europeo. Questa è una delle ragioni per cui la realizzazione di tali infrastrutture è stata oggetto di una disciplina ampiamente derogatoria rispetto a quella ordinaria per la realizzazione di lavori e opere pubbliche (basti pensare alla disciplina delle reti TEN T e delle infrastrutture strategiche, di cui si dirà in seguito, che rappresenta un vero e proprio micro sistema normativo all'interno del codice dei contratti).

D'altra parte il concetto stesso di infrastruttura è differente da quello di opera pubblica: per infrastruttura, infatti, si intende un'opera di grandi dimensioni e di notevole importo,

sia strutturale sia a rete<sup>1</sup>. Anche le funzioni delle infrastrutture possono essere differenti da quelle delle “mere” opere: mentre le infrastrutture sono funzionali alla erogazione di servizi pubblici ciò può non accadere per le opere pubbliche anche se devono comunque sempre soddisfare un’esigenza di carattere pubblicistico<sup>2</sup>. Spesso possono essere ricomprese in programmi complessi comprendenti opere di differente natura ma concepite all’interno di un unico disegno e per tale motivo la loro realizzazione impone procedure di programmazione, progettazione, affidamento e esecuzione improntate al massimo coordinamento fra i numerosi soggetti pubblici e privati coinvolti, coordinamento che nel caso delle infrastrutture a carattere europeo deve necessariamente riguardare anche i soggetti comunitari e nello stesso tempo deve essere improntata ai principi di semplificazione e accelerazione in ordine ai tempi di realizzazione per poter raggiungere rapidamente i macro obiettivi ai quali si rivolge l’infrastruttura.

Il termine “infrastrutture” viene usato nel linguaggio economico per designare quel complesso di beni capitali che, pur non utilizzati direttamente nel processo produttivo, forniscono una serie di servizi che vengono ritenuti indispensabili per il funzionamento del sistema economico e socioeconomico: strade, linee ferroviarie, porti, scuole, ospedali, ecc. Si tratta di “cose o servizi che, secondo la coscienza sociale, oppure secondo schemi formali, sono da intendersi coesenziali per la vita umana” in quel determinato momento<sup>3</sup>.

Rispecchia questa concezione la definizione di infrastruttura individuata nella direttiva 2008/114 “relativa all’individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione”. Tale normativa, infatti, definisce “infrastruttura critica” un elemento, un sistema o parte di questo ubicato negli Stati membri che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale dei cittadini ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro a causa dell’impossibilità di mantenere tali funzioni<sup>4</sup>. Fra le

---

<sup>1</sup> A. CROSETTI, *Dalle opere pubbliche alle infrastrutture: profili evolutivi*, in A. CROSETTI (a cura di), *La disciplina delle opere pubbliche*. Rimini, 2007, 54. Sulla differenza tra opere e infrastrutture si veda anche M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1985, p. 54.

<sup>2</sup> La nozione di infrastruttura assume un preciso rilievo sul piano giuridico, distinto da quello di servizio per quanto concerne sia il ruolo dei pubblici poteri, sia le situazioni giuridiche soggettive degli operatori privati. Per i primi, le norme dell’Unione europea stabiliscono una fondamentale distinzione, tra la regolazione e la gestione delle reti e dei servizi. L’ordinamento giuridico impone non una semplice disgiunzione, bensì la separatezza, al fine di evitare improprie commistioni e il connesso rischio di distorsioni nel funzionamento dei mercati delle reti e dei servizi.

<sup>3</sup> A. PREDIERI, *Le reti trans europee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. un. eur.*, 1997, p. 287.

<sup>4</sup> Sempre secondo la direttiva la rilevanza dell’impatto è valutata in termini intersettoriali. Sono compresi gli effetti derivanti da dipendenze intersettoriali in relazione ad altri tipi di infrastrutture. La nozione di infrastruttura ha un autonomo rilievo giuridico anche rispetto alla nozione di “rete”, con cui è collegata, sovente fino all’indistinto. Non vi è dubbio che i circuiti e gli snodi, i cavidotti e gli elettrodotti, le apparecchiature fisse e mobili (da tenere distinte da altri tipi di beni, come le locomotive e i vagoni, utilizzati per la gestione dei servizi), assumono un rilievo specifico in ragione della destinazione a un determinato servizio, nel quadro d’una rete. Ma non bisogna dimenticare che una medesima struttura può assumere rilievo anche ad altri fini, come accade agli impianti di telecomunicazioni che accedono a una rete ferroviaria, ma sono suscettibili di un uso distinto e autonomo, non meramente servente rispetto a quella rete (si parla comunemente di interrelazione fra reti).



infrastrutture critiche, o si potrebbe meglio dire strategiche, la direttiva individua anche quelle relative ai trasporti<sup>5</sup>.

Proprio perché lo stesso diritto comunitario ritiene le infrastrutture dei trasporti coesenziali al mantenimento delle funzioni vitali della società, assume un rilievo di primaria importanza la politica comunitaria relativa allo sviluppo di tali infrastrutture.

## **2. La politica comunitaria in materia di trasporti e lo sviluppo delle reti TEN**

Il settore dei trasporti rappresentava lo *strumento* per il raggiungimento del mercato comune e, allo stesso tempo, *oggetto* del medesimo<sup>6</sup>.

L'integrazione dei mercati è la tradizionale funzione delle infrastrutture di trasporti: le grandi reti viarie del secolo XVIII e le infrastrutture lineari del secolo XIX hanno superato la frammentazione dei mercati locali-rurali e contribuito in modo decisivo alla formazione dei mercati nazionali<sup>7</sup>. Le infrastrutture sono potentissimo strumento di potere politico e di risultato di mercato, che rende il potere politico produttore di esternalità di cui si giova il mercato, ritraendone benefici in termini di diminuzioni di costi e di aumento di utili, ma anche e soprattutto di superamento di compartimenti stagni e di allargamento di mercati. Le infrastrutture realizzano il passaggio dai piccoli mercati di economia di sussistenza o di base agricola ai mercati nazionali e ultranazionali, con tutte le implicazioni di mutamenti di mentalità e di identità. Come le infrastrutture hanno storicamente portato all'allargamento dei mercati facendoli diventare nazionali, oggi le infrastrutture europee irrobustiscono la formazione del mercato europeo e dell'identità europea, della cittadinanza nei suoi termini di fondo di appartenenza ad una comunità, che è tale perché ha simili o stessi modi di vita<sup>8</sup>.

Le previsioni dei primi trattati comunitari (Trattato CECA del 1951 e l'istituzione della Comunità Economica Europea, nel 1957) consideravano il settore dei trasporti unicamente come uno strumento per la realizzazione del mercato comune. Per lungo

---

<sup>5</sup> A. PREDIERI, *op. cit.* Parlando di infrastrutture e nel nostro caso di infrastrutture dei trasporti occorre distinguere tre momenti: quello di costruzione delle infrastrutture, quello di gestione, quello di esercizio e godimento del bene o del servizio. Conseguentemente, possiamo avere ai due poli infrastrutture di proprietà pubblica con gestione pubblica ed esercizio pubblico e infrastrutture di proprietà privata con gestione privata ed esercizio privato, con tutte le combinazioni possibili, ad esempio infrastrutture private con gestione privata e godimento pubblico, quale può essere una infrastruttura di lottizzazione urbanistica (una strada, in particolare), quando sia per legge o per convenzione destinata a rimanere privata

<sup>6</sup> D. SCICOLONE, *La politica comune dei trasporti: il punto della situazione*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2005, fasc. 5, p. 541.

<sup>7</sup> Le infrastrutture, infatti, sono state storicamente base di ogni organizzazione di aggregati statali dall'antichità ad oggi 69, uno degli elementi fondamentali delle loro politiche come i bilanci (e dei bilanci parte fondamentale). Ciò avviene tanto se quegli aggregati sono a struttura compatta continua quanto in quelli a rete. Vi sono, infatti, due logiche territoriali differenti: quella che organizza il territorio come uno spazio continuo, come per l'Egitto e Roma (se vogliamo rimanere ai classici), con modello imperiale-territoriale; e quella delle reti, seguita dai Greci e dai Fenici, con una fioritura di città portuali organizzate per gli scambi. Il modello romano combina alcuni dei vantaggi dei due modelli, perché introduce dentro di sé l'infrastruttura della rete stradale come sua articolazione connotante il modo di vita e le sue strutture statali. Esse sono state condizionate da una rete di trasmissione di informazioni. Per millenni, essa ha coinciso con quelle stradali, che trasferivano uomini e cose supporto di comunicazioni. Oggi la trasmissione di informazioni è organizzata con reti deterritorializzate, destatalizzate in larghissima misura, esercitata in dimensioni non statali ma metastatali, con implicazioni colossali in termini di potere economico e di potere politico

<sup>8</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*

tempo però la concreta instaurazione di una politica comune dei trasporti è stata estremamente difficoltosa per la resistenza operata dagli Stati membri, che hanno da sempre ritenuto il settore dei trasporti (e quelli aerei e marittimi in specie) essenziali per l'economia nazionale e, quindi, da sottoporre a regimi più o meno protezionistici. L'esistenza, infatti, di politiche nazionali volte a favorire i propri operatori del settore, senza considerare le loro effettive capacità commerciali e imprenditoriali, la presenza di una diversa regolamentazione del trasporto all'interno dei Paesi, costituivano ostacoli alla realizzazione del mercato comune ed alla politica comune dei trasporti, anche in considerazione dell'atteggiamento degli Stati membri, poco inclini a cedere alla Comunità la propria competenza normativa in materia.

Con il trascorrere degli anni l'interesse dell'Europa per il settore dei trasporti ha subito dei mutamenti. La politica comunitaria dei trasporti negli anni ha avuto come scopo non solo quello di creare un mercato unico ma anche quello di migliorare la qualità della vita dei cittadini comunitari, fine raggiungibile anche attraverso forme di trasporto a minor impatto ambientale (la c.d. mobilità sostenibile), oltre quella di perseguire la massima coesione sociale. Nella sostanza la politica dei trasporti tende non solo al conseguimento di obiettivi di tipo economico ma anche di scopi a rilevanza sociale.

L'obiettivo di reimpostare in maniera globale la politica dei trasporti, ponendo l'accento anche sulla realizzazione di infrastrutture comuni, venne determinato negli anni ottanta<sup>9</sup>. Con il Trattato di Maastricht poi (1992) si è voluto inserire nelle competenze comunitarie la promozione dell'interconnessione e della interoperabilità delle reti nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, allo scopo di favorire la coesione economica e sociale nonché la piena realizzazione del mercato unico<sup>10</sup>. Nello stesso anno il Libro bianco sui trasporti riprende il concetto della integrazione delle reti di trasporto ispirata anche alla mobilità sostenibile<sup>11</sup>.

L'attenzione dell'Europa per le tematiche ambientali e per un sistema di trasporto integrato ed efficiente e a basso impatto ambientale viene ripreso dal Trattato di Amsterdam del 1997 e dal Libro Bianco sui trasporti del 2001 il quale pone particolare

---

<sup>9</sup> Memorandum della Commissione *sulla evoluzione verso una politica comune dei trasporti* del 1983 e l'Atto Unico Europeo del 1985

<sup>10</sup> Le reti transeuropee (Trans European Network- TEN) sono presenti in tre settori di attività. In primo luogo, le TEN Trasporti che comprendono grandi progetti riguardanti il trasporto su strada e quello combinato, le vie navigabili, i porti marittimi nonché la rete europea dei treni ad alta velocità. In questa categoria rientrano anche i sistemi intelligenti di gestione dei trasporti tra cui quelli di posizionamento geografico via satellite. In secondo luogo, le TEN Energia che riguardano i settori dell'elettricità e del gas naturale. In terzo luogo, le TEN Telecomunicazioni che mirano a sviluppare servizi elettronici basati sulle reti di telecomunicazione. Ulteriore impulso alla creazione delle TEN è stato dato dal libro bianco della Commissione delle Comunità europee "Crescita, competitività ed occupazione", Com. (93) 700, dove si afferma non solo che le reti sono necessarie per lo sviluppo del mercato unico interno, ma anche che esse avranno un notevole effetto sulla creazione di posti di lavoro sia direttamente, attraverso la realizzazione delle opere funzionali alle reti, sia indirettamente, incoraggiando la crescita economica. Giova ricordare che nella terminologia comunitaria il "libro bianco" è un documento di natura programmatica che contiene proposte o indicazioni per le azioni comunitarie in particolari settori. Solitamente i libri bianchi sono conseguenza dei risultati delle consultazioni promosse con i "libri verdi". Questi ultimi sono documenti che forniscono le basi per avviare un dibattito su rilevanti questioni, senza fornire soluzioni, ma limitandosi a presentare una serie di quesiti ai quali gli Stati membri, gli enti territoriali, le istituzioni, le associazioni sono chiamate a rispondere. Il libro verde propone, dunque, spunti di riflessione per un eventuale intervento comunitario nella materia oggetto di dibattito.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 1992, doc. COM (92) 494 def. Si tratta del "Libro bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti. Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile".

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

attenzione al riequilibrio modale, la multimodalità, infatti, evidenzia la necessità di creare un equilibrio tra le diverse modalità di trasporto, come strumento idoneo per risolvere, o quantomeno arginare, i problemi legati al costante aumento del traffico merci e persone.

Anche il successivo Libro Bianco sui Trasporti, del 28 marzo 2011, che, intitolato “*Tabella di marcia verso uno spazio europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*”, si sofferma sull’importanza di una mobilità sostenibile e della multimodalità come metodo per realizzarla.

Il documento principale in tema di reti transeuropee è rappresentato dalla decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, a seguito dei lavori del gruppo Christophersen, con cui vennero adottati gli orientamenti per la definizione della politica delle reti TEN-T e per la programmazione delle relative infrastrutture. Gli orientamenti approvati avevano il compito di incoraggiare gli Stati membri ad eseguire progetti di interesse comune idonei a garantire l’interoperabilità della rete transeuropea di trasporto oltre che l’accesso ad essa<sup>12</sup>

A seguito dell’allargamento dell’Unione Europea, con successiva decisione del Parlamento e del Consiglio, la numero 884/2004 adottata il 29 aprile 2004, vennero revisionati gli orientamenti della decisione 1692/96, con l’introduzione dell’art. 12-*bis* dedicato alle Autostrade del mare definite come la “rete transeuropea che intende concentrare i flussi di merci basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l’accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici”. Le autostrade del mare si collocano come percorsi alternativi alle strade di asfalto: si tratta di rotte marittime che collegano i porti più attrezzati e più importanti per il traffico delle merci che vengono serviti da traghetti dedicati. Sono servizi alternativi alla viabilità stradale legati essenzialmente, ma non esclusivamente, alle merci. Tali progetti finanziati nell’ambito della programmazione TEN vengono attualmente rivolti alla

---

<sup>12</sup> La decisione, muovendo dalla premessa che la costituzione e lo sviluppo, su tutto il territorio comunitario, delle reti transeuropee nel settore dei trasporti, perseguono gli obiettivi specifici di garantire una mobilità durevole delle persone e delle merci nelle migliori condizioni possibili sotto il profilo sociale, ambientale e della sicurezza, e nell’auspicare l’integrazione di tutte le reti, relative ai diversi modi di trasporto, in una rete transeuropea per il trasporto stradale, ferroviario, di navigazione interna, marittimo e aereo, sia dei viaggiatori che delle merci, nonché per il trasporto multimodale, stabiliva che la rete transeuropea dovesse:

- a) garantire, in uno spazio senza frontiere interne, una mobilità durevole delle persone e delle merci, alle migliori condizioni sociali e di sicurezza possibili, concorrendo al tempo stesso al conseguimento degli obiettivi comunitari, in particolare in materia di ambiente e di concorrenza, nonché contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale;
- b) offrire agli utenti infrastrutture di qualità elevata, a condizioni economiche accettabili;
- c) includere tutti i modi di trasporto, tenendo conto dei loro vantaggi comparativi;
- d) permettere un uso ottimale delle capacità esistenti;
- e) essere, per quanto possibile, interoperabile all’interno dei modi di trasporto e favorire l’intermodalità tra i vari modi di trasporto;
- f) essere, per quanto possibile, economicamente sostenibile;
- g) coprire tutto il territorio degli Stati membri della Comunità, in modo da facilitare l’accesso in generale, congiungere le regioni insulari o periferiche e le regioni intercluse con le regioni centrali e collegare fra di loro senza strozzature le grandi zone urbane e le regioni della Comunità;
- h) poter essere connessa alle reti degli Stati dell’Associazione europea di libero scambio (EFTA), dei paesi dell’Europa centrale ed orientale e dei paesi mediterranei, promuovendo parallelamente l’interoperabilità e l’accesso a tali reti ove ciò risponda agli interessi della Comunità.



realizzazione di grandi infrastrutture riguardanti almeno due porti situati in due stati membri diversi e che comprendono anche attività retro portuali, come la fornitura di mezzi per operazioni di rompighiaccio e di dragaggio come la gestione del traffico e dei sistemi di segnalazione elettronica e di informazione (v. programma Marco Polo).

Il TFUE che ha dedicato all'argomento delle reti gli articoli dal 170 al 172.

Gli obiettivi delle reti transeuropee sono quelli di 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 quelle periferiche in un quadro di mercato concorrenziale e aperto (art. 170 TFUE). È centrale il concetto di intermodalità è difatti un servizio *“reso attraverso l'integrazione fra diverse modalità che induce a considerare il trasporto medesimo non più come somma di attività distinte ed autonome dei diversi vettori interessati, ma come un'unica prestazione, dal punto di origine a quello di destinazione, in una visione globale del processo di trasferimento delle merci e, quindi, in un'ottica di catena logistica integrata”*<sup>13</sup>.

Per rendere effettivi tali obiettivi, il Trattato prevede che la Comunità stabilisca una serie di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali di azione per le reti transeuropee; intraprenda le iniziative necessarie per garantire l'interoperabilità delle reti, anche attraverso l'armonizzazione delle norme tecniche; provveda a sostenere i progetti di particolare interesse tenendo comunque in considerazione la validità economica dei progetti stessi.

In particolare, da quest'ultima considerazione si può ricavare che viene valutata con particolare interesse la potenziale idoneità del progetto ad attrarre capitali privati, i quali possono essere remunerati tramite la gestione dell'opera (il Trattato, quindi, individua, sia pur indirettamente, la collaborazione tra il pubblico ed il privato come una delle modalità principali per realizzare i progetti delle reti trans europee).

Più di recente ai fini di una maggiore chiarezza, il Parlamento ed il Consiglio hanno adottato la decisione n. 661 del 7 luglio 2010, che costituisce una riconsiderazione degli orientamenti TEN-T, ma gli obiettivi sono analoghi rispetto a quelli individuati nelle decisioni precedenti.

La disciplina relativa alle reti transeuropee ha avuto un particolare impulso recentemente con l'adozione di due regolamenti (Regolamenti (UE) 11 dicembre 2013 n. 1315/2013, n. 1316/2013) che hanno avuto la finalità di riformare gli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e la politica di coesione.

I due regolamenti riguardano, rispettivamente, l'individuazione dell'attività di indirizzo generale in materia di rete di trasporto e le sue modalità di finanziamento.

La nuova disciplina delle reti si è adeguata agli obiettivi posti da Europa 2020. Infatti, la rete transeuropea dei trasporti, grazie alle sue ampie dimensioni, dovrebbe offrire la base per l'introduzione su larga scala di nuove tecnologie e innovazioni, che potrebbero contribuire a migliorare l'efficienza complessiva del settore dei trasporti in Europa e ridurre l'impatto inquinante<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> E. OTTIMO, R. VONA, *Sistemi di logistica integrata*, Milano, 2001. Si veda anche: M. MAZZARINO, *Intermodalità e trasporto combinato. Lineamenti teorici ed operativi*, in *Quaderni della Rivista dei trasporti europei*, Trieste, 1998.

<sup>14</sup> Ciò contribuirà agli obiettivi della strategia Europa 2020 e all'obiettivo del Libro bianco di ridurre del 60% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2050 e al tempo stesso all'obiettivo di accrescere la sicurezza dei combustibili per l'Unione. Per raggiungere tali obiettivi, occorre migliorare la disponibilità di combustibili puliti alternativi su tutta la rete transeuropea di trasporti.

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

La rete transeuropea dei trasporti deve assicurare una multimodalità efficiente al fine di permettere migliori e più sostenibili scelte modali per i passeggeri e le merci e il consolidamento di grandi volumi per trasferimenti sulle lunghe distanze. Ciò renderà la multimodalità economicamente più attraente per i passeggeri, gli utenti e gli spedizionieri<sup>15</sup>.

Una prima significativa innovazione risiede nello strumento normativo utilizzato. Infatti, mentre in precedenza la politica delle reti era stata delineata attraverso decisioni la nuova politica è stata disegnata attraverso il più incisivo strumento del regolamento.

L'utilizzo dello strumento regolamentare è sicuramente da valutare positivamente: l'esigenza è quella di vincolare tutti i soggetti che sono coinvolti nello sviluppo delle reti, quali autorità regionali e locali, i gestori delle infrastrutture, gli operatori di trasporto, ossia tutti coloro che sono coinvolti nella programmazione, sviluppo e funzionamento delle reti TEN-T, in modo tale che gli orientamenti delineati nel regolamento siano obbligatori per tutti. L'intervento regolamentare è peraltro frutto dell'applicazione del principio di sussidiarietà (art.5 del trattato sull'Unione europea), sul presupposto che l'istituzione e lo sviluppo coordinati delle reti di trasporto transeuropeo non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri, potendo al contrario essere meglio realizzati a livello dell'Unione con un'azione più efficace, nel rispetto, in ogni caso, del principio di proporzionalità.

Il regolamento chiarisce che poiché la rete transeuropea dei trasporti consiste in larga parte in infrastrutture già esistenti, per raggiungere pienamente gli obiettivi della nuova politica della rete transeuropea dei trasporti, è opportuno stabilire requisiti uniformi per le infrastrutture, mediante un regolamento al quale le infrastrutture della rete transeuropea dei trasporti dovranno uniformarsi.

Il nuovo regolamento definisce la strategia per le politiche TEN-T fino al 2050 alla luce degli obiettivi identificati nel Libro Bianco 2011.

Il Regolamento interessa le infrastrutture di trasporto ferroviario, stradale, marittimo e delle navigabili interne, aereo e multimodale e delle vie di navigazione nonché l'istituzione e la gestione di servizi di trasporto efficienti e sostenibili (art. 2).

La circostanza che la rete europea di nuova generazione ricomprenda tutte le tipologie di infrastrutture dei trasporti (infrastrutture di corridoio, grandi progetti infrastrutturali, come gli aeroporti, porti e autostrade del mare) non è di poco conto in quanto tale visione unitaria è destinata ad avere un forte impatto sul diritto interno degli stati membri che prevedono forme differenziate di regolamentazione fra infrastrutture che fanno parte della stessa rete.

Secondo la nuova disciplina la rete di trasporto europea si articola in una struttura a due livelli (art. 1):

- a) una rete globale (comprehensive network), da rendere completamente operativa entro il 2050, una rete di trasporti estesa all'intero territorio europeo in grado di garantire l'accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell'Unione, anche quelle remote e ultraperiferiche e destinata ad alimentare la rete centrale. La rete

---

<sup>15</sup> Al fine di realizzare infrastrutture di trasporto di alta qualità ed efficienza in tutti i modi di trasporto, lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti dovrebbe tener conto della protezione e della sicurezza dei movimenti di passeggeri e merci, del contributo ai cambiamenti climatici e dell'impatto dei cambiamenti climatici e dei potenziali disastri naturali e provocati dall'uomo sulle infrastrutture, nonché sull'accessibilità per tutti gli utenti dei mezzi di trasporto. Inoltre, la rete transeuropea dei trasporti, grazie alle sue ampie dimensioni, dovrebbe offrire la base per l'introduzione su larga scala di nuove tecnologie e innovazioni, che, ad esempio, potrebbero contribuire a migliorare l'efficienza complessiva del settore dei trasporti in Europa e ridurre l'impronta di carbonio

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

globale è quindi costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale.

- b) una rete centrale (core network), da rendere pienamente operativa entro il 2030, costituita dalle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica, ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti. La rete centrale dovrebbe costituire la spina dorsale dello sviluppo di una rete di trasporto multimodale sostenibile e stimolare lo sviluppo dell'intera rete globale. Dovrebbe permettere all'Unione di concentrare la sua azione sulle componenti della rete transeuropea dei trasporti con il più alto valore aggiunto europeo, in particolare le tratte transfrontaliere, i collegamenti mancanti, i punti di connessione multimodali e le principali strozzature contribuendo così all'obiettivo enunciato nel Libro bianco, vale a dire la riduzione del 60 %, entro il 2050, delle emissioni di gas a effetto serra derivanti dai trasporti rispetto ai livelli del 1990.

Per la realizzazione della rete centrale lo strumento individuato è quello dei Corridoi.

La nozione di corridoio è tradizionalmente riferibile al diritto internazionale e all'idea di collegare territori interclusi; in particolare il corridoio consiste nella striscia di terra che collega il territorio di uno stato con un suo sbocco, attraversando il territorio di un altro stato.

Questo in fondo è il senso attribuito ai corridoi della rete centrale. Questi sono considerati come strumenti per contribuire a sviluppare l'infrastruttura della rete centrale in modo da affrontare le strozzature, rafforzare i collegamenti transfrontalieri e migliorare l'efficienza e la sostenibilità. Secondo la normativa comunitaria, i corridoi sono multimodali e possono includere tutti i modi di trasporto, attraversano almeno due frontiere e comportano, ove possibile, almeno tre modi di trasporto comprendenti, ove applicabile, le autostrade del mare.

Il regolamento prevede poi un sistema di *governance* dei corridoi a livello comunitario per assicurare il rispetto dei principi di leale collaborazione fra i paesi coinvolti. Si tratta dei "coordinatori europei" dei corridoi i quali agiscono in nome e per conto della Commissione.

La funzione più significativa del coordinatore è quella di redigere un documento programmatico denominato "piano di lavoro" relativo al corridoio di concerto con gli Stati membri e di controllarne l'attuazione. Inoltre il coordinatore esamina la domanda di servizi di trasporto, le possibilità di finanziamento degli investimenti, i passi da intraprendere e le condizioni da soddisfare per facilitare l'accesso alle forme di finanziamento e formula raccomandazioni adeguate.

La Commissione prima dell'erogazione dei finanziamenti può richiedere il parere del suddetto coordinatore europeo.

Il piano di lavoro, vero e proprio documento programmatico del corridoio deve essere approvato agli stati interessati e deve contenere una descrizione delle caratteristiche, delle tratte transfrontaliere e degli obiettivi del corridoio della rete centrale. Inoltre il piano contiene:

- a) l'analisi dello sviluppo dei sistemi interoperabili di gestione del traffico;
- b) un piano per la rimozione degli ostacoli fisici, tecnici, operativi e amministrativi tra i modi di trasporto e all'interno di essi e per incrementare l'efficienza dei trasporti e dei servizi multimodali;



## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

- c) misure per migliorare la capacità amministrativa e tecnica di concepire, pianificare, progettare, appaltare, realizzare e monitorare progetti di interesse comune;
- d) possibili impatti dei cambiamenti climatici sull'infrastruttura e, ove opportuno, le misure proposte per migliorare la resistenza ai cambiamenti climatici;
- e) delle misure da adottare per mitigare le emissioni di gas a effetto serra, l'inquinamento acustico e, se del caso, altri impatti negativi sull'ambiente

Il piano di lavoro include, inoltre, un'analisi degli investimenti richiesti e le varie fonti previste, in partenariato con gli Stati membri interessati, per il finanziamento, a livello internazionale, nazionale, regionale, locale e dell'Unione, includendo, quando possibile, i sistemi di finanziamento incrociato con destinazione specifica, nonché il capitale privato, assieme all'importo degli impegni già presi e, ove applicabile, il riferimento al contributo dell'Unione previsto nell'ambito dei suoi programmi finanziari

Nell'ottica della integrazione fra i vari strumenti programmatici è previsto che gli Stati membri forniscono alla Commissione un compendio dei piani e dei programmi nazionali in fase di elaborazione nella prospettiva dello sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e successivamente alla loro adozione, gli Stati membri trasmettono i piani e i programmi nazionali alla Commissione per informazione.

Siamo di fronte ad una struttura centralizzata di programmazione degli interventi mentre la progettazione e la realizzazione degli stessi è rimessa ai singoli stati che però devono osservare le prescrizioni regolamentari comunitarie in relazione ai requisiti delle infrastrutture.

La commissione ha il potere di adottare atti delegati attraverso i quali modificare l'elenco delle infrastrutture (le piattaforme logistiche, i terminali merci, i terminali ferroviario-stradali, i porti interni, i porti marittimi e gli aeroporti) inserite nella rete globale a seconda del superamento o mancato superamento delle soglie previste dal regolamento. E tali modifiche della rete globale ovviamente possono impattare anche sulle infrastrutture considerate nella rete centrale.

Dall'analisi della normativa emerge che il ruolo del coordinatore pur rilevante sia sprovvisto di poteri incisivi in ordine alla realizzazione delle infrastrutture di vitale importanza per l'Unione europea.

Da questo punto di vista i poteri più incisivi sono forniti alla Commissione che come si illustrerà a breve, può sospendere o revocare i finanziamenti relativi alle infrastrutture agli stati inadempienti.

Nell'ambito del Regolamento, particolare rilievo assumono i "progetti d'interesse comune", di cui all'articolo 7, definiti come i progetti "che contribuiscono allo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti attraverso la creazione di infrastrutture di trasporto [...] che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse" e sono oggetto di finanziamento da parte dell'Unione secondo le condizioni stabilite dal Regolamento (UE) n. 1316/2013. Il predetto Regolamento è stato approvato dal Parlamento europeo contestualmente al Regolamento (UE) n. 1315/2013 e istituisce il "Connecting Europe Facility" (CEF o "Meccanismo per collegare l'Europa" MCE) ovvero l'insieme di strumenti e risorse finalizzati ad accelerare gli investimenti nel campo delle reti transnazionali e a stimolare gli investimenti sia pubblici sia privati. A tal fine il CEF stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di assistenza finanziaria e alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali d'interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le sinergie tra tali settori (art. 1).

Nell'ambito delle risorse, il Regolamento determina una dotazione complessiva pari a circa 33 miliardi di euro, di cui circa 26,2 miliardi di euro destinati al settore dei trasporti. Tali risorse, finalizzate a supportare azioni di assistenza finanziaria dell'Unione sotto forma di sovvenzioni, appalti e strumenti finanziari (*ex art. 6*), forniscono il "leverage" per attivare capitali privati e aumentare l'apporto di capitale di rischio per il finanziamento in PPP dei succitati progetti d'interesse comune.

Proprio nell'ambito dei progetti comuni si può dedurre il ruolo della collaborazione pubblica privata. Infatti l'art. 50 prevede che i progetti di interesse comune si riferiscono a tutti i soggetti direttamente interessati. Questi ultimi possono essere entità diverse dagli Stati membri, come le autorità regionali e locali, gestori e utenti dell'infrastruttura, come anche l'industria e la società civile.

In via generale si può rilevare che il nuovo modello comunitario è certamente è coerente con il principio di sussidiarietà. Infatti, l'UE non si sostituisce né ai poteri pubblici nazionali né alle forze del mercato nella fase di realizzazione e gestione delle infrastrutture, lasciando a livello comunitario la fase della regolamentazione e della programmazione delle opere. Occorre però porsi la domanda se esso sia incisivo e consenta effettivamente la realizzazione rapida delle infrastrutture necessarie per l'Europa anche perché la globalizzazione e la politica comune europea esigono standardizzazione: nella logistica internazionale la velocità e la snellezza sono fattori di competitività del sistema. Certamente per rendere più efficace questo processo occorre eliminare le specialità che caratterizzano le singole infrastrutture nei paesi membri. Un primo passo in questo senso è stato compiuto dal regolamento del 2013 il quale prescrive uniformi caratteristiche e obiettivi per le singole categorie di infrastrutture e ciò porterà alla auspicata standardizzazione delle discipline, anche di tipo tecnico, per la realizzazione di tale opere.

### **3. Gli strumenti di controllo sulla realizzazione delle infrastrutture: la disciplina della revoca dei finanziamenti**

Il regolamento sui finanziamenti del 2013 prevede norme che riguardano le sanzioni rispetto alla mancata tempestiva attuazione dei progetti da parte degli stati membri.

Questo appare il potere più incisivo attribuito alla Commissione per contribuire alla effettiva realizzazione delle reti trans europee di trasporti.

In particolare l'art. 12 prevede il potere da parte della Commissione di annullare, sospendere, ridurre, recuperare o sopprimere l'assistenza finanziaria in seguito a una valutazione dell'avanzamento del progetto, in particolare in caso di ritardi significativi nella realizzazione dell'azione. E, comunque, chiedere il rimborso totale o parziale dell'assistenza finanziaria concessa se, entro due anni dalla data di completamento stabilita nelle condizioni di assegnazione dell'assistenza finanziaria, la realizzazione dell'azione che ne beneficia non è stata terminata. La verifica si basa sui programmi pluriennali e annuali adottati dalla stessa Commissione (i tempi di realizzazione si devono basare sulla programmazione comunitaria).

Ovviamente, la procedura è sottoposta a obblighi procedurali istruttori che coinvolgono non solo gli stati ma anche i beneficiari dell'ausilio finanziario.

L'art. 22 prevede una specifica responsabilità dei beneficiari e degli Stati membri al fine di compiere ogni possibile sforzo nell'ottica di realizzare i progetti di interesse comune che beneficiano dell'assistenza finanziaria dell'Unione ed affida agli stati membri la potestà di operare controlli tecnici e finanziari delle azioni in stretta collaborazione con

la Commissione e certificano che la spesa sostenuta per i progetti o parti di essi è stata erogata e che l'erogazione è avvenuta conformemente alle norme pertinenti. Gli Stati membri possono chiedere che la Commissione partecipi durante i controlli e le verifiche in loco.

Gli Stati membri informano annualmente la Commissione circa i progressi compiuti nella realizzazione di progetti di interesse comune e gli investimenti effettuati a tal fine, compreso l'importo del sostegno utilizzato per gli obiettivi legati ai cambiamenti climatici. Su tale base la Commissione rende note e aggiorna almeno annualmente le informazioni riguardanti progetti specifici

Infine, in sede di attuazione delle azioni finanziate la Commissione adotta misure atte ad assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante l'applicazione di misure di prevenzione contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita, attraverso controlli effettivi e, nel caso in cui siano riscontrate irregolarità, il recupero delle somme indebitamente corrisposte nonché, se del caso, mediante l'applicazione di sanzioni amministrative e finanziarie effettive, proporzionate e dissuasive (art. 24: la Commissione o i suoi rappresentanti e la Corte dei conti hanno il potere di controllare, in base a documenti e mediante controlli in loco, le attività dei beneficiari di tutte le sovvenzioni, gli organismi di attuazione, i contraenti e i subcontraenti che hanno beneficiato di fondi dell'Unione a norma del presente regolamento).

#### **4. Il contesto nazionale: la disciplina delle infrastrutture strategiche**

Dall'analisi della normativa comunitaria emerge chiaramente non solo che la strategia comune viene individuata dall'Unione ma anche la concreta individuazione e programmazione degli interventi da realizzare da parte dei singoli Stati membri.

Questo comporta la necessaria uniformazione alle indicazioni comunitarie delle politiche infrastrutturali nazionali. Gli Stati membri sono costretti a cedere anche su questo fronte una rilevante parte di sovranità nazionale.

Gli strumenti programmatori nazionali devono, quindi, essere coordinati, o meglio etero diretti, da quelli comunitari.

Peraltro, occorre rilevare una forte crisi negli ultimi anni dei traffici di transito in Italia è ciò è dovuto a vari problemi compreso quello che fino a qualche anno fa la programmazione delle infrastrutture dei trasporti non ha rispettato la politica comunitaria in materia di trasporti<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le altre ragioni della crisi possono individuarsi nella legislazione caotica e del tutto imprevedibile spesso usata per proteggere interessi locali non orientati ai traffici; le offerte da parte di importanti vettori ferroviari e marittimi di assumere la diretta gestione dei terminali di corridoio da mettere in rete ha avuto risposta negativa da parte delle autorità portuali; inadeguatezza degli organismi di regolazione dei sistemi di trasporto; i punti di accesso ai corridoi possono essere molto limitati non essendo competitiva un'offerta portuale con venti-trenta punti di accesso non significativi. In Italia i porti italiani non sono in grado di sostenere la sfida del gigantismo navale. In Italia vi sono molte piccole infrastrutture in competizione fra loro e spesso non gestite secondo logiche industriali; mancano, le infrastrutture necessarie per un adeguato collegamento fra il sud e il nord Europa anche per una carezza di certezza giuridica, vero punto dolente per il nostro Paese; con riferimento al mercato dei porti si è chiusa ogni porta all'utilizzo del *project financing* non tanto perché in questo settore ciò sia impossibile quanto perché ciò significherebbe aprire al mercato i grandi *players* internazionali che finirebbero per contendersi il traffico con gli operatori locali e comunque il prezzo dell'utilizzo delle infrastrutture portuali non potrebbe che allinearsi al valore normale significativamente più basso dei canoni di oggi.

In generale si può osservare che mentre il legislatore nazionale è intervenuto in materia ferroviaria sistematicamente la disciplina dei porti è estremamente disarticolata e la legge 84/1994 da l'idea di una



## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

Invece è sempre più marcata l'esigenza di coordinamento unitario e centrale della politica dei trasporti merci e della logistica. Non è più possibile concepire interventi infrastrutturali particolari che spesso si rivelano contraddittori e che comportano dispendio di risorse e comunque si rivelano inadeguati alle esigenze delle imprese.

Si tratta di avere una unitaria politica dei trasporti attuata attraverso un'amministrazione centrale forte che delinea le strategie sulla base di quanto prioritariamente stabilito a livello comunitario e coordini gli interventi infrastrutturali. Tale ruolo deve essere necessariamente demandato ad un'amministrazione con una chiara legittimazione politica, che non può certamente coincidere con l'Autorità di regolazione dei trasporti con funzioni esclusivamente di vigilanza.

Ci si deve chiedere per quanto riguarda l'aspetto giuridico e legislativo se il nostro paese è idoneo a soddisfare tale esigenza.

Sul punto occorre affermare che a livello nazionale esiste un' "infrastruttura giuridica" pienamente in grado di soddisfare tale esigenza. Basta pensare alla disciplina delle infrastrutture strategiche contenuta nel codice dei contratti che si configura come un microsistema legislativo fortemente centralizzato e derogatorio, improntata a uno spirito acceleratorio e semplificatorio, rispetto alle ordinarie procedure di programmazione, progettazione, affidamento e realizzazione delle opere pubbliche.

Il sistema delle infrastrutture strategiche in astratto può individuarsi come lo strumento cardine per la realizzazione a livello nazionale della strategia delle reti infrastrutturali di trasporti a livello comunitario. A patto che vengano risolti definitivamente i problemi relativi alla stabilità della disciplina normativa che ha un impatto notevole sul principio della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

Ma l'incertezza ha connotato purtroppo la stessa disciplina delle infrastrutture strategiche. Come noto il sistema delle infrastrutture strategiche è stato oggetto di svariate riforme ed è stato innanzitutto caratterizzato proprio da una originaria incertezza in relazione alla allocazione delle funzioni amministrative. Questa incertezza è derivata dalla poco felice attribuzione alla potestà legislativa concorrente delle materie delle grandi reti di navigazione e trasporto nonché di quella dei porti e degli aeroporti civili.

Tale allocazione non è apparsa molto opportuna in quanto la disciplina delle grandi reti infrastrutturali deve necessariamente essere di competenza del livello amministrativo centrale. L'attribuzione di tale materia alla competenza legislativa concorrente, come noto, ha posto anche il problema dell'esercizio delle correlate funzioni amministrative. Allorché il legislatore, con la legge obiettivo, ha creato un sistema con iter procedurali specifici per l'approvazione dei progetti, l'individuazione dei contraenti e l'esecuzione delle opere ritenute di preminente interesse nazionale, prevedendo l'accentramento dell'esercizio delle funzioni amministrative in mano al CIPE, al Ministero delle infrastrutture e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le regioni sono insorte in quanto ritenevano non sarebbe possibile allocare a livello nazionale l'esercizio di funzioni amministrative relative ad una materia assoggettata, in virtù dell'art. 117, comma 3, Cost., a potestà normativa concorrente. Il problema è stato risolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con la sentenza 1° ottobre 2003 n.

---

disciplina che non guarda tanto ai porti nella prospettiva dei corridoi che devono alimentare l'Europa ma un prospettiva tutta "interiore" ed antitetica rispetto alla disciplina delle infrastrutture a rete e che elide le norme in materia di concorrenza e di accesso.

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

303, ma evidentemente rimane il vizio di fondo della improvvida previsione costituzionale<sup>17</sup>.

La legge obiettivo è stata trasfusa nel primo codice dei contratti e successivamente è stata oggetto di riforma da parte del nuovo codice dei contratti nel 2016 (d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50) e individua le infrastrutture strategiche come quelle da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

In tale contesto assumono un ruolo rilevante le infrastrutture di trasporti. Il nuovo codice prevede che sia il Ministero delle infrastrutture ad avere la funzione di realizzare le grandi opere strategiche ed organizzare le grandi linee di comunicazione ferroviaria, stradale, aerea e marittima. Con riferimento alle infrastrutture prioritarie (artt. 200 e seguenti) il ministero valuta l'inserimento degli interventi da realizzare negli appositi strumenti di pianificazione e programmazione. Tra gli strumenti di pianificazione previsti rientra il piano generale dei trasporti e della logistica nonché il documento pluriennale di pianificazione ai sensi del d.lgs. 29 dicembre 2011 n. 228, avente a oggetto la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche. Tale normativa prevede che ogni ministero, al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio predisponga un documento pluriennale di

---

<sup>17</sup> Questa decisione si inserisce nel solco di quelle sentenze "ortopediche" attraverso le quali la Corte ha cercato di ricondurre a coerenza sistematica le norme di cui al novellato Titolo V, Parte II, della Costituzione. La Corte ha chiarito il rapporto tra l'art. 117 e l'art. 118 Cost. affermando che sarebbe del tutto legittima l'allocazione delle funzioni amministrative a livello statale anche in materia di competenza concorrente. Il grimaldello per superare gli ostacoli derivanti dalla rigidità dell'art. 117 Cost. è stato individuato nella concezione dinamica del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, Cost., che rende flessibile anche la distribuzione delle competenze legislative. Infatti, se l'esercizio di una funzione amministrativa, come nel caso delle norme in materia di infrastrutture strategiche, opera al di là dell'ambito regionale essa deve essere esercitata unitariamente dallo Stato. Tale esercizio unitario comporta conseguenze immediate anche sull'esercizio della funzione legislativa ed in virtù del principio di legalità dell'azione amministrativa induce a ritenere che le regioni non possano regolare e organizzare funzioni amministrative attratte a livello statale. La Corte ha, quindi, affermato il principio di attrazione della competenza legislativa statale da parte della competenza amministrativa allorché sia necessario assicurare l'esercizio unitario delle funzioni legislative ed amministrative. L'attrazione statale della funzione legislativa deve operare sulla base di limiti ben precisi individuati dalla Corte e derivanti dall'ottica procedimentale in cui viene letto il principio di sussidiarietà. Infatti, le deroghe al sistema costituzionale delle competenze legislative si giustificano solo se la valutazione dell'interesse pubblico, sottostante all'assunzione delle funzioni regionali da parte dello Stato, sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata. Dunque, ne esce valorizzato il principio dell'intesa come effetto della negoziazione tra i soggetti istituzionali coinvolti dalla attrazione a livello statale della competenza. Tale attrazione, tuttavia, può aver luogo solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumono rilievo attività concertative e di coordinamento orizzontale poste in essere in ossequio al principio di leale collaborazione. In virtù di questo ragionamento la Corte ha affermato che, in assenza di intese con le regioni interessate, i programmi volti alla individuazione ed alla realizzazione di infrastrutture e di insediamenti produttivi strategici sono inefficaci. Poiché tale meccanismo concertativo non era presente nella formulazione originaria del Codice, il giudice delle leggi ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 3-*bis*, legge n. 443/2001, che prevedeva una procedura di approvazione dei progetti preliminari e definitivi solo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, riducendo, così, l'intervento delle regioni e delle province autonome alla mera partecipazione alle sedute del CIPE con un ruolo meramente consultivo. Si vedano anche Corte Costituzionale, sentenza 11 marzo 2011 n. 79, in *Foro amm. CDS*, 2011, 2694 la quale ha affermato che l'inserimento di un'opera, con il consenso della Regione, nel Programma Infrastrutture Strategiche ha determinato la cosiddetta attrazione in sussidiarietà allo Stato sia delle funzioni amministrative in materia, sia di quelle legislative, con la conseguenza che non è più possibile oggi, da parte della Regione, rivendicare la potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale, che si è trasferita allo Stato per l'anzidetto motivo.

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

pianificazione che includa e renda coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, compreso il programma triennale dei lavori pubblici (ora dei contratti)<sup>18</sup>. Il documento di programmazione deve essere inviato al CIPE per l'approvazione.

In particolare, il documento di programmazione del Ministero delle infrastrutture contiene l'elenco degli interventi e delle infrastrutture ritenute necessarie per lo sviluppo del Paese, compresi gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica. Partecipano al processo di predisposizione dei documenti programmatico anche le Regioni, le Province autonome, le Città metropolitane che trasmettono al Ministero proposte di interventi da inserire nel documento programmatico. Tali proposte sono valutate dal Ministero ai fini dell'inserimento nel documento programmatico.

In tale procedimento relativo alla programmazione delle infrastrutture prioritarie il Cipe riveste un ruolo fondamentale sia con riferimento alla approvazione dei documenti programmatici sia con riferimento alla assegnazione dei fondi per la realizzazione di tali interventi. Si può, quindi, affermare che anche il Cipe, ricopre un ruolo rilevante nella *governance* del sistema delle infrastrutture nel nostro Paese

È evidente interesse pubblico che fra le priorità del programma relativo alle infrastrutture strategiche vi sia la coerenza dell'infrastruttura con l'integrazione con le reti europee e territoriali.

L'esigenza di una forte centralizzazione e semplificazione delle procedure è soddisfatta anche attraverso l'attribuzione ad amministrazioni statali quali il CIPE e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le funzioni fondamentali per la realizzazione del Piano delle infrastrutture strategiche.

Il ministero, inoltre, svolge un ruolo di filtro in relazione ai programmi da presentare per il finanziamento comunitario. Infatti, le proposte relative ai progetti di interesse comune candidabili ai bandi CEF devono pertanto essere presentate alla Commissione europea entro i termini previsti, previo accordo degli Stati Membri interessati ai sensi dell'art.9 del Regolamento (UE) n. 1316/2013. Tale accordo viene formalizzato mediante una procedura di validazione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che si basa sulla verifica non soltanto della completezza, correttezza e chiarezza della proposta stessa ma soprattutto sulla compatibilità e coerenza degli obiettivi dell'intervento proposto con le priorità politiche nel settore dei trasporti contenute negli atti di indirizzo strategico e di programmazione adottati dall'Amministrazione nazionale e comunitaria. L'obiettivo è quello di garantire ridurre la distanza tra la pianificazione nazionale e quella che deriva dall'applicazione di direttive europee sino ad arrivare a una piena sovrapposizione, in cui il quadro complessivo degli interventi e delle strategie viene ricompreso negli atti di indirizzo strategico dell'amministrazione. Pertanto la coerenza con gli atti di programmazione è elemento imprescindibile per il conseguimento della validazione di competenza dello Stato Membro.

---

<sup>18</sup> Tale programma è costituito dall'analisi ex ante dei fabbisogni infrastrutturali; dalla illustrazione della metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individuazione delle priorità di intervento; dalla definizione dei criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati e dalla sintesi degli esiti delle valutazioni *ex post* già effettuate.

**5. Le reti infrastrutturali e il raggiungimento dell'obiettivo della mobilità sostenibile**

La mobilità sostenibile ricomprende tutte quelle modalità di trasporto in grado di diminuire le esternalità negative del traffico di merci e persone, sul piano economico, sociale e ambientale per consentire al cittadino di spostarsi e trasportare merci nel pieno del suo diritto cercando di contenere allo stesso tempo le esternalità negative associate al traffico<sup>19</sup>.

Se il problema è maggiormente sentito nei contesti urbani non si deve trascurare l'esigenza della sostenibilità dei trasporti anche nei contesti extra urbani. La sostenibilità in tal senso si raggiunge attraverso una oculata politica di riequilibrio del traffico agevolando le forme di intermodalità ed è questo un tema che intercetta quello delle infrastrutture di trasporto ma anche quello del finanziamento di forme di trasporto innovative. Occorre, infatti rilevare che nel nostro paese l'organizzazione dei trasporti è caratterizzata assoluta preponderanza del traffico stradale e ciò rende tale sistema. Il nostro sistema è pertanto scarsamente sostenibile. Gli aspetti critici legati al trasporto sono: l'inquinamento atmosferico (emissioni di gas serra); il consumo energetico e la disponibilità di energia; il governo della congestione stradale dovuta al traffico veicolare. Una delle soluzioni è quella della agevolazione del trasporto intermodale incoraggiando il trasferimento di merci dal trasporto su strada ad altre modalità di trasporto più rispettose dell'ambiente ed egualmente competitive<sup>20</sup>. Questa forma di trasporto generalmente prevede l'uso di un interporto, "un complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione".

La rete degli interporti in Italia tuttavia non è stata mai completata, anche a causa della devoluzione delle competenze in materia di trasporti dallo Stato alle Regioni. Lo Stato pertanto è intervenuto nel tempo in favore della intermodalità maggiormente attraverso il finanziamento e l'incentivazione economica piuttosto che con il riordino infrastrutturale diretto.

Con Legge 1 agosto 2002 n. 166, è stato modificato il citato articolo 24 della Legge 57/2001, assegnando alle Regioni la potestà legislativa in materia di localizzazione degli impianti interportuali, in tal modo ovviando alla necessità di un atto normativo statale di programmazione. Tuttavia la devoluzione dei poteri dallo Stato alle Regioni e la costruzione graduale e costante di una politica europea dei trasporti hanno fatto emergere di recente la necessità di un riordino della normativa vigente in materia di interporti. La promozione a livello europeo della intermodalità infatti richiede che gli Stati membri determinino quali siano i terminali strategici per lo tale scambio modale nell'ambito dello sviluppo dei corridoi europei di trasporto. L'obiettivo è quello di determinare "i principi fondamentali in materia di interporti, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito delle materie relative ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e di navigazione di potestà legislativa concorrente". La "reticenza" dello Stato ad intervenire in senso integrato in tema di interporti non ha

---

<sup>19</sup> L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2013, p. 19.

<sup>20</sup> Libro bianco sulla politica dei trasporti – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM (2001) 370.



impedito l'introduzione di incentivi volti a favorire e promuovere il trasporto intermodale con chiari vantaggi per l'ambiente.

Tra gli incentivi introdotti dallo Stato per la promozione della intermodalità sono previsti i cc. dd. Ecobonus e Ferrobonus. Entrambe le misure sono state adottate in base agli stanziamenti finanziari previsti con Legge 22 novembre 2002 n. 265, art. 3, comma 2-ter.<sup>21</sup>

#### **6. Il ruolo del PPP (partenariato pubblico privato) nella realizzazione delle infrastrutture dei trasporti: gli spazi aperti dalla normativa del 2013**

Anche immaginando, sulla base dell'esperienza storica, che sia difficile pensare alla realizzazione di grandi infrastrutture ferroviarie e di navigazione interna non a carico della finanza pubblica, restano molti altri progetti, tipicamente stradali (autostradali) e aeroportuali (e portuali) che sono stati già realizzati con successo in finanza di progetto e per i quali si può pensare di continuare a ricorrere a forme di Partnership Pubblico Privato.

Se il mix di progetti da realizzare e il mix di condizioni di finanza pubblica degli Stati Membri imporranno di continuare a lavorare su una combinazione di finanziamenti pubblici, messi a disposizione dagli Stati, e di finanziamenti privati, integrati dai (pochi) fondi e dagli altri strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione Europea, la realizzazione efficace ed efficiente del programma TEN-T ha molto da guadagnare da uno spostamento di attenzione verso il finanziamento privato sotto forma di PPP.

Il ricorso, il più ampio possibile, alle diverse forme di PPP, consente infatti:

- a. di cogliere le opportunità offerte dal crescente livello d'impiego dei capitali privati, riducendo così il carico sul bilancio pubblico (compreso il bilancio della Commissione);
- b. di ridurre l'onere amministrativo gravante sugli Stati membri per l'assorbimento dei fondi della Commissione;
- c. di accrescere la possibilità di una realizzazione redditizia dei progetti, poiché i PPP si rivelano vantaggiosi in termini economici, a condizione che i progetti siano ben strutturati e i rischi adeguatamente ripartiti.

Le condizioni essenziali per la riuscita dei PPP sono riconducibili, oltre che a un impegno politico (UE e Stati Membri) in loro favore, a un quadro giuridico favorevole ai PPP (certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento) e alla presenza di un'amministrazione competente in un quadro istituzionale trasparente. Politica, quadro

---

<sup>21</sup> L'ecobonus è l'incentivo nazionale diretto agli autotrasportatori che ha l'obiettivo di "sostenere le imprese di autotrasporto a fare il miglior uso possibile delle rotte marittime, al fine di trasferire quote sempre maggiori di merci che viaggiano su mezzi pesanti dalla strada alle più convenienti vie del mare" (D.P.R. 11 aprile 2006 n. 205, "Regolamento recante modalità di ripartizione e di erogazione dei fondi per l'innovazione del sistema dell'autotrasporto merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento delle intermodalità") Il legislatore del 2002 pertanto ha riconosciuto incentivi economici agli autotrasportatori in funzione della scelta di imbarcare mezzi pesanti (camion e autotreni) sulle navi, in luogo dell'uso di strade e autostrade; in tal modo è stato promosso il trasferimento delle merci attraverso servizi regolari marittimi di linea riconducibili alle c.d. Autostrade del mare L'obiettivo era quello di "favorire il riequilibrio modale del trasporto delle merci sul territorio italiano, mediante l'introduzione di sistemi incentivanti rivolti a sostenere una progressiva crescita della utilizzazione della modalità marittima". La misura consiste nel rimborso di una quota delle maggiori spese sostenute dall'autotrasportatore che utilizza il trasporto marittimo in luogo di quello su strada. Incentivi che però sono stati considerati aiuti di Stato dopo un primo periodo di autorizzazione.

Il Ferrobonus è un incentivo a sostegno del trasporto combinato e trasbordato su ferro previsto dalla Legge 26 febbraio 2010 n. 25.

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

giuridico e amministrazione che consentano di scegliere, in ogni specifica situazione, la forma più adatta di PPP.

L'altro fronte sul quale occorrerebbe poter contare su un intervento più deciso a livello anche europeo è quello finalizzato a una qualche armonizzazione delle norme sulle PPP tese a garantire un quadro giuridico certo.

La disciplina del partenariato pubblico privato, delle concessioni o dei PPP di disponibilità affidati per la realizzazione e gestione o per la sola realizzazione delle infrastrutture non deve presentare margini di incertezza che hanno l'effetto di scoraggiare la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

I principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, debbono essere rispettati non soltanto dalle istituzioni comunitarie, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive europee.

Proprio partendo da questo argomento si innestano alcune criticità che riguardano il nostro paese e che non favoriscono appieno l'affluenza di investimenti privati nella realizzazione delle grandi opere infrastrutturali.

Innanzitutto i problemi relativi alla durata dei procedimenti amministrativi di esame e approvazione dei progetti; all'incertezza nei tempi di realizzazione e i costi che sovente aumentano nel tempo. Inoltre viene in rilievo il rischio regolatorio con interventi normativi "a gamba tesa" che improvvisamente modificano il quadro economico dell'operazione infrastrutturale aumentando i costi a carico dell'imprenditore o modificando il contesto regolatorio che, di fatto, aumenta i costi e diminuisce i ricavi a servizio del debito (per esempio la modifica delle tariffe autostradali e ferroviaria). Infine il ricorso costante al contenzioso che purtroppo ha tempi notoriamente considerevoli e che incidono notevolmente sul costo finale dell'opera.

Chi investe in una infrastruttura deve essere certo che l'operazione economica pianificata e approvata non subirà modifiche o alterazioni per effetto di comportamenti dello Stato che ne alterino i risultati di gestione. Si pensi al regime tariffario o alla durata che non dovrebbero avere modificazioni, agli aspetti della regolazione come l'accesso al mercato e alle infrastrutture di supporto. Lo Stato, inoltre, non potrà investire risorse pubbliche per la realizzazione di infrastrutture concorrenti prima della scadenza del piano di ammortamento dell'opera.

Proprio nel nostro paese abbiamo avuto il cattivo esempio della revoca *ex lege* delle concessioni con riguardo ad alcune linee dell'alta velocità e che ha comportato notevole contenzioso dinanzi al giudice amministrativo e civile (art. 13 del d.l. 31 gennaio 2007 n. 7 conv. in legge 2 aprile 2007 n. 40).

Le forme di PPP sono considerate dall'Unione europea un sistema efficace per realizzare i progetti infrastrutturali garantendo, al contempo, il conseguimento di obiettivi strategici come la lotta al cambiamento climatico, la promozione delle fonti di energia alternative e dell'uso efficiente dell'energia e delle risorse, il sostegno a modalità di trasporto sostenibili e la diffusione delle reti a banda larga e la sinergia di risorse finanziarie proprie dell'UE derivate dai fondi di coesione e di bilancio.

E nel contempo le forme di PPP sono anche irrinunciabili, perché il coinvolgimento del privato e l'affermarsi delle forme atipiche di azione delle pubbliche amministrazioni rappresentano un elemento decisivo per rendere competitivo il nostro sistema produttivo, per implementare la realizzazione delle infrastrutture e per attirare gli investitori, operazione che, in un contesto di economia globalizzata, è resa sempre più

difficoltosa dalla presenza non solo di mercati, ma anche di amministrazioni pubbliche ed ordinamenti tra loro in competizione.

Quest'ultimo aspetto rileva particolarmente in un contesto di nomadismo dei fattori di produzione, espressione di un capitalismo apolide, attratto dal regime giuridico considerato più favorevole. Alla luce di ciò, la presenza nel nostro ordinamento di condizioni propizie agli investimenti privati per la realizzazione di interventi pubblici remunerativi funge da faro per gli imprenditori che, ignorando le frontiere degli Stati, si orientano verso forme di investimento che assicurano rendimenti più vantaggiosi<sup>22</sup>.

Il finanziamento comunitario può assumere varie forme: il cofinanziamento di studi relativi ai progetti, compresi gli studi preparatori, di fattibilità e di valutazione; le agevolazioni in conto interessi, per un massimo di cinque anni, su prestiti concessi dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) o da altri organismi finanziari pubblici e privati; le sovvenzioni dirette agli investimenti in casi debitamente giustificati; il contributo alle commissioni a garanzia dei prestiti del Fondo europeo per gli investimenti o di altri istituti finanziari; la partecipazione al capitale di rischio per i fondi di investimento o per altri organismi finanziari comparabili che si prefiggono, prioritariamente, di fornire capitali di rischio ai progetti delle reti transeuropee che comportano considerevoli investimenti del settore privato.

Proprio questa ultima forma tende a stimolare il finanziamento degli interventi da parte dei soggetti privati. La normativa di carattere generale in materia di reti transeuropee pone il partenariato pubblico privato al centro della politica di realizzazione di tali interventi complessi e, a questo fine, adatta anche i tradizionali strumenti del cofinanziamento e dei fondi strutturali, per finanziare il capitale di rischio delle imprese coinvolte nell'esecuzione delle opere. D'altronde, nell'ottica comunitaria, la diffusione del partenariato ha, innanzitutto, lo scopo di superare le difficoltà che ostacolano questi

---

<sup>22</sup> A seguito dell'approvazione dei due succitati Regolamenti, in data 17 dicembre 2013, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato il Regolamento (UE) n. 1303/2013, che stabilisce le norme applicabili ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) e abroga il Regolamento (UE) n. 1083/2006 del Consiglio. I fondi SIE possono essere utilizzati per cofinanziare operazioni in PPP (art. 62). Nell'ambito del Regolamento, il "partenariato pubblico privato" – e le rispettive "operazioni in PPP" sono qualificati come la forma di cooperazione tra organismi pubblici e settore privato in grado di rendere efficace il conseguimento di obiettivi di politiche pubbliche grazie alla condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del privato ovvero forme aggiuntive di capitale. La rilevanza del PPP nel nuovo Regolamento si riconosce specificatamente all'articolo 31, al Capo II "Norme speciali sul sostegno dei fondi SIE ai PPP" e all'articolo 102. In particolare, l'articolo 31, conferma la facoltà a favore degli Stati membri di richiedere la partecipazione della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ad attività connesse alla preparazione delle operazioni relative a grandi progetti, strumenti finanziari e PPP. I beneficiari dei Fondi SIE possono essere sia l'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione, sia un organismo di diritto privato di uno Stato membro che è, o deve essere, selezionato per l'esecuzione dell'operazione (art. 63). L'articolo 64 introduce una misura di sostegno alle operazioni di PPP precisando che, nel caso di un'operazione in PPP in cui il beneficiario sia un organismo di diritto pubblico, le spese sostenute e pagate dal partner privato nell'ambito dell'operazione possono essere considerate sostenute e pagate dal beneficiario incluse in una richiesta di pagamento alla Commissione a condizione che: il beneficiario sottoscriva un accordo di PPP con un partner privato; l'Autorità di gestione verifichi che le spese dichiarate dal beneficiario siano state pagate dal partner privato. Infine, merita qui rilevare che il PPP trova specifica regolazione anche nel caso di decisioni relative a un "Grande Progetto", di cui all'articolo 102, comma 3, laddove l'approvazione da parte della Commissione nelle operazioni in PPP sia subordinata alla firma dell'accordo di PPP tra organismo pubblico e privato entro tre anni dall'approvazione (eventualmente prorogabili dietro richiesta dello Stato membro per un periodo non superiore ai due anni in caso di ritardi dovuti a procedimenti amministrativi e giudiziari connessi a questa fattispecie di progetti).

ambiziosi progetti, prima fra tutte l'insufficienza delle risorse dedicate dagli Stati membri alle reti transeuropee.

Secondo la Commissione, la partecipazione congiunta di finanziamenti pubblici e privati costituisce la chiave di volta per la realizzazione dei progetti, mentre viene scartata la soluzione del finanziamento interamente privato, non adeguato per la esecuzione di interventi di grandi dimensioni.

In generale, viene posto in evidenza che la formula del partenariato, fondata sul principio della condivisione dei rischi e dei benefici tra il settore pubblico e quello privato, è la migliore opzione per finanziare le infrastrutture dei trasporti in Europa. Condizioni essenziali che debbono caratterizzare qualsiasi operazione di partenariato nel settore dei trasporti sono la chiara definizione del progetto; la volontà politica di non rimettere in discussione le scelte effettuate; la garanzia da parte dei soggetti interessati di una *partnership* di qualità; la trasparenza dei costi (per garantire che il settore privato non subisca dei sovraccosti rispetto alle previsioni prese in esame al momento della scelta come candidato); la precisa individuazione delle garanzie finanziarie e degli istituti giuridici; il buon dimensionamento a livello economico del progetto; la determinazione dei tempi di progettazione; la previsione di un importo minimo, da erogarsi da parte dello Stato, senza che questo si tramuti in aiuto finanziario; la dettagliata ripartizione dei rischi che consenta ad ogni partner di valutare quelli che è effettivamente in grado di assumere.

Individuate le condizioni essenziali per una riuscita dell'operazione di partenariato, la Commissione affronta l'argomento degli strumenti con cui attuarla ed emerge subito un dato fondamentale: non è possibile prevedere un modello unico di partenariato. L'approccio migliore è quello di una valutazione caso per caso, data la diversità (per durata, rischi e redditività) dei progetti riguardanti la rete transeuropea dei trasporti. Secondo la Commissione, per risolvere il problema del finanziamento, si deve ricorrere a vari sistemi, combinabili ed adattabili ad ogni categoria di progetto, incentrati su clausole innovative, quali sistemi di concessione, che consentano ai privati di intervenire nella fase di progettazione, e sistemi che attribuiscano ai privati la gestione dell'opera ed i conseguenti rischi, ovviamente, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e trasparenza.

Infatti, la collaborazione tra pubblico e privato si realizza attraverso contratti fino a pochi anni orsono sconosciuti alle pubbliche amministrazioni e che solo recentemente hanno avuto una notevole diffusione nella prassi commerciale. Si tratta di strumenti flessibili che rispondono in maniera tempestiva alle nuove combinazioni di interessi e di finalità che il rapido evolversi degli scambi commerciali impone.

Ciò è il frutto non solo dell'evolversi del mercato, ma anche dell'esigenza di sopperire alla scarsità delle risorse pubbliche. Infatti, coinvolgendo il privato, si pone una parte dei costi a suo carico. Ulteriore vantaggio per le pubbliche amministrazioni si configura anche dal punto di vista tecnico in quanto esse possono avvalersi delle abilità del privato imprenditore cui affidare la gestione economica degli interventi realizzati<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Si tratta di contratti che hanno ad oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi tra soggetti pubblici e soggetti privati a seconda del grado di finanziamento dell'intervento (art. 3, comma 15-ter, codice contratti). È una categoria che si contrappone nettamente allo schema dell'appalto, ove il soggetto privato è coinvolto nell'intervento solo nella fase esecutiva ed eventualmente in quella progettuale. Questo innovativo schema contrattuale non si adatta alla realizzazione di tutte le opere pubbliche ma solo di quelle opere che si definiscono calde o *self*



## **7. Conclusioni**

Per garantire una effettiva intermodalità in linea con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile occorre intensificare gli interventi sulle infrastrutture. Ad esempio l'efficienza delle Autostrade del mare è condizionata dalla inefficienza della realtà portuale, incompleta nei servizi e non ottimamente raccordata con le altre strutture viarie, siano esse stradali che ferroviarie<sup>24</sup>.

All'interno dell'Europa una frammentazione tra le infrastrutture delle diverse modalità di trasporto, che non sono in grado di garantire un sistema di trasporto sostenibile a causa dell'impossibilità di realizzare una piena integrazione tra le diverse modalità di trasporto e l'assenza di nodi logistici con una capacità multimodale e la difficoltà di eliminare le strozzature e di realizzare i collegamenti mancanti, rendono non pienamente realizzabile il trasporto sostenibile e non pienamente sfruttabile il trasporto multimodale. In tale ottica la regolamentazione del 2013 appare fondamentale in quanto intende trasformare le attuali reti di trasporto, costituite dalle strade, ferrovie, aeroporti, porti e canali, in una sola rete di trasporti unificata in grado di agevolare e snellire le operazioni di trasporto di passeggeri e merci, collegando tutti gli Stati membri dell'Unione Europea in maniera intermodale.

Non è, infatti, solo la creazione di una nuova infrastruttura ad essere necessaria per migliorare il sistema trasporto europeo: è necessario, altresì, il ricorso alla combinazione di diverse modalità di trasporto, così da consentire il trasferimento di volumi superiori di merci e un numero sempre maggiore di passeggeri. L'integrazione delle reti modali rappresenta un elemento fondamentale per lo sviluppo di un trasporto sostenibile, per la cui realizzazione dovrebbero essere sfruttate meglio sia la modalità ferroviaria, che dovrà essere in grado di trasferire una quantità più significativa di merce, specie sulla media e lunga distanza, sia le vie navigabili interne, le cui potenzialità non sono ancora sfruttate e potrebbero ben collegare l'entroterra.

---

*liquidating*, ossia che prevedono tariffe da far pagare all'utente, appetibili, quindi, per il soggetto privato. Non è circostanza irrilevante che la generalizzata utilizzazione di alcuni innovativi schemi contrattuali da parte delle pubbliche amministrazioni, per esempio le sponsorizzazioni o il *leasing* immobiliare, poi confluiti come esempi di partenariato, sia stata prevista inizialmente da norme di leggi finanziarie, per poi essere innestata nel *corpus* normativo del codice dei contratti. La caratteristica fondamentale di questi contratti è il coinvolgimento del soggetto privato in tutte le fasi di esecuzione dell'intervento pubblico. Gli elementi che caratterizzano il contratto di partenariato si possono ricavare dalla definizione legislativa. Il primo elemento è rappresentato dalla durata relativamente lunga della collaborazione tra il soggetto pubblico e il soggetto privato. Una tale durata è sintomatica della volontà delle parti di porre in essere una effettiva collaborazione. Il secondo attiene alle modalità di finanziamento del progetto. Il privato può garantire la copertura finanziaria con operazioni complesse coinvolgenti una pluralità di soggetti, anche pubblici, purché non manchi l'apporto del capitale privato. Il terzo è dato dal ruolo dell'operatore economico che partecipa alle varie fasi del progetto (ideazione, progettazione, realizzazione, attuazione e finanziamento), laddove l'amministrazione individua l'interesse pubblico da perseguire, stabilisce gli standard di qualità dei servizi, definisce la politica dei prezzi e delle tariffe e, infine, vigila sul raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il quarto è quello della ripartizione dei rischi tra il soggetto pubblico e il soggetto privato: al privato vengono trasferiti i rischi che solitamente ricadono sul soggetto pubblico al quale, invece, spetta la funzione di vigilanza. In proposito, bisogna specificare che non è necessario che tutti i rischi vengano accollati al soggetto privato. La ripartizione, infatti, va effettuata caso per caso, a seconda delle concrete capacità delle parti attraverso la negoziazione delle clausole contrattuali. Vi è, quindi, una condivisione del potere decisionale sul progetto con una ripartizione chiara dei ruoli: il soggetto pubblico definisce gli obiettivi e opera il monitoraggio, mentre quello privato individua le modalità più efficaci per la realizzazione degli obiettivi. Si tratta di un contratto "globale" dove il privato è responsabile della progettazione, del finanziamento, della realizzazione e della gestione dell'intervento.

<sup>24</sup> G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, p. 1597.

## DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI I/2018

Analogamente, dovrebbero essere meglio strutturati e collegati con l'entroterra i porti, che costituiscono punti strategici per gestire il trasporto merci tramite il trasporto marittimo, specie a corto raggio, essenziali per creare uno spazio unico europeo dei trasporti, che faciliti la movimentazione della merce e gli spostamenti delle persone, compatibile con il trasporto sostenibile.

La politica comunitaria dei trasporti imponendo la creazione delle reti scavalca i tradizionali centri di potere istituzionali territoriali, siano essi collegati alla sovranità sul territorio, come gli stati, sovrani del territorio e insieme ontologicamente dipendenti da essi, sia, comunque, strettamente collegati al territorio.

D'altra parte ciò è in linea con la *network society*: la società delle reti. La globalizzazione dell'economia sommandosi ai mutamenti di comunicazioni audiovisive e telematiche come faccia dello stesso fenomeno, fa saltare i meccanismi degli stati che perdono i contatti tradizionalmente acquisiti del processo economico nel proprio territorio. Con la deterritorializzazione, taluni poteri di decisioni sul territorio emigrano al di fuori dello stato restando però sempre pubblici. Anche se è sempre forte, fortissimo nel caso dei trasporti, il nesso diretto delle infrastrutture con il territorio, come attività di produzione dei beni realmente operanti e insieme come modifica del territorio oggetto del potere statale: ma anche in questo caso poteri di indirizzo, di coordinamento, di allocazione, vengono trasferiti all'Unione europea.

Occorre svolgere un'ultima considerazione: la giusta attenzione verso le grandi reti infrastrutturali europee non deve avere come conseguenza quella di abbandonare del tutto le piccole reti infrastrutturali locali non direttamente interconnesse con le reti centrali. Il finanziamento comunitario deve essere indirizzato anche a questi progetti e l'ausilio della comunità è ancor più necessario proprio in un momento di forte crisi economica finanziaria degli stati membri. Non occorre dimenticarsi infatti che uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione è quello della coesione sociale obiettivo che rischia di essere clamorosamente fallito se non si mettono in condizione i cittadini degli stati, tutti i cittadini, di viaggiare in condizioni dignitose.

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI