Articoli e Saggi

"*Anticipare il futuro*" delle infrastrutture di trasporto strategiche: pianificazione e programmazione, a quarant'anni dal primo Piano generale dei trasporti*

Marco Ragusa
Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Palermo

ABSTRACT

"Anticipating the Future" *of Strategic Transport Infrastructure: Forty Years of Planning and Programming since the First Italian General Transport Plan.*

Transport infrastructure decisions have effects that extend over long time horizons. They require public authorities to envisage inherently uncertain scenarios, in which the consequences of present choices will unfold against economic, environmental and social interests that are still taking shape and therefore cannot be directly ascertained. How can administrative law govern decisions that seem to require, more than an assessment of present facts, an anticipation of the future? And what roles do planning and programming play in this respect? This article develops around these questions, arguing that planning and programming embody, at least in the context of transport infrastructure, fundamentally different ways of constructing the public knowledge on which administrative decisions ultimately depend.

Le decisioni aventi a oggetto la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture di trasporto sono destinate a produrre effetti su un orizzonte temporale remoto. Esse richiedono all'amministrazione di rappresentare scenari inevitabilmente incerti, nei quali gli effetti della decisione si misurano con interessi economici, ambientali e sociali ancora in formazione e, perciò, sottratti a un diretto accertamento. Come può il diritto amministrativo governare decisioni che sembrano richiedere, più che l'accertamento del presente, un'anticipazione del futuro? E quale ruolo assumono, in questa prospettiva, la pianificazione e la programmazione? È intorno a queste domande che si sviluppa il contributo, assumendo che i due strumenti esprimano (almeno con riguardo alla materia esaminata) modi profondamente diversi di costruire la conoscenza pubblica necessaria alla decisione.

Keywords: Infrastructure planning, Infrastructure programming, Strategic transport infrastructure, General Transport Plan, Public knowledge.

Parole chiave: Pianificazione delle infrastrutture, Programmazione delle infrastrutture, Infrastrutture strategiche, Piano generale dei trasporti, Conoscenza pubblica.

* Sottoposto a referaggio. Il contributo riproduce, con alcune integrazioni, il testo della relazione presentata al convegno organizzato dall'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli sul tema "*Anticipare il futuro. Dialogo su programmazione e pubblica amministrazione"* (Napoli, 17 aprile 2026) ed è destinato al volume di prossima edizione, a cura di M. Calabrò e A. De Siano, ove saranno raccolti i relativi atti.

Sommario: 1. "*Anticipare il futuro*" alle origini dell'era logistica: la pianificazione generale dei trasporti per le strategie allocative e regolatorie in materia infrastrutturale – 2. Il quindicennio della Legge Obiettivo: dalla pianificazione delle strategie infrastrutturali alla programmazione delle infrastrutture "*strategiche*" – 3. La disciplina delle infrastrutture prioritarie nel Codice dei contratti pubblici del 2016… – 4. …e il suo sfondo (pianificatorio) euro-unitario – 5. La pianificazione mancata: dagli allegati infrastrutture post-2016 al Codice dei contratti pubblici del 2023 – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. "*Anticipare il futuro*" alle origini dell'era logistica: la pianificazione generale dei trasporti per le strategie allocative e regolatorie in materia infrastrutturale

Parlare di pianificazione delle infrastrutture di trasporto significa interrogarsi su come un ordinamento costruisce il proprio futuro spaziale ed economico.

Nella prospettiva della pianificazione, "*anticipare il futuro*" non equivale a predire l'andamento dei traffici, significa piuttosto elaborare un quadro sistemico di decisioni ordinate, un dispositivo cognitivo pubblico in cui la modellizzazione degli scenari futuri è strettamente collegata a (e dipendente da) una ricognizione dello stato infrastrutturale esistente e a una sua sistemazione alla luce di criteri di rilevanza endogeni ed esogeni. Criteri che guardino, cioè, sia alle esigenze del sistema trasportistico in quanto tale, sia a interessi (attuali o di probabile emersione) a esso, in vario modo, collegati: da quelli relativi all'approvvigionamento di specifici mercati, fino a quelli inerenti alla sostenibilità ambientale e sociale[1].

In Italia, questa esigenza di "*anticipare il futuro*" emerge con l'emanazione della legge 15 giugno 1984, n. 245, che incarica il Governo di approvare un Piano generale dei trasporti (PGT), al fine di "*assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle regioni e delle province autonome* […]" (art. 1).

Il primo PGT ha compiuto quarant'anni quest'anno[2]: rileggendolo oggi, è difficile dire se sia più facile rimanere colpiti dalla sua lungimiranza o dall'indifferenza politico-istituzionale che ne ha avvolto intuizioni e previsioni.

La crescita dei traffici marittimi intercontinentali su linee regolari di navigazione, strutturate secondo modelli *door-to-door*, imponeva già allora una rinnovata visione dei trasporti: non più modi isolati (mare, ferrovia, strada, aria), ma reti integrate.

All'alba dell'era logistica, i porti diventano nodi di catene globali, bisognosi di sempre maggiore e rapida connessione, tramite infrastrutture di trasporto lineari, con punti di origine e di destinazione delle merci anche molto remoti sulla terraferma[3]. È, notoriamente, il *container* – un 'magazzino' che viaggia

[1] Cfr. D. Banister, *Transport Planning*, London - New York, 2002, p. 220 ss.; J.P. Rodrigue, T. Notteboom, B. Slack, *Transport planning and policy*, in J.P. Rodrigue (ed.), *The Geography of Transport Systems*, Abingdon - New York, 2024, p. 272 ss.

[2] D.p.c.m. 10 aprile 1986, in G.U. 15 maggio 1986, n. 111, Suppl. ord. n. 36.

[3] Significativi, sul punto, i rilievi del PGT del 1986 sulle strategie da adottarsi per il sistema portuale nazionale (§ 17): "[una] *scelta di base potrebbe consistere nell'istituzione di «sistemi» portuali, intesi non come meri aggregati amministrativi di settore, ma come complessi economico-territoriali che – imperniati sul porto in quanto terminale fondamentale – realizzano un modello organico di offerta di trasporto con integrazione mare-strada-ferrovia-idrovia (aereo) in termini di strategia produttiva globale. Ciò spiega perché, in un senso più generale e più compiuto, sia preferibile che d'ora innanzi li si denomini piuttosto «sistemi di trasporto integrato*»".

tal quale a bordo di una nave, di un treno o di un autoarticolato, che standardizza il carico e, consentendo continuità tra diversi modi, abbatte i rallentamenti e i costi delle rotture di trasbordo – il fulcro (non solo simbolico) del nuovo corso dell'economia mondiale[4], i cui mutamenti interessano in modo peculiare il sistema trasportistico italiano, perché proiettano il Mediterraneo verso l'assunzione di un ruolo centrale nei traffici da e verso l'Oriente.

A dieci anni dalla riapertura del canale di Suez, il primo PGT ne prefigura il probabile ampliamento[5] ed evidenzia come una pianificazione nazionale dei trasporti intermodali possa consentire ai porti italiani di intercettare la crescita dei traffici commerciali, offrendo collegamenti con origini e destinazioni nel continente europeo competitivi rispetto ai porti del Nord Europa, in ragione delle minori distanze e dei più brevi tempi di navigazione necessari ai servizi "*giromondo*" per raggiungere gli scali mediterranei rispetto a quelli atlantici olandesi, belgi, tedeschi o francesi.

Competere con Rotterdam (come con Anversa, Amburgo, o Le Havre) non è un obiettivo che può essere perseguito semplicemente tramite aumenti di capacità delle infrastrutture portuali e degli assi di collegamento con i punti terrestri di origine o destinazione delle merci: occorre, appunto, pianificare investimenti e strategie e poi sottoporli periodicamente a revisione per tradurre razionalmente – mediante un'istruzione e una selezione interna al sistema pianificatorio – i dati provenienti da un ambiente economico in rapido mutamento[6].

Non si tratta, tuttavia, esclusivamente di uno strumento da impiegare nella competizione tra sistemi economici nazionali: una partita di non minore importanza si gioca sul campo di confronto tra interessi pubblici e interessi privati.

Coeva al primo PGT, la voce "*Porto*" di Pericu sull'Enciclopedia del Diritto rendeva già evidente quanto la modularizzazione del sistema dei trasporti e la fornitura di servizi regolari di linea da parte di imprese verticalmente integrate – operanti sia sul mercato del trasporto via mare, sia su quello del trasporto terrestre – costituissero un fenomeno dagli effetti potenzialmente dirompenti per la capacità dell'ordinamento di mantenere le redini della propria politica economica e territoriale[7]: un fenomeno non fronteggiabile dalle singole amministrazioni tra le quali erano frammentate le potestà decisionali in materia infrastrutturale[8], spesso prive – come nel caso degli enti portuali dell'epoca – addirittura di una micro-pianificazione

[4] M. Levinson, *The Box. How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton, 2006 (trad. it. *The Box. La scatola che ha cambiato il mondo*, Milano, 2007); L.E. Hoovestal, *Globalization Contained. The Economic and Strategic Consequences of the Container*, New York, 2013; S. Bologna, *Le multinazionali del mare. Letture sul sistema marittimo-portuale*, Milano, 2010, p. 58 ss.

[5] PGT 1986 cit., §§ 4 e 30.

[6] In estrema sintesi, il PGT del 1986 costruisce la pianificazione infrastrutturale come un sistema fondato su: *(i)* selezione e organizzazione di una rete portante di corridoi plurimodali, intesi come direttrici (tra cui, espressamente, quelle tirrenica, adriatica, pedealpina e la dorsale centrale) lungo le quali concentrare l'analisi dei flussi, la programmazione degli investimenti e il coordinamento tra diversi modi, mediante specifici "*progetti di corridoio*" (§§ 10-12); *(ii)* classificazione e gerarchizzazione dei nodi strutturali del sistema – valichi, porti, aeroporti, interporti e stazioni – quali punti di interscambio e integrazione modale (§§ 16-21); *(iii)* definizione di "*sistemi portuali*" come ambiti unitari sotto il profilo fisico, organizzativo e territoriale, sottratti a una considerazione meramente atomistica degli scali (§ 18); *(iv)* adozione dei principi di integrazione modale e di selezione funzionale delle reti, volti a superare la frammentazione e le sovrapposizioni inefficienti (§§ 10-12).

[7] G. Pericu, voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 439.

[8] Significativamente, la prima "Area" del PGT del 1986 (§§ 1 e 2) è dedicata alla "*frantumazione delle competenze*".

infrastrutturale (relativa, cioè, al singolo nodo o segmento trasportistico gestito[9]). In questo senso, la riflessione di Pericu intercetta, sul piano giuridico, una tensione che la pianificazione dei trasporti tenterà progressivamente di governare sul piano sistemico.

Nel 1991, con lo sguardo esteso all'intero sistema trasportistico nazionale, il primo aggiornamento al PGT metteva in guardia dal rischio di "*un assoggettamento alla pianificazione di grandi complessi oligopolistici esteri: con effetti non soltanto rilevanti per il trasporto marittimo, ma decisivi per una serie di versanti collegati, quali gli interporti, i corridoi plurimodali e in generale la dinamica insediativa e la stessa realtà produttiva del Paese*"[10].

Gli anni '90 saranno l'epoca di rapido avvio del processo di ulteriore frammentazione delle competenze tra le amministrazioni territoriali, delle liberalizzazioni, della trasformazione in società dei grandi enti pubblici economici, del progressivo affiancamento dell'impresa privata alle funzioni progettuali e micro-programmatorie degli apparati pubblici, anche di quelli titolari di potestà decisionali in materia infrastrutturale[11]: questi epocali mutamenti avverranno tuttavia fuori dal quadro (strategico, organizzativo e procedurale) che il PGT e il suo aggiornamento si limitavano, sostanzialmente, a suggerire, privi com'erano di una reale efficacia precettiva[12].

---

[9] Con l'attenzione puntata sul porto – la cui qualificazione di bene pubblico permane a individuarne, per Pericu (*op. cit.*, p. 426), il vero profilo distintivo dal punto di vista squisitamente tecnico-giuridico – l'A. evidenzia che sempre più fughe dal regime demaniale ordinario "*tendono a verificarsi non tanto nell'àmbito di una preventiva attività di programmazione della organizzazione dei traffici da parte della pubblica amministrazione, quanto invece quale conseguenza di scelte del tutto autonome degli operatori privati. Il nostro ordinamento, infatti, non prevede obbligatoriamente una preventiva programmazione delle possibili utilizzazioni del porto sia in riferimento all'uso comune, sia in rapporto all'uso speciale, rimettendo alla totale discrezionalità della pubblica amministrazione il consentire o il proibire l'una o l'altra utilizzazione. Così che mentre l'autorità portuale è passiva rispetto alle richieste che le provengono dall'impresa, è, nel contempo, dotata di un potere sostanzialmente libero* [...] *nel consentire o meno la realizzazione di quanto richiestole*" (*ibid*., p. 440).

[10] D.p.R. 29 agosto 1991, in G.U. 12 novembre 1992, n. 267, suppl. ord. n. 123, § 4.3. L'aggiornamento del 1991 non presenta il PGT del 1986 come superato: prendendo atto della sua scarsa incidenza, esso la imputa non all'erroneità dell'impianto, bensì a "*ritardi e carenze*" delle azioni necessarie ad attivarlo (§ 1). In questa prospettiva, ribadisce la natura del PGT come "*piano processo*" e non come "*piano blocco*", cioè come griglia di coerenze da verificare e adattare nel tempo (§ 2). Le principali correzioni o integrazioni riguardano il passaggio dai corridoi come direttrici infrastrutturali ai corridoi come strumenti programmatici, gestionali e territoriali, con maggiore attenzione alle tratte funzionali e ai collegamenti trasversali (§§ 2.1 e 4.1), l'attivazione dei sistemi portuali mediante piani funzionali (§ 2.2), la prosecuzione della politica degli interporti contro derive localistiche (§ 2.5), la diffusione della progettualità urbana anche oltre i grandi ambiti metropolitani (§ 2.6), la piena saldatura trasportistica del Mezzogiorno con il resto del Paese (§ 2.8).

[11] Si tratta di mutamenti che incidono sia sulla individuazione degli obiettivi della pianificazione (*transport policy*), sia sulla definizione delle azioni mediante le quali gli obiettivi devono essere perseguiti (*transport planning* in senso stretto: v. *infra*, § 5); mutamenti la cui concreta modalità di realizzazione è, per converso, passibile di conformazione proprio tramite idonee previsioni di un piano generale: v. J.P. Rodrigue, T. Notteboom, B. Slack, *Transport planning and policy*, cit., p. 276; G. Zembri-Mary, *Planning transport infrastructures in an uncertain context. Analysis and limits to contemporary planning in France*, in *Eur. Transp. Res. Rev*., 9/2017 (51), p. 1 ss.; M. Siemiatycki, *Delivering Transportation Infrastructure Through Public-Private Partnerships. Planning Concerns*, in *J. Am. Plann. Ass'n*, 1/2010, p. 43 ss.

[12] Ciò benché la legge istitutiva del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto - CIPET (l. 4 giugno 1991, n. 186) avesse dotato l'organo di poteri volti a garantire maggiore effettività alle previsioni del PGT, almeno nei confronti delle amministrazioni ministeriali e degli enti pubblici nazionali (nei confronti delle regioni e delle province autonome le competenze del Comitato sono state sensibilmente ridimensionate da Corte costituzionale, sentenza 5 febbraio 1992, n. 38). Con riferimento al PGT del 1986, il Consiglio di Stato (Adunanza generale, parere 10 luglio 1986, n. 18, in *Consiglio di Stato*, 1/1986, p. 1422), ha tracciato una distinzione tra i contenuti del piano, riferendo ad alcuni di essi una valenza programmatica ma immediatamente precettiva, idonea a esporre a sindacato di legittimità le scelte discrezionali assunte, a valle, dalle amministrazioni competenti alla loro attuazione; per altra parte, il piano dei trasporti avrebbe invece un valore di indirizzo meramente politico: in relazione a tali contenuti esso non sarebbe invocabile come paradigma per un sindacato di eccesso di potere riferito all'attività amministrativa che di quell'indirizzo sia, in senso lato, esecutiva: v. M.L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano, 1990, p. 213 ss.; C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano, 1988, p. 146 ss.. Grosso modo conforme alla distinzione tracciata dall'Adunanza generale è l'opinione della dottrina che ha analizzato la pianificazione generale dei trasporti, anche nei suoi sviluppi successivi, all'interno di un più vasto studio sulla funzione di programmazione economica (N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007, p. 70). L'A. avverte, tuttavia, che anche in relazione alle "*previsioni prescrittive*" contenute nel PGT, l'effettivo grado di vincolatività può risultare attenuato dalla genericità delle prescrizioni stesse, poiché "*gli obiettivi, strutturalmente di lungo periodo, possono adeguatamente realizzarsi solo a condizione che vengano indicati con precisione tempi, modi e costi delle operazioni, con preventiva individuazione delle strutture, dei mezzi e delle risorse necessarie*" (G. Sciullo, *Gli strumenti programmatori ed il piano generale dei trasporti: profili generali,* in *Trasporti*, 83/2001, p. 29, ivi citato).

Il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), che nel 2001 si sostituisce ai precedenti strumenti di pianificazione[13], di questi fa proprio e radicalizza il metodo integrato e inter-modale[14], sviluppandone in modo considerevole la dimensione sistemica e conoscitiva.
Anche la pianificazione del 2001 si fondava su una preliminare ricognizione dell'assetto infrastrutturale esistente e dei servizi di trasporto da esso assicurati, con l'obiettivo di costruire un modello unitario capace di ricomprendere l'insieme delle componenti e delle relative interconnessioni. Ma tale ricognizione – oltre ad essere sorretta da una tematizzazione metodologica più esplicita rispetto a quella contenuta nei precedenti PGT – si presentava senz'altro più analitica e formalmente reticolare che in passato. Essa delineava lo stato attuale del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), rispetto al quale il piano individuava gli interventi prioritari di potenziamento e razionalizzazione, quale primo passaggio verso la definizione del modello di SNIT futuro[15].
La missione del nuovo piano restava sostanzialmente quella dei precedenti e se, da un lato, il documento esplicitava più incisivamente la necessità che l'intervento pubblico assumesse il ruolo di collettore per la partecipazione di capitali privati alla realizzazione degli interventi infrastrutturali, esso si proponeva d'altro canto quale indispensabile momento di regia e coordinamento delle potestà decisionali statali, regionali e locali che un siffatto ruolo erano in grado di assumere[16].
A tal fine, tuttavia, si sottolineava la necessità che gli indirizzi definiti fossero "*trasferiti in strumenti quali il DPEF, le Leggi collegate alla Finanziaria*" e poi, a cascata, in intese istituzionali di programma, accordi di programma, contratti di servizio, patti territoriali[17]: a conferma di uno scarto, già emerso nei precedenti PGT, tra la costruzione del quadro strategico e la sua effettiva incidenza sulle decisioni allocative.
Dal PGT del 1986 al PGTL del 2001, dunque, la pianificazione dei trasporti si definisce progressivamente non tanto come sede di decisione delle opere da realizzare, quanto piuttosto come uno spazio di costruzione dei problemi e di selezione delle possibili soluzioni, entro il quale le scelte allocative possono essere razionalmente assunte; il limite del 'dispositivo cognitivo' sta però nel fatto che tali scelte restano affidate a sedi ulteriori, nelle quali il rischio di una fuga dal disegno del piano – e, con esso, di una possibile eterodirezione delle scelte infrastrutturali – non è adeguatamente presidiato.

[13] D.p.R. 14 marzo 2001, in G.U. 16 luglio 2001, n. 163, suppl. straord.
[14] Cfr., in particolare, i §§ 6, 6.1 e 6.2 del PGTL del 2001.
[15] *Ibid*., §§ 7, 7.1 e 7.2. Rispetto ai PGT del 1986 e del 1991, il PGTL del 2001 non introduce nuovi principi ordinatori, ma ne sviluppa la traduzione tecnico-operativa attraverso la costruzione dello SNIT, articolato in una rete gerarchizzata di direttrici e nodi. In tale quadro, le direttrici longitudinali (tirrenica, dorsale, adriatica) e trasversali (medio-padana e altre connessioni interregionali) assumono la funzione di ossatura della rete nazionale, mentre i nodi (porti, interporti, aeroporti e poli urbani) vengono sistematicamente configurati come punti di interconnessione modale. Il contributo specifico del Piano risiede dunque nella formalizzazione di una struttura reticolare, che consente di individuare, su base unitaria, gli interventi prioritari di potenziamento e razionalizzazione e di raccordare la pianificazione nazionale con le reti transeuropee (su cui v. *infra*, § 4) e con le competenze dei diversi livelli di governo.
[16] Sulle diverse modalità mediante le quali il "*carattere giuridicamente significativo*" del PGTL deve essere declinato, in ragione dei suoi differenti destinatari e delle relative attività, v. G. Sciullo, *op. cit.*, p. 28 ss.. La sovra-ordinazione del nuovo Piano generale dei trasporti ad atti pianificatori di livello inferiore, quali i piani regionali dei trasporti (PRT) o i piani urbani della mobilità (PUM) o ancora ai piani regolatori portuali (PRP), in ogni caso, era limitata alle finalità individuate dal PGTL e al loro generico disegno: all'indomani delle riforme Bassanini e alla vigilia del nuovo riparto di potestà tra enti territoriali tracciato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il Piano specificava infatti che "*la fase successiva alla pianificazione e programmazione delle azioni individuate dallo SNIT dovrà mettere in relazione e riconnettere gli interventi infrastrutturali previsti dal PGT con le politiche di sviluppo economico-territoriale.* [...] *È in questa fase* [...] *che dalle indicazioni programmatiche si dovrà passare a veri e propri progetti riguardanti le alternative di tracciato, i nodi, le modalità e il numero delle interconnessioni con le reti locali, i regimi tariffari, le possibili specializzazioni di tratte, e che considerino gli effetti territoriali in termini cooperativi con le politiche di area*" (così il PGTL del 2001, § 7.2).
[17] Ibid., § 1.

2. Il quindicennio della Legge Obiettivo: dalla pianificazione delle strategie infrastrutturali alla programmazione delle infrastrutture "*strategiche*"

Alla fine dello stesso anno 2001, la Legge Obiettivo[18] celebra però il *requiem* di queste aspirazioni e sugella il formale transito della politica infrastrutturale italiana dal modello della pianificazione a quello che, nel titolo del presente contributo, è da intendersi come un modello di "*anticipazione del futuro*" differente, quello della programmazione.

L'uso per contrasto delle due locuzioni richiede un chiarimento[19]: la programmazione infrastrutturale, infatti, non solo è compatibile con un sistema trasportistico pianificato, ma è indispensabile alla sua realizzazione. È proprio di una programmazione, come appena rilevato, che il PGTL del 2001 lamentava la carenza quando sottolineava le ragioni dell'ineffettività dei piani generali dei trasporti fino ad allora elaborati, vale a dire la mancanza di un raccordo tra il disegno del sistema infrastrutturale integrato e le scelte inerenti alla concreta destinazione degli investimenti pubblici e all'individuazione degli specifici interventi da realizzare, secondo criteri di priorità che presiedano anche alla selezione di interventi proposti da privati e per i quali questi ultimi si offrano come co-finanziatori.

Nell'impostazione già sottesa alla legge dell'84, e poi dettagliatamente declinata fino al PGTL del 2001, la programmazione delle opere (che è programmazione finanziaria degli investimenti) avrebbe tuttavia dovuto soggiacere, appunto, a obiettivi strategici tra loro interrelati, a monte, all'interno di un unitario dispositivo cognitivo pubblico.

La programmazione a cui allude il titolo rappresenta, invece, un modello differente e alternativo a quello della pianificazione.

Svincolata dal rispetto di vincoli o indirizzi pianificatori definiti *ex ante*, la programmazione infrastrutturale si riduce a una selezione di progetti effettuata sulla base di un approccio che individua i singoli interventi mediante criteri microeconomici o, al più, valutazioni macroeconomiche elaborate in relazione al singolo progetto infrastrutturale (e in occasione della sua analisi).

[18] Legge 21 dicembre 2001, n. 443.

[19] Sul rapporto tra le nozioni di programmazione e pianificazione v. N. Rangone, *op. cit.*, p. 7 ss.; M. Carabba, voce *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, p. 1113 ss.; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 292 ss.; v. altresì Id., voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 631.

All'insegna della (così intesa) programmazione, la Legge Obiettivo mantiene formalmente in vita il PGTL del 2001, rendendolo però poco più che un feticcio, poiché attribuisce al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi "*strategici*" da realizzare anche fuori piano[20]. L'inserimento nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) di interventi non compresi nel PGTL "*costituisce automatica integrazione dello stesso*"[21], ma il puntuale apprezzamento della natura "*strategica*" del singolo intervento prescinde dall'impiego dei criteri che definiscono l'architettura complessiva del sistema pianificato, come da un espresso adattamento o da una correzione degli stessi: la "*integrazione*" di cui fa parola la legge può dunque risolversi in una pura e semplice (nonché implicita) deroga al Piano e al suo metodo.

Che il PIS – adottato dal Governo con il coinvolgimento delle Regioni e, nella fase iniziale, sottoposto all'approvazione del CIPE[22] – segnasse in modo netto il primato della programmazione sulla pianificazione, era reso evidente dal suo inserimento, come "*Allegato infrastrutture*", all'interno del DPEF, cioè nello stesso strumento di programmazione tramite il quale il PGTL ambiva, invano, a dotare di effettività il proprio disegno strategico.

Aggiornato annualmente, il programma si risolveva essenzialmente in una ricognizione finanziaria e in un catalogo di opere, tra cui quelle relative a infrastrutture di trasporto assorbivano la quota largamente prevalente delle risorse programmate (grosso modo oscillante intorno al 90% del valore complessivo[23]): stato di attuazione degli interventi già avviati, elenco delle infrastrutture, stima dei costi e indicazione – spesso meramente prospettica – delle risorse disponibili e di quelle necessarie al completamento[24].

La logica di base della Legge Obiettivo, del resto, era del tutto coerente con questa impostazione: non tanto selezionare e ordinare le priorità secondo un disegno pianificatorio, quanto rendere contendibile un portafoglio ampio e tendenzialmente indifferenziato di interventi a favore del capitale privato, incentivando il partenariato e comprimendo i tempi di realizzazione[25].

[20] Cfr. G. Berti, *La «legge obiettivo» nel quadro costituzionale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Modernizzazione del Paese. Politiche opere servizi pubblici*, Milano, 2005 pp. 51 ss.; P. Casadio, M. Paccagnella, *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia*, in AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma (Banca d'Italia), 2011, p. 293 ss.; v. anche il *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio* dell'Associazione Italiadecide, Bologna, 2009, p. 47 ss. e 165 ss.; N. Rangone, *Le programmazioni economiche*, cit., p. 32.

[21] L. n. 443/2001, art. 1, comma 1.

[22] Ma il ruolo del comitato interministeriale in fase di programmazione sarà ridotto, con le modifiche apportate al citato art. 1 dalla legge 1 agosto 2002, n. 166 (art. 13), a quello di organo da interpellare in sede consultiva prima dell'approvazione del programma da parte del Governo.

[23] La stima è approssimativa e tratta dalla consultazione degli Allegati Infrastrutture 2001-2016. Per una stima ufficiale, al 2013, (circa 92%), cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *Il programma delle infrastrutture strategiche alla luce dell'XI Allegato infrastrutture al DEF 2013*, Roma, 2014.

[24] Cfr. il comma 1-*bis* dell'art. 1, l. n. 443/2001 cit., inserito dall'art. 13 della l. n. 166/2002 cit.

[25] Cfr. G. Montedoro, R. Dipace, *Gli appalti di opere. Dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*, Milano, 2003, p. 1 ss. e 189 ss.; AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003; F. Cintioli, *Modalità di realizzazione, artt. 173, 174, 175, 176, 177*, in G.F. Ferrari, G. Morbidelli (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, II, Milano, 2013, p. 682 ss.

A questo fine concorrevano sia le deroghe al modello procedimentale ordinario, sia l'attribuzione ai progetti preliminari approvati di effetti diretti sul piano ambientale e urbanistico, fino alla variazione automatica degli strumenti vigenti[26]. Sul piano organizzativo, la concentrazione delle funzioni decisionali e istruttorie – anche mediante strutture tecniche di missione e il ricorso ad *advisor* esterni – si accompagnava alla possibilità di nominare commissari straordinari con poteri sostitutivi estesi, capaci di marginalizzare ulteriormente le sedi ordinarie di decisione. Il regime speciale così delineato trovava il proprio baricentro nel partenariato contrattuale, affidando la realizzazione delle grandi opere a concessioni di costruzione e gestione o a *general contractor*[27].

Ne risultava un sistema nel quale la dimensione programmatoria, anziché attuare la pianificazione, finiva per sostituirla con una logica di offerta di progetti, governata più dalle condizioni di finanziabilità e realizzabilità che da un ordine razionale di priorità: anche allorché, nel 2011, una modifica al primo Codice dei contratti pubblici interverrà a stabilire che "i*l programma delle infrastrutture strategiche allegato al Documento di economia e finanza* [debba individuare un] *elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie"*, il criterio guida di tale individuazione sarà rappresentato, appunto, dalla *"possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato*"[28].

[26] Art. 3, comma 7, d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, successivamente inglobato nell'art. 165 del d.lgs. n. 163/2006.

[27] Sulle deroghe procedimentali, la concentrazione delle funzioni, il ricorso a *general contractor* e concessioni di costruzione e gestione v. d.lgs. n. 190/2002, successivamente confluito negli artt. 161 ss. del d.lgs. n. 163/2006; in dottrina v. R. Dipace, *I lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi: oggetto e definizioni; attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (artt. 161-163; 194)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2010, p. 747 s.

[28] Art. 161 d.lgs. n. 163/2006, comma 1-bis, lett. c), come modificato dall'art. 41 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "Salva Italia"), convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214.

3. La disciplina delle infrastrutture prioritarie nel Codice dei contratti pubblici del 2016…

La Legge Obiettivo è stata abrogata, dopo quindici anni di vigenza, dal secondo codice dei contratti pubblici[29], le cui disposizioni segnalano una marcata inversione di tendenza del legislatore: l'impostazione di fondo della Parte V del codice del 2016, dedicata a "*Infrastrutture e insediamenti prioritari*", appare radicalmente differente da quella dettata dagli artt. 161 ss. del d.lgs. n. 163/2006[30] in materia di "*Infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi*".

Se anche il codice del 2016 prevedeva un regime speciale per alcuni interventi "*prioritari*", infatti, questi ultimi non costituivano più, innanzitutto, un sottoinsieme di opere aprioristicamente qualificate come "*strategiche*" e, in quanto tali, assoggettate a una disciplina tanto eccezionale da essere stata condivisibilmente definita "*emergenziale*"[31].

Ma è soprattutto il mutamento dei presupposti che consentono di attribuire priorità a un intervento infrastrutturale a segnalare un (almeno apparente) cambio di approccio del legislatore alla materia della programmazione, con un dichiarato ritorno alle ambizioni pianificatorie.

Benché, infatti, gli interventi prioritari continuino a essere selezionati su proposta delle amministrazioni competenti[32] e siano funzionali all'accesso al finanziamento pubblico[33] mediante l'inserimento nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP) del Ministero dei Trasporti[34], quest'ultimo non può essere assimilato al dismesso Programma delle infrastrutture strategiche. Ciò in quanto l'inserimento di un intervento prioritario nel DPP, secondo lo schema ideato dal legislatore del 2016, veniva a dipendere nientemeno che da una valutazione di coerenza con le previsioni del Piano generale dei trasporti e della logistica: un PGTL che il nuovo codice sembrava non tanto 'resuscitare', quanto re-inventare e dotare di una inedita e reale vincolatività, ponendolo appunto in posizione sovraordinata rispetto agli strumenti di programmazione infrastrutturale.

L'art. 201 del d.lgs. n. 50 del 2016 sembrava insomma istituire, a dispetto dell'omonimia col precedente del 2001, un nuovo e più incisivo strumento di pianificazione generale[35].

Nel sistema disegnato dagli artt. 200 ss. era il piano generale, a monte, a dovere definire "*le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese*"[36] e alle sue previsioni il DPP avrebbe dovuto senz'altro conformarsi, non godendo dell'efficacia "*integrativa*" (*i.e.*: derogatoria) già propria del PIS sotto la vigenza della Legge Obiettivo.

[29] D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il cui art. 217, comma 1, lettera d) dispone l'abrogazione dei commi da 1 a 5 dell'art. 1 della l. n. 443/2001.

[30] Di cui il secondo codice dei contratti pubblici dispone l'abrogazione all'art. 217, comma 1, lett. e).

[31] Sulle analogie tra il sistema della Legge Obiettivo e i modelli dell'amministrazione emergenziale v. F. Bassanini, L. Casini, C. Iaione, L. Torchia, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, in *Astrid Rass*., 10/2010, p. 36 ss. e 62 ss.

[32] Art. 201, comma 5, d.lgs. n. 50/2016.

[33] Le opere prioritarie sono individuate tra gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità sia valutata meritevole di finanziamento (art. 201, comma 3, d.lgs. n. 50/2016).

[34] L'art. 200, comma 3, d.lgs. n. 50/2016 attribuisce al DPP funzione sostitutiva degli strumenti di pianificazione e programmazione precedenti.

[35] Cfr. l'Allegato "*Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica*" al DEF 2016.

[36] Art. 201, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.

Il ruolo di soggetti proponenti affidato alle singole amministrazioni, ai fini dell'inserimento nel DPP di interventi infrastrutturali di proprio interesse, assumeva dunque una valenza senz'altro differente rispetto alle – spesso informali – procedure dal basso su cui era imperniata l'architettura (e la concreta applicazione) del sistema dismesso: le proposte avrebbero dovuto inscriversi tra le opzioni strategicamente ammissibili alla luce del PGTL[37] ed essere formulate all'esito della verifica già prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 228 del 2011 in materia di valutazione degli investimenti, dunque in conformità alle linee guida governative a cui la norma rinvia[38], e corredate dalla relativa documentazione giustificativa. Una simile conformazione della fase di iniziativa sembrava necessariamente destinata a riflettersi anche sulla selezione degli interventi prioritari, affidata alla competenza ministeriale. Il potere di scelta previsto dall'art. 201 del codice, pur definito da una formula quantomai ampia[39], avrebbe dovuto infatti essere esercitato all'esito di una valutazione di proposte formulate mediante parametri uniformi (*in primis*: la coerenza con struttura e priorità dello SNIT), così da consentirne la collocazione entro una graduazione unitaria di priorità.

Il nuovo corso della politica infrastrutturale, annunciato dal Codice dei contratti del 2016, trovava corrispondenza nel cambiamento di passo registratosi nella politica dell'Unione europea in materia di infrastrutture di trasporto: a questo tema è dunque opportuno dedicare almeno alcune notazioni.

[37] Ai sensi dell'art. 201, comma 5, cit., le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti "*trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proposte di interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute, comprendenti il progetto di fattibilità […] e corredate dalla documentazione indicata dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011. Il Ministero verifica la fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP*".

[38] Ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 228 del 2011, i Ministeri "*predispongono linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del Documento*". Ai sensi del comma 2, dette linee guida "*definiscono, in particolare, i criteri e le procedure per la valutazione ex ante di cui agli articoli 3 e 4, per la selezione degli interventi da includere nel [DPP], per la valutazione ex post di cui all'articolo 6 e per il coinvolgimento degli* [Organismi indipendenti di valutazione] *di cui all'articolo 7 nelle predette attività*".

[39] Vincolando il DPP all'individuazione degli interventi prioritari all'interno del perimetro definito dal PGTL, il legislatore del 2016 aveva reso meno specifica, rispetto alla disciplina previgente, la definizione dei criteri imposti per la selezione, a valle, delle stesse opere: dai tre presupposti dettati dal comma 1-bis dell'art. 161 d.lgs. n. 163 del 2006 (la "*coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali*", lo "*stato di avanzamento dell'iter procedurale*" e la "*possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato*") si passava infatti a un generico giudizio di meritevolezza di finanziamento della relativa progettazione di fattibilità, espresso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

4. … e il suo sfondo (pianificatorio) euro-unitario

Il diritto derivato europeo ha seguito, in un certo senso, un percorso inverso a quello italiano.

All'indomani del trattato di Maastricht, che inserisce nel Trattato CE un Titolo dedicato alle Reti transeuropee (TEN), gli orientamenti concernenti quelle di trasporto (TEN-T)[40] sono all'insegna della pura e semplice programmazione.

Ciò è evidente nei primi orientamenti TEN-T[41], che già in sede di esplicazione dei propri obiettivi mostrano un chiaro intento di "*auto-depotenziamento*"[42].

Sebbene la decisione n. 1692/96 individui tra gli obiettivi delle TEN-T quello di "*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*" (art. 2, par. 2, lett. g)), l'esiguità delle previsioni del provvedimento e il suo basso grado di dettaglio non lasciano dubbi sul fatto che la competenza relativa alla concreta pianificazione delle reti di trasporto sul territorio nazionale rimanga attribuita agli Stati membri. Fa eccezione soltanto la disciplina delle tratte che coincidono con assi o nodi della rete inseriti tra i progetti di interesse comune contemplati nei tre Allegati della decisione, o che con essi interferiscono.

[40] Il Trattato di Maastricht inserisce nell'impianto del Trattato di Roma un Titolo XII, prevedendo per la prima volta, tra quelle della Comunità, una competenza relativa alle infrastrutture nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. Ai sensi dell'art. 129 C, par. 1, primo trattino, del Trattato di Roma, come novellato nel 1992, la Comunità gode di una funzione di indirizzo strategico, relativa alla realizzazione di progetti di interesse comune, dei quali essa individua gli obiettivi, stabilisce la priorità e le linee principali di realizzazione, attraverso l'adozione di "*Orientamenti*". Anteriormente al 1992, gli interventi del diritto derivato in materia di infrastrutture di trasporto trovavano fondamento nelle attribuzioni della Comunità in materia di servizi di trasporto (Titolo IV del trattato di Roma): sul punto v. F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 228 s.

[41] Adottati con decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996.

[42] Ai sensi dell'art. 1, par. 2, dec. 1692/96/CE, gli orientamenti costituiscono un "*quadro generale di riferimento inteso ad incoraggiare le azioni degli Stati membri e, se del caso, della Comunità per l'attuazione di progetti di interesse comune volti a garantire la coerenza, l'interconnessione e l'interoperabilità della rete transeuropea dei trasporti nonché l'accesso a tale rete*". Come osserva A. Predieri, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Dir. Un. eur.*, 4/1997, p. 580 ss., la "*vaghezza del contenuto o la riduzione dei suoi effetti disposta nel contenuto (o, come nel nostro caso, lo statuire che il precetto sia valido solo come quadro di riferimento) sostituiscono all'effetto tipico di vincolo pieno e pienamente cogente tipico della decisione un effetto diverso e meno intenso, collocandolo in posizione diversa nella scala* [gerarchica delle fonti]. *È il rovescio di quello che accade nella direttiva dettagliata, in cui la struttura semantica del contenuto, suscettibile di applicazione immediata, sostituisce lo spazio affidato agli stati. Negli orientamenti di cui parliamo, all'opposto, all'effetto tipico della decisione si sostituisce (si può sostituire, per essere esatti, perché quello che è stato deciso per la struttura degli orientamenti in tema di trasporti non è stato deciso negli altri casi) un effetto diverso di vincolo per gli stati destinatari con ampi spazi di attuazione rimessi alla loro discrezionalità*". V. anche Á. Aparicio, *The changing decision-making narratives in 25 years of TEN-T policies*, in *Transp. Res. Procedia*, 25/2017, p. 3715 ss., ove le TEN-T della prima stagione sono descritte come "*mere patchwork of national plans and priorities*". L'assenza di una funzione pianificatoria degli orientamenti è quantomai evidente con riferimento al settore portuale: in argomento v. M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, Napoli, 2017, p. 143 ss.

La parte giuridicamente più saliente degli orientamenti è invece quella relativa alla definizione dei criteri che presiedono alla selezione degli specifici progetti da ammettere al finanziamento comunitario[43] e si inquadra pertanto più nel "*ruolo di finanziatore*"[44] che in quello di "*governo del settore*"[45]: in sede di normazione secondaria, il sostegno finanziario diviene così il principale (se non l'unico vero) scopo delle politiche infrastrutturali dell'Europa, anziché costituire uno tra gli strumenti della funzione di guida strategica descritta dal Titolo XII del Trattato[46]. Non è privo di significato, del resto, che il primo regolamento volto a definire i principi generali per l'erogazione di contributi finanziari della Comunità nel settore delle reti transeuropee sia stato adottato dal Consiglio anteriormente all'approvazione dei primi orientamenti sulle TEN-T[47].

In assenza di un adeguato schema pianificatorio capace di fissare criteri per la valutazione della rilevanza strategica dei progetti, l'accesso al finanziamento comunitario finiva per dipendere soprattutto dalla consistenza economica intrinseca delle iniziative e dalla loro capacità di attrarre capitali privati, accanto a quelli pubblici, nella fase realizzativa[48]. In progresso di tempo, la platea dei soggetti legittimati a presentare domande di finanziamento è stata peraltro ampliata: non più soltanto enti formalmente o sostanzialmente pubblici, ma anche "*imprese od organismi pubblici o privati*"[49].

Da un lato, pertanto, la spina dorsale della politica europea in materia di TEN-T è rappresentata, alle sue origini, dalle competenze della Comunità in materia di sostegno finanziario alle iniziative infrastrutturali degli Stati membri, dall'altro tale sostegno assume, sul finire del secolo, il ruolo principale di collettore per gli investimenti privati[50].

---

[43] Art. 7 dec. n. 1692/96 cit.

[44] L'art. 129 C, par. 1, terzo trattino, del trattato di Roma, come integrato nel 1992 (ora art. 171 TFUE) prevede una funzione di supporto finanziario agli investimenti: funzione, quest'ultima, contemplata in via generale per ogni TEN, in termini di sostegno ai progetti di interesse comune individuati negli orientamenti, "mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni d'interesse"; e che nello specifico settore delle reti di trasporto può altresì tradursi nel finanziamento di progetti mediante il fondo di coesione.

[45] Le locuzioni richiamate nel testo sono quelle adoperate da F. Di Porto, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008, p. 30, per distinguere competenze e poteri dell'Ue in materia di reti transeuropee, insieme a quella definita come "*ruolo di regolazione*".

[46] Tra le competenze previste dal Titolo XII, al "governo del settore" sono riconducibili non solo quelle espresse tramite gli orientamenti (art. 129 C, par. 1, primo trattino cit.), ma anche le competenze di coordinamento tra le politiche di più stati membri che, benché assunte a livello nazionale, "*possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 129 B*" (art. 129 C, par. 2). La Comunità può inoltre decidere "*di cooperare con i paesi terzi per promuovere progetti di interesse comune e garantire l'interoperabilità delle reti*" (art. 129 C, par. 3).

[47] Regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, del 18 settembre 1995. Parimenti significativo è che tale regolamento fosse dotato di efficacia transitoria, nelle more dell'adozione della decisione sugli orientamenti, così da consentire il finanziamento di progetti specifici già predisposti indipendentemente da un quadro strategico coerente con l'art. 129 C, par. 1, primo trattino, del Trattato CE: cfr. reg. n. 2236/95 cit., considerando n. 7 e art. 3.

[48] Proprio sotto questo profilo, il regolamento (CE) n. 1655/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 1999, introduce modifiche significative al regolamento del 1995. Viene infatti eliminato il requisito, originariamente previsto, secondo cui il cofinanziamento dei progetti doveva avere natura pubblica per poter beneficiare del sostegno comunitario (art. 1 reg. 1655/99 cit., che abroga il secondo paragrafo dell'art. 2 del reg. 2236/95 cit.) e si consente che i contributi siano concessi anche mediante partecipazioni al capitale di rischio di fondi d'investimento o di organismi finanziari analoghi (art. 4, lett. *e)* del reg. 2236/95 cit., come modificato dall'art. 1, par. 3, del reg. 1655/99 cit.; v., inoltre, l'allegato "*Modalità di attuazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e)*").

[49] Art. 8 del reg. n. 2236/95, come modificato dall'art. 1, par. 7, del reg. n. 1655/99.

[50] Cfr. considerando n. 2 e n. 3 reg. 1655/99 cit.

La permanenza di questa pressoché esclusiva funzione programmatoria contraddistingue anche i primi due aggiornamenti degli orientamenti[51]; e se è vero che il diritto derivato non si mostra del tutto indifferente alla vocazione pianificatoria che il Trattato sembra assegnare alle competenze in materia di TEN-T, tenere il passo del *super cycle* economico dei primi anni 2000 porta, al più, a soluzioni di compromesso. Emblematico, sotto questo profilo, il rapporto del 2003 redatto dal Gruppo ad alto livello Van Miert, a cui era affidato lo studio strumentale all'individuazione dei progetti prioritari, in vista della revisione degli orientamenti del 1996 e del 2001[52]: vi si sottolinea, da un lato, "*la necessità di procedere, il più rapidamente possibile, a un esercizio volto a individuare i principali assi, al fine di agevolare la selezione delle priorità della rete transeuropea nel corso delle future revisioni*" e, dall'altro, la circostanza che il Gruppo "*non ha avuto il tempo di individuare questi assi principali*"[53].
All'indomani della crisi economica del 2008, tuttavia, gli orientamenti dell'Unione mutano forma giuridica, struttura e funzione: il regolamento n. 1315/2013[54] presenta contenuti di carattere propriamente pianificatorio, declinati in mappe dotate di un grado di dettaglio assente nelle decisioni del 1996, del 2001 e del 2004.
La riforma del sistema si fonda sull'articolazione delle TEN-T in due livelli di pianificazione. I Capi II e III del regolamento disciplinano, rispettivamente, la rete globale (*comprehensive network*), che ricomprende l'insieme delle infrastrutture esistenti o programmate appartenenti alla rete transeuropea (il cui completamento è previsto per il 2050), e la rete centrale (*core network*), costituita dalle componenti della rete globale di maggiore rilievo strategico per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (da ultimare entro il 2030).
In questa nuova configurazione, l'identificazione preventiva degli assi strategici principali – corrispondenti alla rete centrale – e di quelli complementari – facenti parte della rete globale – diviene condizione necessaria per qualificare un progetto come di interesse comune. La preventiva determinazione dei collegamenti e dei nodi reputati strategici per l'Unione, rappresentati nelle mappe contenute nell'Allegato I del regolamento, comporta così la riduzione degli spazi di discrezionalità degli Stati membri, poiché assume posizione centrale una funzione pianificatoria di carattere generale.
L'attuazione del nucleo strategico delle TEN-T, rappresentato dalla rete centrale, viene organizzata attraverso l'individuazione di corridoi, vale a dire direttrici destinate a intercettare i principali flussi di traffico di lunga percorrenza della rete *core* e orientate, in particolare, al rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri all'interno dell'Unione[55].
In questo modello di pianificazione imperniato su grandi assi logistici, un ruolo centrale è assunto dalla ridefinizione della figura dei coordinatori europei, già introdotta dagli orientamenti del 2004. La loro nomina, divenuta obbligatoria per la Commissione ai sensi dell'art. 45 reg. 1315/2013, non riguarda più singoli progetti, ma si estende all'intero corridoio, tanto sotto il profilo della pianificazione, quanto sotto quello dell'attuazione dei progetti ricompresi nel relativo asse infrastrutturale.

[51] Decisioni n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, e n. 884/2004/CE, del 29 aprile 2004.
[52] Il Report dell'High Level Group on The Trans-European Transport Network, presieduto da Karel Van Miert, è consultabile, alla data di pubblicazione del presente contributo, all'u.r.l.: *https://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf.*
[53] *Ibid*., p. 48 s.
[54] Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che abroga la decisione n. 661/2010/UE, con la quale era stato emanato un testo consolidato degli orientamenti TEN-T intervenuti a far data dal 1996.
[55] Tali corridoi devono attraversare almeno due frontiere e includere, ove possibile, almeno tre modalità di trasporto, comprese, quando pertinenti, le autostrade del mare (art. 43 reg. 1315/2013 cit.).

Anche la disciplina in materia di concessione di contributi finanziari viene, peraltro, profondamente innovata dal coevo regolamento n. 1316/2013: un tentativo di creare, per la prima volta, un effettivo *feedback* tra gli indirizzi strategici e l'allocazione delle risorse dell'Unione[56].

I finanziamenti diventano una componente della struttura complessiva delle reti di trasporto pianificata dagli orientamenti, adeguandosi alle priorità che derivano dalla loro nuova architettura sistemica: il regolamento n. 1316/2013 limita, infatti, la concessione di supporto finanziario alle "*azioni che contribuiscono a progetti di interesse comune*" di cui al regolamento n. 1315/2013[57] e, in particolare, ai progetti individuati attraverso il tracciato dei nove corridoi della rete centrale, attribuendo allo schema di rete descritto dagli stessi corridoi e ad alcuni obiettivi-chiave della rete globale un ruolo di orientamento, oltre che per le risorse specificamente dedicate alle TEN-T dal bilancio dell'Unione, anche per ogni altra forma di finanziamento diretto, tramite sovvenzioni, alla realizzazione di infrastrutture di trasporto contemplata dal diritto europeo[58].

Da ultimo, questa politica dalla esplicita vocazione pianificatoria è stata sviluppata dal regolamento (UE) 2024/1679, contenente i nuovi orientamenti TEN-T[59].

La struttura della rete viene ulteriormente gerarchizzata: accanto alla rete globale e alla rete centrale, viene introdotta una rete centrale estesa *(extended core network*), il cui completamento è previsto entro il 2040, quale livello intermedio tra gli obiettivi del 2030 e quelli del 2050[60].

Ciò deriva dal mutamento riguardante i Corridoi europei dei trasporti (*European Transport Corridors*), il cui più esteso tracciato intercetta non solo lo spazio della rete centrale, ma anche porzioni della rete globale (giustificandone, appunto, l'ascrizione alla nuova rete centrale estesa)[61]; oltre che il profilo quantitativo-dimensionale, il mutamento concerne tuttavia anche quello qualitativo e funzionale.

[56] Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il "*Meccanismo per collegare l'Europa*" (*Connecting Europe facility* - CEF). Il nuovo programma di finanziamento delle reti riconduce a un unico schema la disciplina che negli anni, come gli orientamenti, era stata ritoccata a più riprese e che da ultimo si era frammentata tra una normativa generale, riferita a tutte le TEN (regolamento (UE) n. 67/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, recante la versione codificata del regolamento (CE) n. 2236/95 del 18 settembre 1995, che stabiliva i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee) e disciplina speciale, istitutiva di un programma di finanziamento per i soli settori dei trasporti e dell'energia (regolamento (CE) n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, successivamente modificato dal regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2012). Cfr. M. Calabrò, *Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali*, in *Diritto econ*., 3/2019, p. 73 ss.

[57] Art. 7, par. 1.

[58] Art. 7, par. 2. Si veda, inoltre, il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (in particolare art. 19 e Allegato XI), recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, che impone criteri di condizionalità *ex ante* specifici per l'accesso ai finanziamenti.

[59] Regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013. Cfr. anche il *Commission Staff Working Document on the planning methodology for the trans-European transport network (TEN-T)* del 14 dicembre 2021 (SWD(2021) 471 final), di accompagnamento alla proposta della Commissione per l'adozione dei nuovi orientamenti TEN-T (COM(2021) 812 final), oggi consultabile all'u.r.l.: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0471(01).*

[60] Art. 6, par. 1, art. 10, par. 2 e considerando nn. 18, 19, 23 e 25.

[61] Artt. 7 e 51 e considerando nn. 23, 31 e 35.

Se nel regolamento del 2013 i corridoi svolgevano già funzioni di integrazione modale e continuità transfrontaliera della rete centrale, al cui ambito spaziale erano limitati, nel regolamento del 2024 essi sono configurati come strumenti di coordinamento non soltanto infrastrutturale, ma anche logistico, geopolitico e strategico. I nuovi corridoi risultano orientati, oltre che all'interoperabilità e alla connessione tra i principali flussi europei, anche alla resilienza delle *supply chains*, alla mobilità militare e alla continuità operativa della rete in situazioni di crisi[62].

In tale quadro, vengono significativamente rafforzate anche le competenze dei coordinatori europei. Il regolamento del 2024 ne amplia, infatti, sensibilmente i compiti, tanto nella definizione delle priorità, quanto nel monitoraggio dell'attuazione degli interventi, nel coordinamento tra Stati membri e nella promozione della coerenza tra i corridoi europei di trasporto e gli strumenti nazionali di pianificazione infrastrutturale[63]. Ne deriva una crescente attrazione delle reti nazionali entro una razionalità reticolare europea tecnicamente uniforme e progressivamente più dettagliata[64]. Non mancano peraltro, nel regolamento del 2024, alcuni dati particolarmente significativi direttamente inerenti ai rapporti tra la pianificazione europea e quella nazionale.

Innanzitutto l'art. 60, dedicato ai "*piani che contribuiscono allo sviluppo della rete*", il quale impone agli Stati membri di garantire coerenza tra la pianificazione nazionale delle infrastrutture di trasporto e gli obiettivi della rete TEN-T. La disposizione sembrerebbe presupporre l'esistenza di un livello pianificatorio statale, capace di coordinare reti, nodi e investimenti secondo una logica unitaria e coerente con gli obiettivi europei: per la parte in cui questi ultimi non si traducono in scelte pianificatorie direttamente assunte dal regolamento e dai suoi allegati, una funzione analoga si direbbe necessariamente rimessa a una pianificazione generale dei trasporti nazionale[65].

Ma dati normativi analoghi sono contenuti anche in altre disposizioni del provvedimento, concernenti in particolare i nodi urbani, i terminali multimodali, la resilienza della rete e la gestione dei corridoi europei[66].

Il regolamento del 2024 consolida dunque un modello nel quale l'Unione europea pianifica la rete, ne gerarchizza gli assi, seleziona i nodi strategici, definisce *standard* e priorità e orienta l'allocazione delle risorse; continua però ad affidare agli Stati membri il compito di costruire la razionalità complessiva del sistema infrastrutturale interno, definendo funzioni, specializzazioni e coordinamento dei singoli nodi.

[62] Cfr. gli artt. 7 e 51 e i considerando nn. 31, 82 e 83, sul coordinamento infrastrutturale e operativo attraverso i corridoi; i considerando nn. 42-45, sulla rilevanza del nuovo contesto geopolitico per la configurazione della rete; gli artt. 4, par. 2, lett. d), punti iv)-vi), e 46 e i considerando nn. 77-79, sulla resilienza e sulla continuità dei trasporti in caso di perturbazioni, con specifico riferimento, nel considerando n. 79, alle linee alternative dei corridoi e alla sostituibilità tra modi di trasporto in situazioni di emergenza; nonché gli artt. 47 e 48 e i considerando nn. 80, 89 e 90, sui profili di sicurezza, autonomia strategica e mobilità militare della rete. Particolarmente significativa, inoltre, la riconduzione dei *Rail Freight Corridors* (già disciplinati dal regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010, di cui il regolamento recante gli orientamenti TEN-T 2024 dispone la modifica) entro la più ampia struttura dei nuovi *European Transport Corridors*, secondo una logica che tende a ricondurre in un quadro pianificatorio unitario profili che, nel sistema previgente, risultavano affidati a strumenti settoriali distinti (art. 67; considerando nn. 30, 31 e 101).

[63] Artt. 52-56; considerando nn. 84-87. Cfr. P.J. Stephenson, *European coordinators as senior policy intermediaries in the implementation of the trans-European transport network*, in *Policy Soc'y*, 4/2025, p. 458 ss.

[64] Cfr. considerando nn. 17, 24-26 e 72. Significativa, tra le tante modifiche allo schema TEN-T (di cui non può darsi conto esaustivo in questa sede), anche quella relativa ai nodi urbani: nel regolamento del 2013 essi erano poco più di ottanta; nel regolamento del 2024 superano i quattrocento, divenendo una componente strutturale della rete TEN-T. Il nodo urbano non è più configurato soltanto quale punto di connessione tecnica tra infrastrutture di lunga percorrenza, ma come luogo di integrazione tra reti europee, mobilità urbana sostenibile, logistica e decarbonizzazione. La rete TEN-T sembra così penetrare stabilmente nelle trasformazioni territoriali interne agli Stati membri, superando la tradizionale separazione tra infrastrutture europee e pianificazione urbana o territoriale nazionale (artt. 40-42 e Allegati II e V; considerando nn. 63-68).

[65] Art. 60; considerando nn. 36 e 85.

[66] Cfr., in particolare, artt. 22, 40-42, 47, 54 e 58.

Questo modello sembrerebbe richiedere, insomma, una corrispondenza di metodo, nonché specificazione e integrazione adeguate per scala, tra il disegno europeo della rete e una pianificazione generale dei trasporti di livello nazionale, quanto meno per scongiurare il rischio che le strategie infrastrutturali ideate sull'amplissimo orizzonte spaziale dei corridoi europei di trasporto si riversino sul territorio degli Stati producendo fenomeni di duplicazione infrastrutturale o *overcapacity*.
D'altro canto, se la limitazione del disegno di rete europeo alle sole dorsali principali del sistema trasportistico degli Stati membri trova giustificazione nella natura sussidiaria delle competenze dell'Unione in materia di TEN-T, la stessa sussidiarietà è, allo stesso tempo, la ragione del difetto, nel diritto europeo derivato, di effettivi obblighi per gli ordinamenti nazionali di conformare il proprio sistema trasportistico nazionale a un modello pianificatorio generale e integrato.
E così, ad esempio, se è vero che, come già accennato, tra le accresciute competenze dei coordinatori rientra quella di elaborare un *workplan* di corridoio, tenendo conto di "*piani e programmi*" infrastrutturali adottati dagli Stati membri interessati, e di supportare questi ultimi nella definizione delle priorità (art. 52, parr. 5 e 6), altrettanto vero è che nessuna disposizione del regolamento (UE) 2024/1679 osta a che il *workplan* possa essere elaborato esclusivamente sulla scorta di una (mera) programmazione nazionale di interventi, dei quali sia possibile accertare, di volta in volta e atomisticamente, la generica *compatibilità* con il disegno TEN-T.
La stessa previsione contenuta all'art. 60 del regolamento del 2024, in materia di "*allineamento*" dei piani nazionali con la politica dell'Unione in materia di trasporti, si rivela, in questa prospettiva, più suggestiva che promettente in concreto: su tali piani, infatti, la Commissione può esprimere un semplice parere, il cui esito non ne pregiudica la validità e non ne impedisce l'adozione e l'applicazione. È vero che detto allineamento consente l'accesso alle risorse del CEF, ma non meno vero è che, anche a tal fine, la Commissione potrebbe ritenere sufficiente che lo Stato membro si limiti a programmare interventi, anziché proiettarli razionalmente su uno strumento di carattere pianificatorio generale di livello nazionale[67].

5. La pianificazione mancata: dagli allegati infrastrutture post-2016 al Codice dei contratti pubblici del 2023

La pur superficiale analisi del quadro normativo sovranazionale condotta nel precedente paragrafo mette in evidenza quanto la scelta operata dal Codice dei contratti pubblici del 2016 (una pianificazione generale dei trasporti nazionale sovraordinata alla programmazione degli interventi infrastrutturali prioritari[68]) si ponesse in linea con l'indirizzo metodologico assunto dagli orientamenti TEN-T del 2013 e si proiettasse a innestarsi armonicamente anche nella più marcata prospettiva pianificatoria poi adottata dagli orientamenti del 2024.
Prima che il PGTL di nuova generazione vedesse la luce e che il primo (rinnovato) Documento pluriennale di pianificazione del Ministero dei Trasporti venisse emanato, il legislatore italiano è tuttavia tornato, gradualmente, sui propri passi.

---

[67] Un esito analogo si è del resto registrato nel recente passato: il regolamento n. 1303/2013 (v. *supra*, nota 58), per il raggiungimento dell'obiettivo tematico di cui all'art. 9, n. 7 ("*promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*"), prevede l'esistenza a livello nazionale, quale criterio di condizionalità *ex ante*, di "*uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti che soddisfi i requisiti giuridici per una valutazione ambientale strategica e definisca: il contributo allo spazio unico europeo dei trasporti conforme all'articolo 10 del regolamento (UE) n. 1315/2013* […]*, comprese le priorità per gli investimenti in materia di: assi principali della rete RTE-T e rete globale in cui si prevedono investimenti del FESR e del Fondo di coesione* [...]" (All. XI). All'indomani dell'entrata in vigore del provvedimento, la scelta italiana è stata quella di affidare il ruolo di quadro programmatico di riferimento per la programmazione europea all'Allegato infrastrutture al DEF.
[68] *Supra*, § 3.

Un primo scostamento dal più rigido approccio pianificatorio espresso dal testo originario della Parte V del Codice si è registrato già con il decreto correttivo del 2017[69] che, modificando l'art. 201, ha rimosso la 'misura di salvaguardia' originariamente prevista dal comma 8 e destinata a trovare applicazione nelle more dell'adozione del nuovo PGTL[70]. Lo stesso decreto correttivo ha attribuito al DPP la competenza a dettare "*le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture nonché un elenco degli interventi* […] *ad essi coerente*" e il compito di supplire così, interinalmente, allo strumento pianificatorio deputato, a regime, a indirizzarne e perimetrarne i possibili contenuti[71]. Ciò ha probabilmente contribuito ad alimentare un sostanziale lassismo istituzionale tradottosi, in concreto, nella sopravvivenza *de facto* di un modello programmatorio grosso modo analogo a quello del sistema-Legge Obiettivo: la politica infrastrutturale italiana in materia di trasporti ha continuato a essere affidata a elenchi di opere e interventi che, con varie denominazioni, hanno di anno in anno accompagnato, come allegati infrastrutture, i documenti di programmazione finanziaria. Sul punto occorre, tuttavia, una precisazione. Gli Allegati infrastrutture adottati dopo il Codice del 2016, infatti, non possono essere interamente sovrapposti agli allegati al DPEF della stagione della Legge Obiettivo: almeno nella loro auto-rappresentazione, essi si collocano in una diversa cornice (culturale e) normativa. L'Allegato al DEF 2017, in particolare, assumeva espressamente il superamento della Legge Obiettivo come avvio di una "*nuova stagione*" fondata sulla rinnovata centralità della pianificazione strategica e della valutazione *ex ante* delle opere[72], individuando nel PGTL e nel DPP gli strumenti della nuova sequenza pianificazione-programmazione e nelle Linee guida adottate ai sensi del d.lgs. n. 228/2011 il presidio metodologico per l'individuazione dei fabbisogni, la valutazione delle singole opere e la selezione delle priorità[73].

In questa fase, l'Allegato infrastrutture non pretendeva di sostituirsi al piano generale, ma si presentava come uno strumento transitorio di raccordo tra il sistema ereditato dalla Legge Obiettivo e la nuova sequenza pianificazione-programmazione delineata dal Codice del 2016. L'elenco delle opere avrebbe dovuto essere ricondotto entro una visione di sistema e ordinato alla luce di una previa ricostruzione dei fabbisogni infrastrutturali[74].

---

[69] D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (v., in particolare, art. 119, comma 1, lett. a)-f)).

[70] Secondo la formulazione originaria della norma, nel primo DPP di nuova generazione (del quale l'art. 201, comma 7, d.lgs. n. 50/2016 prevedeva l'approvazione entro un anno dall'entrata in vigore del Codice) avrebbero dovuto essere inclusi automaticamente (e comunque a seguito di un processo di *project review*: art. 201 cit., comma 10) solo gli interventi già individuati come prioritari dall'Allegato infrastrutture al DEF 2015 e quelli, non inclusi nel PIS tra i prioritari, per i quali "*vi sono obbligazioni giuridiche vincolanti*" o in relazione ai quali "*sia già intervenuta l'approvazione del contratto all'esito della procedura di affidamento della realizzazione dell'opera, nonché quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia*" (art. 200, comma 3). Nessuna ulteriore opera avrebbe potuto essere inserita nel primo DPP (né, a regime, nei successivi) se non previa adozione del nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica (art. 201, commi 3 e 8).

[71] L'art. 201, comma 7, d.lgs. n. 50/2016, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal correttivo, prevedeva che il primo DPP, nelle more dell'approvazione del PGTL, contenesse anche "*le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture*" e l'elenco degli interventi ad essi coerenti.

[72] Così, in Premessa, l'allegato infrastrutture al DEF 2017, "*Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture*", p. 7.

[73] Cfr. d.lgs. n. 228/2011, artt. 2 e 8, e d.m. 16 giugno 2017, n. 300, contenente le linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

[74] Allegato infrastrutture al DEF 2017, cit., p. 7 ss., ove l'Allegato è presentato come anticipazione delle linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 e come momento di sintesi e rivisitazione degli interventi infrastrutturali. A tal fine, l'Allegato (p. 75 ss.) opera un aggiornamento dello SNIT definito dal PGTL del 2001, tenendo conto della pianificazione delle TEN-T avviata con il reg. n. 1315/2013 cit., nonché degli interventi contemplati dai PIS emanati sotto la vigenza della Legge Obiettivo.

Anche gli allegati successivi conservano, con diversi accenti, questa retorica 'neo-pianificatoria'. Perfino quello del 2020, segnato dall'emergenza pandemica, insisteva sulla necessità di definire non soltanto cosa realizzare, ma il processo stesso di pianificazione e programmazione, cioè il metodo con cui assumere nel tempo le decisioni sugli interventi da attuare in presenza di scenari caratterizzati da "*deep uncertainty*"[75]. Quello del 2021 ribadiva ancora che, nell'attesa dei nuovi DPP e PGTL, l'Allegato avrebbe dovuto definire gli elementi necessari al soddisfacimento della condizione abilitante europea relativa alla "*pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato*", mediante una mappatura multimodale delle infrastrutture esistenti e programmate e una verifica di coerenza con gli obiettivi europei[76]. Quello del 2022 giungeva a qualificarsi, in attesa del nuovo PGTL, come "*documento ufficiale di pianificazione della mobilità*", confermando così l'ambiguità del modello: l'Allegato, nato come documento di accompagnamento della programmazione economico-finanziaria, veniva caricato di una funzione suppletiva rispetto a un *iter* (di pianificazione generale-programmazione) annunciato, ma mai effettivamente avviato[77].

Fino a questo momento, la fuga dal modello del PGTL non si manifesta ancora, insomma, come rinuncia dichiarata alla pianificazione generale: essa si compie piuttosto dietro lo schermo di una persistente retorica che ne annuncia ed enfatizza il prossimo ritorno.

Una vera fuga dalle ambizioni pianificatorie si è tuttavia realizzata con il Piano nazionale di ripresa e resilienza[78] (come successivamente modificato e integrato[79]) che, con particolare riferimento al settore delle infrastrutture di trasporto, può a pieno titolo essere considerato (secondo le accezioni dei due termini qui assunte in via stipulativa) come uno strumento di programmazione, anziché di pianificazione, sebbene la distinzione tra i due modelli di "*anticipare il futuro*" acquisti in questo caso un significato più specifico e forse, in apparenza, più sfumato.

---

[75] Allegato infrastrutture al DEF 2020, "*#italiaveloce. L'Italia resiliente progetta il futuro*", p. 7 ss., segn. 12 ss., dove la crisi pandemica è assunta come fattore di "deep uncertainty" (per gli effetti sulla logistica v. anche ibid., p. 50 ss.) e si richiama la necessità di definire il "processo di pianificazione e programmazione".

[76] Allegato infrastrutture al DEF 2021, "Dieci anni per trasformare l'Italia", p. 7 s., che richiama la proposta di regolamento (COM(2018) 375 final, formulata dalla Commissione il 29 maggio 2018) che sarebbe poi divenuta la nuova *Common Provisions Regulation* (CPR) della politica di coesione 2021-2027 (Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021). Ai sensi dell'art. 15 e dell'allegato IV del regolamento, l'accesso alle risorse afferenti all'obiettivo strategico 3 ("*Un'Europa più connessa*") è subordinato al soddisfacimento della condizione abilitante concernente una "*pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato*". Tale pianificazione deve comprendere, tra l'altro, una mappatura multimodale delle infrastrutture esistenti e programmate fino al 2030, l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali e la dimostrazione della coerenza con la rete TEN-T e con gli obiettivi climatici dell'Unione. La condizione abilitante in esame costituisce l'evoluzione della condizionalità *ex ante* prevista per il settore dei trasporti dall'allegato XI del regolamento (UE) n. 1303/2013, richiamata *supra*, note 58 e 67.

[77] Allegato infrastrutture al DEF 2022, "*Dieci anni per trasformare l'Italia*", p. VII s.

[78] Il riferimento è al *Piano nazionale di ripresa e resilienza*. *Italia domani*, trasmesso dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021 ai sensi dell'art. 18 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il quadro sovranazionale di riferimento è inoltre costituito dal regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. La valutazione positiva del PNRR italiano è stata proposta dalla Commissione europea con COM(2021) 344 final del 22 giugno 2021 ed approvata dal Consiglio con decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 (ST 10160/21 INIT e ST 10160/21 ADD 1 REV 2). Cfr. il testo del PNRR pubblicato dal Governo italiano, all'u.r.l.: *https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf*.

[79] La decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 è stata successivamente modificata dalle decisioni di esecuzione del Consiglio del 19 settembre 2023 (ST 12259/23 INIT), dell'8 dicembre 2023 (ST 16051/23 INIT e ST 16051/23 ADD 1), del 14 maggio 2024 (ST 9399/24 INIT e ST 9399/24 ADD 1), del 18 novembre 2024 (ST 15114/24 INIT e ST 15114/24 ADD 1 REV 1), del 20 giugno 2025 (ST 9587/25 INIT e ST 9587/25 ADD 1) e del 27 novembre 2025 (ST 15106/25 INIT e ST 15106/25 ADD 1). La decisione dell'8 dicembre 2023 ha altresì approvato l'inserimento del capitolo REPowerEU.

La letteratura specialistica in materia di trasporti distingue infatti, tradizionalmente, tra *transport policy* e *transport planning*, intendendo così giustapporre le attività relative alla definizione degli obiettivi pubblici, delle priorità allocative e degli strumenti regolatori del settore, da un lato, e quella consistente nella predisposizione e nell'attuazione delle azioni necessarie a perseguirli, dall'altro[80].
Una simile distinzione, tuttavia, non può essere assunta nel senso di una rigida separazione tra momento politico-decisionale e momento tecnico-pianificatorio in senso stretto. Nella pianificazione generale dei trasporti, infatti, gli obiettivi della *policy* non si collocano all'esterno del piano, ma vengono da quest'ultimo selezionati, gerarchizzati e conformati all'interno di una rappresentazione sistemica della rete e delle sue interdipendenze territoriali, economiche e funzionali. La pianificazione generale non costituisce dunque un momento meramente attuativo, ma un dispositivo di razionalizzazione del sistema infrastrutturale, capace di organizzare in forma coerente tanto la previsione dei fabbisogni quanto la stessa identificazione degli interessi pubblici rilevanti[81].
D'altro canto, se gli obiettivi della *policy* rappresentano una componente della pianificazione generale, essi non ne esauriscono il contenuto: la pianificazione richiede altresì una ricognizione del sistema esistente, una modellizzazione delle sue dinamiche e la costruzione di un assetto reticolare coerente, entro il quale ordinare priorità, investimenti e strategie allocative. Ed è in questo senso, pertanto, che il PNRR non può essere considerato uno strumento di pianificazione generale.
Pur articolandosi attorno a obiettivi di *policy* particolarmente ambiziosi (decarbonizzazione, sostenibilità ambientale, interoperabilità, resilienza logistica, integrazione modale), il Piano post-pandemico tende a perseguirli attraverso meccanismi prevalentemente finanziari, premiali e procedimentali, senza ricondurli a una previa ricognizione unitaria dell'assetto complessivo della rete nazionale dei trasporti. La dimensione di *policy* permane dunque centrale, mentre arretra quella della pianificazione generale come sede di costruzione sistemica delle esigenze e delle priorità infrastrutturali.
La struttura della Missione 3 del PNRR risulta, sotto questo profilo, particolarmente significativa[82].

[80] J.P. Rodrigue, T. Notteboom, B. Slack, *op. cit*., p. 272 s.
[81] *Supra*, § 1; D. Banister, loc. cit.; J.P. Rodrigue, T. Notteboom, B. Slack, *op. cit.*, p. 277 s.
[82] L'analisi viene qui limitata alla Missione 3 del PNRR – precipuamente dedicata alle "*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*" – soltanto per esigenze di sintesi e linearità espositiva. Le infrastrutture di trasporto, infatti, intercettano trasversalmente una parte significativa dell'intero Piano, risultando frequentemente ricondotte a obiettivi di *policy* eterogenei. Così, ad esempio, la Missione 2 ("*Rivoluzione verde e transizione ecologica*"), Componente 2 ("*Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*"), include investimenti concernenti il rinnovo delle flotte del trasporto pubblico locale, le infrastrutture di ricarica elettrica e lo sviluppo delle filiere dell'idrogeno anche ai fini della mobilità sostenibile; la Missione 1 ("*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura*"), Componente 2 ("*Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*"), contempla interventi relativi alla digitalizzazione della logistica e all'interoperabilità dei sistemi informativi; la Missione 5 ("*Inclusione e coesione*"), Componente 2 ("*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*"), comprende investimenti in materia di mobilità urbana e accessibilità territoriale: cfr. PNRR, rispettivamente: M2C2; M1C2; M5C2.

Essa combina infatti due differenti modalità di intervento pubblico sulle infrastrutture di trasporto: da un lato, una (mera) programmazione accelerata di singoli interventi infrastrutturali già individuati; dall'altro, una *governance* per obiettivi, *standard* e risultati funzionali.
La componente relativa agli investimenti ferroviari (M3C1) è riconducibile al primo tipo di intervento, poiché assume la pressoché esclusiva forma della programmazione di opere già riconoscibili come interventi infrastrutturali determinati: collegamenti AV/AC verso il Mezzogiorno, linee ad alta velocità del Nord di interesse europeo, connessioni diagonali, nodi ferroviari, potenziamenti regionali, sistemi ERTMS[83].
Il Piano non costruisce una nuova rappresentazione della rete nazionale, né procede a una ricognizione generale dello stato delle infrastrutture e delle relative interconnessioni: descrive invece una *pipeline* di interventi in larga misura già sedimentati nella programmazione ferroviaria nazionale, trasformandoli in obiettivi temporalmente vincolati e sottoponendoli a *milestones*, *targets* e cronoprogrammi[84].
La logica sottesa è quella della realizzabilità dell'intervento: maturazione progettuale, cantierabilità, capacità di spesa, rispetto delle scadenze europee.
La componente dedicata all'intermodalità e alla logistica integrata (M3C2) si muove invece secondo una logica differente, ma anch'essa estranea al modello della pianificazione.
Qui il PNRR non si concentra prevalentemente su opere nominativamente individuate, ma su obiettivi funzionali: rendere i porti più sostenibili ed efficienti, ridurre le emissioni generate dalle attività portuali, digitalizzare la catena logistica, migliorare l'interoperabilità dei sistemi, rafforzare l'integrazione modale[85].
Si tratta certamente, in altri termini, di misure di *policy*, ma altrettanto certamente non si è di fronte a strategie *planning-oriented*. Gli interventi, infatti, non vengono selezionati sulla base di una previa ricostruzione sistemica della rete nazionale dei trasporti, ma in funzione del contributo che essi sono in grado di offrire al raggiungimento di specifici e trasversali risultati: decarbonizzazione, interoperabilità, efficientamento logistico, sostenibilità energetica.
Sia come strumento di mera programmazione, sia come sede di definizione di *policies*, il PNRR non si rivela dunque un luogo nel quale il sistema nazionale dei trasporti viene ricostruito, ordinato e gerarchizzato da una razionalità unitaria. Esso opera piuttosto, nell'uno e nell'altro caso, come dispositivo di programmazione finanziaria e amministrativa, volto a rendere determinati interventi o determinate politiche settoriali compatibili con il meccanismo europeo di finanziamento, monitoraggio e rendicontazione proprio del *Recovery and Resilience Facility*[86].

[83] PNRR, Missione 3, Componente 1, "*Investimenti sulla rete ferroviaria*", Investimenti 1.1-1.8.
[84] Esempi sono l'investimento relativo ai collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud, articolato nelle direttrici Napoli-Bari, Palermo-Catania-Messina e Salerno-Reggio Calabria: PNRR, M3C1, Investimento 1.1, "*Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci*".
[85] PNRR, Missione 3, Componente 2, "*Intermodalità e logistica integrata*"; in particolare: Investimento 1.1, "*Porti verdi (Green Ports)*"; Investimento 2.1, "*Digitalizzazione della catena logistica*".
[86] Sul funzionamento del *Recovery and Resilience Facility* mediante *milestones* e *targets*, cfr. regolamento (UE) 2021/241 cit., artt. 18, 19, 20 e 24.

Quanto, poi, agli effetti prodotti dal PNRR come "*atto di programmazione economica recante progetti integrati di* […] *riforme*", cioè come atto di indirizzo non per l'attività amministrativa, ma per quella legislativa[87], non mette qui conto evidenziare come i suoi obiettivi (tutti gravitanti intorno alle nozioni di efficienza, risultato e semplificazione) si siano tradotti in una marginalizzazione, anche a livello micro (settoriale), della pianificazione delle infrastrutture di trasporto[88].
È, invece, necessario considerare la riforma di carattere generale più rilevante per il tema di nostro diretto interesse, anch'essa PNRR-*driven*, cioè l'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici[89].
È con il nuovo Codice, infatti, che si determina lo smantellamento a regime del sistema della pianificazione ideato dal d.lgs. n. 50/2016, poiché il d.lgs. n. 36/2023 priva la pianificazione generale addirittura del marginale ruolo che alla stessa era stato mantenuto anche sotto la vigenza della Legge Obiettivo.
In particolare, sebbene l'intento dichiarato della norma dedicata alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale sia quello di disciplinare anche le relative "*procedure di pianificazione*"[90], all'abrogazione degli artt. 200 ss. del Codice previgente non si accompagna in realtà, nel nuovo, alcun riferimento al PGTL né ad analoghi, vecchi o nuovi strumenti di pianificazione generale dei trasporti[91].
L'infrastruttura "*strategica o di preminente interesse nazionale*" è tale in quanto così qualificata dal Governo (su proposta dei Ministri competenti, sentite le regioni interessate, o su proposta delle stesse regioni, sentiti i Ministri competenti) "*in considerazione del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell'opera*"[92].
L'elenco delle infrastrutture strategiche è inserito all'interno di un nuovo Documento di programmazione delle infrastrutture strategiche (DPIS) che integra, come allegato infrastrutture, il documento di programmazione economico-finanziaria. Non è più il DPP a dover tradurre in programmazione il disegno definito dal PGTL; è, al contrario, l'atto di programmazione economico-finanziaria a contenere direttamente l'elenco delle infrastrutture strategiche, sulla base di criteri riferiti alla redditività dell'opera, alla sostenibilità dei costi, alla coerenza con generalissimi obiettivi e ai tempi di realizzazione.
Questa trasformazione lascia un segno particolarmente evidente negli allegati infrastrutture successivi al '22.

[87] La definizione del PNRR come "atto di programmazione economica recante progetti integrati di investimento e di riforme" è di E. Cavasino, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Riv. AIC*, 3/2022, p. 247, che si sofferma principalmente proprio sul Piano come driver di riforme, interrogandosi sulla sua idoneità a costituire, più che un atto di indirizzo, una fonte di vincoli per "*il processo di definizione dell'indirizzo politico delle future maggioranze di governo*", e così ad accrescere "*la distanza dalla struttura costituzionale policentrica del sistema delle fonti* [europeo e nazionale] *e dallo stretto nesso che essa immagina fra rappresentanza politica e autonomia normativa*" (p. 268).

[88] Sotto questo profilo, con riferimento alla pianificazione dei sistemi portuali, v. M. Ragusa, *PNRR, sistemi portuali e sistema portuale nazionale. La nostalgia del legislatore per le "infrastrutture strategiche" (e il sostanziale placet della Corte costituzionale)*, in A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi, M.T.P. Caputi Jambrenghi, M. Calabrò, G. Colombini, L. Giani, *Le missioni PNRR. Sanità e infrastrutture tra condizionalità finanziarie e sociali*, Napoli, 2023, II, p. 331 ss.

[89] L'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 e il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), che ne ha attuato la delega, costituiscono interventi normativi collocati nella Missione 1, Componente 1, di cui l'adozione del nuovo Codice rappresenta la *milestone* centrale.

[90] Così l'art. 39, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, la cui lettera rivela una immediata e singolare frizione con la (più appropriata) rubrica della norma, ove si fa invece menzione esclusivamente di "*programmazione e progettazione*" delle infrastrutture strategiche.

[91] D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 39; l'art. 226, comma 1, del nuovo Codice abroga il d.lgs. n. 50/2016, salva la disciplina transitoria.

[92] Art. 39 cit., comma 2.

Già l'Allegato al DEF 2023, adottato nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Codice, prende atto della transizione normativa e dichiara che il nuovo quadro avrebbe ridefinito "*le procedure per la pianificazione strategica delle opere e dei programmi prioritari*"; ma la pianificazione a cui si allude non è più quella generale dei trasporti, bensì la selezione di singole opere e programmi da ricondurre a un nuovo quadro di priorità, finanziamenti e tempistiche di realizzazione[93]. L'Allegato infrastrutture successivo non è più costruito, nemmeno formalmente, attorno all'attesa del PGTL o del DPP, ma sull'art. 39 del d.lgs. n. 36/2023, ormai in vigore: il documento evidenzia che il nuovo Codice ha previsto i criteri per l'individuazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale e che tali criteri vengono ivi declinati in una specifica metodologia[94]. Il lessico della pianificazione generale recede a favore di quello della selezione multi-criteriale dell'opera strategica: sviluppo infrastrutturale, riequilibrio socio-economico, sostenibilità ambientale, sicurezza strategica, contenimento dei costi di approvvigionamento energetico, adeguamento della strategia nazionale alla rete europea delle infrastrutture[95]. Non si tratta, beninteso, di criteri privi di contenuto sistemico; essi vengono tuttavia declinati attraverso una metodologia orientata all'individuazione e alla selezione delle singole infrastrutture strategiche.

Gli ultimi allegati confermano l'impostazione del nuovo Codice, concentrandosi sulla ricognizione degli interventi in corso e programmati, dei relativi costi e dei fabbisogni finanziari residui[96]. Se lo SNIT continua a essere richiamato come quadro ricognitivo della rete nazionale, esso non rappresenta più il presupposto (né tanto meno l'esito) di una nuova pianificazione generale e integrata[97].

Non può dirsi, certo, che la differenza tra gli allegati infrastrutture anteriori e quelli successivi al 2023 ricalchi quella tra documenti pianificatori e documenti programmatori. Anche quelli del ciclo 2017-2022 erano, come abbiamo visto, meri strumenti di programmazione: semplicemente, essi continuavano quantomeno a rappresentarsi come atti transitori verso una nuova pianificazione generale, all'interno della cornice disegnata dal Codice del 2016.

[93] Allegato infrastrutture al DEF 2023, "*Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica*", p. 1 s.

[94] Allegato infrastrutture al DEF 2024, "*Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica*", p. 7.

[95] *Ibid*., p. 11 ss.

[96] Allegato al DFP 2026, "*Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica*", p. 5. Analoga formula è contenuta nell'omonimo Allegato al DFP 2025, p. 6. Com'è noto, la modifica dei documenti nazionali di programmazione finanziaria è derivata dal Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, dal regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024 e dalla direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024. Nella legislazione nazionale permane il riferimento al DEF e alla NADEF, anziché al DFP e al DPFP: cfr. art. 7, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

[97] Allegato al DFP 2026, cit., p. 7 ss. e 46 ss.. Sul punto v. *supra*, nota 74.

Gli allegati 2023-2026, invece, prendono atto del venir meno di quella prospettiva.
Significativa, in questo senso, la diversa retorica delle priorità. Nella stagione immediatamente successiva all'emanazione del secondo Codice dei contratti pubblici, l'infrastruttura era ancora prevalentemente presentata come strumento al servizio di accessibilità, integrazione modale, qualità della vita urbana, sostenibilità e selezione razionale dei fabbisogni. Negli allegati più recenti, questi temi vengono invece ricollocati nel contesto di una narrazione che, quando non concentrata sugli aspetti realizzativi, è solo genericamente "strategica" e, talora, esclusivamente simbolica.
Il Ponte sullo Stretto (che nel 2023, 2024, 2025 e 2026 occupa il primo posto tra i "*focus strategici*" degli Allegati infrastrutture) può assumersi quale indicatore emblematico di questa diversa costruzione del discorso: l'opera, il cui valore strategico deriva genericamente dal suo innesto nel corridoio Scandinavo-Mediterraneo[98], è presentata quale "*vero e proprio simbolo della mobilità del futuro*", infrastruttura di coesione nazionale, competitività europea, riduzione delle emissioni e centralità mediterranea[99]. Non importa, qui, indugiare sul merito dell'intervento (né chi scrive avrebbe le competenze necessarie a svolgerne un'adeguata analisi), ma è importante rimarcare la funzione che esso assume nella grammatica del documento: è l'opera singolarmente intesa (di cui l'opera-simbolo è l'epifenomeno) a rappresentare la categoria di legittimazione della programmazione.
Anche la pianificazione europea, in questa luce, sembra acquisire un ruolo differente da quello, conformativo, che più sopra ci era parso emergere dall'evoluzione degli orientamenti sulle TEN-T e dall'interpretazione della loro ultima formulazione[100]. Nel momento in cui il regolamento (UE) 2024/1679 rafforza la struttura multilivello della rete, ridefinisce i corridoi europei dei trasporti e le competenze dei relativi coordinatori, gli allegati infrastrutture non possono di certo ignorare gli obblighi imposti agli Stati membri, in particolare quelli strumentali all'allineamento di piani nazionali alla pianificazione delle TEN-T (art. 60), né il ruolo che piani e programmi nazionali svolgono nella costruzione dei *workplan* di corridoi e priorità orizzontali (art. 54, par. 3, *lett. f)*, punto i))[101]. Tuttavia, anziché guardare alla complessità del sistema dei trasporti, alla crisi climatica, alla vulnerabilità delle catene logistiche e alla crescente interdipendenza tra reti materiali, digitali ed energetiche come a fattori che rendono necessaria una sintesi pianificatoria nazionale, l'ordinamento italiano segue un diverso percorso: la pianificazione si frammenta in allegati annuali, metodologie multi-criteriali, piani settoriali, *milestones* del PNRR, *focus* strategici e appendici finanziarie.
Il ruolo del sistema pianificato delle reti transeuropee diviene così, più che un indirizzo per la pianificazione del sistema nazionale dei trasporti, un mero limite esterno alla programmazione dei singoli interventi infrastrutturali e, al tempo stesso, un facile argomento formalmente spendibile per giustificarne la selezione[102].

---

[98] Come condivisibilmente sottolinea N. Romana, *Il controllo preventivo di legittimità sul progetto del ponte sullo stretto di Messina tra tutela ambientale e regole eurounitarie*, in *GIURETA*, 2025, p. 1226, "*l'inserimento del collegamento stabile* [dello Stretto di Messina] *nella TEN-T giustifica un nodo funzionale, ma non la necessità del ponte: resta spazio per alternative, come ad esempio il* ferry boat *"potenziato", più razionali ambientalmente e coerenti con la normativa eurounitaria, di cui tuttavia non v'è traccia nella delibera CIPESS"* n. 41/2025 del 6 agosto 2025, con la quale era stato approvato il progetto definitivo del ponte sullo Stretto: delibera cui la Corte dei conti ha ricusato il visto di legittimità in ragione della violazione della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat) e dell'art. 72 della direttiva 2014/24/UE (direttiva Appalti), nonché a causa della pretermissione dell'Autorità di regolazione dei trasporti nella procedura di approvazione del Piano economico-finanziario, in violazione degli artt. 43 e 37 del d.l. n. 201/2011 (Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 29 ottobre 2025, n. SCCLEG/19/2025/PREV).

[99] Allegato infrastrutture al DEF 2023, p. 75 ss.; Allegato infrastrutture al DEF 2024, p. 71 ss.; Allegato al DFP 2025, p. 75 ss.; Allegato al DFP 2026, p. 76 ss., da cui è tratta la citazione nel testo.

[100] *Supra*, § 4.

[101] Allegato al DFP 2026, p. 31 ss.

[102] Sul ruolo delle *decision-making narratives* nella costruzione della legittimazione delle decisioni infrastrutturali v. Á. Aparicio, *op. cit.*, p. 3723.

6. Brevi considerazioni conclusive

In che termini l'evoluzione del quadro normativo descritta nei paragrafi precedenti offre spunti per una riflessione di diritto amministrativo che vada oltre la mera cronaca legislativa? Può la tensione tra *tecniche* (pianificatorie e programmatorie) di "*anticipazione del futuro*" essere proiettata nel contesto di tematiche generali, familiari all'analisi giuridica del potere pubblico? E può il punto di vista del diritto amministrativo tentare di sistemare quella tensione proponendo, dalla propria prospettiva culturale, un contributo utile ad affrontarne la problematicità?

Secondo una delle più suggestive ricostruzioni della discrezionalità amministrativa, elaborata dalla dottrina francese di inizio Novecento, il carattere propriamente *discrétionnaire* del potere emerge quando la decisione pubblica non si risolve nell'accertamento o nella valutazione di fatti esistenti o accaduti, ma ha a oggetto la previsione di vantaggi, inconvenienti o bisogni futuri. In tali ipotesi, osservava Michoud, "*il ne s'agit plus de critérium juridique*": la valutazione è affidata al potere amministrativo, depositario delle informazioni necessarie alla previsione e responsabile delle conseguenze della decisione[103]. Da questa premessa l'A. traeva una conseguenza coerente con la sua epoca: sottoporre tale apprezzamento al controllo giurisdizionale avrebbe significato compromettere, al tempo stesso, il compito del giudice e quello dell'amministrazione[104].

Se questa impostazione – comprensiva di premesse e conseguenze – fosse ancora integralmente accoglibile, la scelta tra modelli *plan-based* e modelli *anti-planning* potrebbe apparire, per il giurista, sostanzialmente neutra. Tanto la pianificazione generale, quanto la programmazione incrementale non sono, appunto, che tecniche di "*anticipazione del futuro*": entrambe presuppongono che l'amministrazione costruisca una rappresentazione di eventi non ancora verificatisi e assuma, sulla base di tale rappresentazione, decisioni destinate a incidere durevolmente sull'assetto economico, territoriale e sociale del Paese.

Già al tempo in cui Michoud formulava le sue tesi, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa si era avviata su un percorso destinato a mettere in discussione prima le conseguenze, poi la stessa premessa di quella impostazione. Il diritto amministrativo contemporaneo ha progressivamente giuridificato ampie aree della discrezionalità amministrativa mediante il controllo giudiziale dei presupposti fattuali della decisione, della completezza dell'istruttoria, della coerenza della motivazione, dell'attendibilità delle valutazioni tecniche, della proporzionalità e ragionevolezza della scelta[105]. Questa evoluzione rende sempre meno persuasiva l'idea che il carattere predittivo del potere costituisca, di per sé, una zona franca, sottratta all'indagine giuridica.

---

[103] L. Michoud, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, in *Ann. Univ. Grenoble*, 3/1913, p. 429 ss., segn. 493 ss.

[104] *Ibid*., p. 494.

[105] Una recente e ampia sistematizzazione delle discrezionalità in S. Perongini, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa*. Das intendierte Ermessen, das null Ermessen *e la maturazione del potere amministrativo discrezionale*, Torino, 2025. Sul progressivo ampliamento del sindacato sui presupposti fattuali, sulle valutazioni tecniche e sulle inferenze dell'amministrazione, cfr. M. Ragusa, *Il giudizio di fatto nel processo amministrativo di annullamento*, Napoli, 2025, p. 73 ss. e 260 ss.. Cfr. altresì i contributi raccolti in F. Francario, M.A. Sandulli (a cura di), *Sindacato sulla discrezionalità e ambito del giudizio di cognizione. Atti delle "Giornate di studio sulla giustizia amministrativa", Castello di Modanella (Rapolano, Siena), 16 - 17 giugno 2023*, Napoli, 2023, e in AIPDA, Annuario 2022. "*Discrezionalità e amministrazione*" (Atti del convegno annuale. Bologna, 7-8 Ottobre 2022), Napoli, 2023, ove, per un diretto richiamo della dottrina di Michoud, v. A. Sandulli, *Gli orizzonti della discrezionalità amministrativa. Dalla libertà discrezionale alla discrezionalità interstiziale*, p. 6.

"*Anticipare il futuro*" non è mai, per l'amministrazione, un atto intuitivo. La "anticipazione" muove da fatti presenti e accertabili, seleziona dati, attribuisce rilevanza a determinati interessi e relazioni, costruisce scenari possibili e formula ipotesi causali, procedendo mediante la definizione e l'applicazione di criteri inferenziali. Sotto questo profilo, la ricostruzione prospettica di una realtà futura non differisce troppo da quella, retrospettiva, di fatti passati e ignoti[106]: in entrambi i casi, il ragionamento muove da elementi conoscibili e procede verso la conclusione attraverso stadi suscettibili di descrizione e di esternazione argomentativa, di contestazione e di controllo. Di modo che lo stesso effetto che l'amministrazione si prefigge di determinare può essere considerato, sul piano giuridico, come uno dei presupposti che giustificano e limitano l'esercizio del potere[107].

È in questa prospettiva che la distinzione (e la scelta del legislatore) tra modelli pianificatori e modelli ispirati alla mera programmazione infrastrutturale si rivela tutt'altro che neutra dal punto di osservazione teorico del diritto amministrativo.

Non ovviamente perché la contrapposizione tra modelli pianificatori e non-pianificatori possa essere semplicisticamente impostata in termini di opzione tra razionalità e irrazionalità dell'azione pubblica. L'analisi comportamentale mostra, al contrario, come *optimism bias*, *overconfidence* e *noise* interessino tutti i livelli del processo decisionale (anche) pubblico[108]. Né può trascurarsi che gli approcci *anti-planning* possono farsi forti di argomenti tutt'altro che trascurabili: un piano generale dei trasporti formalmente sovraordinato alla programmazione potrebbe irrigidire errori iniziali, produrre effetti di *path dependence* e trasformare una rappresentazione contingente del sistema in un vincolo stabile per le decisioni successive[109].

[106] W. Jellinek, *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung*, Tübingen, 1913, p. 54.

[107] Cfr. G. Corso, *Appunti sulla discrezionalità*, in Id., M. Immordino (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia. Atti del Convegno «Quale piano per il futuro dell'urbanistica?» (Palermo, 30 novembre 2021)*, Napoli, 2022, p. 154 s.; il tema è approfondito in M. Ragusa, *Il giudizio di fatto*, cit., p. 72 ss. e 128 ss.

[108] D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, London, 2011; Id., con O. Sibony e C.R. Sunstein, *Noise. A Flaw in Human Judgment*, New York, 2021; C.R. Sunstein, *Behavioral Public Choice*, in E. Zamir, D. Teichman (eds.), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, Oxford, 2014, p. 725 ss.; Id., *The Cost-Benefit Revolution*, Cambridge (Mass.), 2018. Nella dottrina italiana di diritto amministrativo, per un'analisi del *bias*, del *debiasing* e dell'effetto che le acquisizioni delle scienze cognitive producono nella tradizionale definizione del rapporto organico, cfr. N. Paolantonio, *«Tu chiamale, se vuoi, emozioni» (dalla immedesimazione organica al* bias *cognitivo)*, in *Diritto econ.*, 2-3/2025, p. 127 ss.

[109] C.E. Lindblom, *The Science of "Muddling Through"*, in *Public Adm. Rev.*, 1959, p. 79 ss.; A.O. Hirschman, *Development Projects Observed*, Washington, D.C., 1967; W.B. Arthur, *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events*, in *Econ. J.*, 394/1989, p. 116 ss.; P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in *Am. Pol. Sci. Rev.*, 2/2000, p. 251 ss.

Il punto su cui occorre soffermare l'attenzione, tuttavia, è che l'assenza di pianificazione non elimina tali distorsioni ma, disperdendole, ne preclude o ne rende più ardua e incerta la tracciabilità.
In un modello fondato sulla selezione di singoli interventi, infatti, ciascun progetto tende a produrre autonomamente i propri presupposti giustificativi: come si è già sottolineato (*supra*, § 2), emancipata dal confronto con un assetto pianificatorio previamente definito, la programmazione infrastrutturale finisce per assumere la forma di una graduatoria di progetti, stilata all'esito di procedure di *call* governate da criteri microeconomici, il cui impiego si accompagna spesso a valutazioni macroeconomiche di dubbia attendibilità. Queste ultime, infatti, non si innestano su un sistema dal quale emerga la necessità o l'opportunità dell'opera, ma tendono piuttosto a descrivere il sistema stesso a partire dall'opera. Esse risentono, così, tanto della parzialità del punto di osservazione dal quale vengono formulate (il singolo intervento infrastrutturale), quanto della desiderabilità che l'intervento stesso, specie se sostenuto da capitali privati, presenta in sé e per sé, a prescindere dalla verifica della sua effettiva funzionalità rispetto agli interessi logistici e agli ulteriori interessi pubblici, diffusi e trasversali, che una pianificazione generale sarebbe invece chiamata a individuare e ordinare in via preliminare.
È la letteratura sui megaprogetti, in particolare, ad avere dimostrato che sottostima dei costi, sovrastima dei benefici, *strategic misrepresentation*, *lock-in effect* e cattura da parte di interessi concentrati nella promozione e realizzazione delle grandi infrastrutture sono vizi che affliggono più il livello progettuale che quello pianificatorio-generale[110]: è questo il livello decisionale al quale si rivolgono le analisi che illustrano come la razionalità del singolo megaprogetto (nella stragrande maggioranza dei casi indagati, una grande infrastruttura di trasporto) sia spesso costruita su previsioni ottimistiche e su rappresentazioni strategicamente orientate alla sua approvazione[111].

[110] B. Flyvbjerg, N. Bruzelius, W. Rothengatter, *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*, Cambridge, 2003; B. Flyvbjerg (ed.), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford, 2017; M. Wachs, *When Planners Lie with Numbers*, in *J. Am. Plann. Ass'n*, 1989, p. 476 ss.; C.C. Cantarelli, B. Flyvbjerg, B. van Wee, E.J.E. Molin, *Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns*, in *Environ. Plann. B: Plann. Des*., 2010, p. 792 ss.

[111] B. Flyvbjerg, N. Bruzelius, W. Rothengatter, *Megaprojects and Risk*, cit., p. 1 ss., 11 ss. e 22 ss.; B. Flyvbjerg, *Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built – And What We Can Do About It*, in *Oxf. Rev. Econ. Policy*, 3/2009, p. 344 ss.; cfr. anche Id., *What You Should Know About Megaprojects and Why: an Overview*, in *Proj. Manag. J.*, 2014, p. 6 ss.

Si tratta di studi che hanno dimostrato empiricamente l'inattendibilità della tesi della c.d. *Benevolent Hiding Hand*, stando alla quale la sottovalutazione delle difficoltà di un progetto sarebbe compensata dallo stimolo che l'emergere dei problemi inizialmente ignorati produce, in fase di realizzazione, sulla creatività e sulla conoscenza[112]. Flyvbjerg e Sunstein, in particolare, rilevano come nei grandi progetti la sottovalutazione dei costi e delle difficoltà si accompagni, più spesso, alla sopravvalutazione dei benefici e delle capacità di risposta, con l'effetto di aggravare, anziché compensare, il rischio decisionale[113]. E il parallelo che gli Autori tracciano tra pianificazione (di progetto) e *regulation* è particolarmente indicativo ai nostri fini: nell'uno e nell'altro caso l'autorità pubblica assume decisioni sulla base di stime relative a costi, benefici, innovazioni future e comportamenti degli attori regolati; e in entrambi i casi l'ottimismo delle aspettative può condurre a sottovalutare gli ostacoli e a sopravvalutare la capacità del sistema di correggersi spontaneamente[114].

La tensione tra i modelli che, per comodità, abbiamo definito pianificatori e programmatori, più che a una ingenua alternativa tra razionalità e irrazionalità dell'azione pubblica, può allora essere accostata al problema giuridico del rischio: una tensione tra diverse modalità di organizzazione e controllo di distorsioni inevitabili.

Le decisioni sulle grandi infrastrutture producono effetti sistemici, durevoli e difficilmente reversibili, sono assunte in condizioni di incertezza, implicano la comparazione tra scenari alternativi, incidono su interessi logistici, territoriali, ambientali, finanziari e sociali[115].

E quando diciamo che esse "*anticipano il futuro*" intendiamo in realtà dire che, come negli ambiti tradizionali del diritto del rischio, è l'intervento pubblico – non il futuro – a essere "*anticipato*"[116]. In ciò esse presentano una fisionomia non lontana da quella delle decisioni che il diritto amministrativo contemporaneo governa (anche) attraverso il paradigma della precauzione[117]: non perché la pianificazione infrastrutturale abbia sempre a oggetto rischi di carattere ambientale o sanitario, ma perché anch'essa impone di decidere prima che il futuro sia conoscibile.

---

[112] A.O. Hirschman, *op. cit*.

[113] B. Flyvbjerg, C.R. Sunstein, *The Principle of the Malevolent Hiding Hand; or, the Planning Fallacy Writ Large*, in *Soc. Res.*, 2016, p. 779 ss.: gli Autori sottopongono a verifica empirica l'intuizione della Benevolent Hiding Hand su un campione assai più ampio di grandi progetti rispetto a quello indagato da Hirschman (v. nota precedente), dimostrando che, nella stragrande maggioranza dei casi, la sottovalutazione iniziale delle difficoltà non è affatto compensata da virtuosi e spontanei effetti di auto-correzione in corso d'opera.

[114] *Ibid*., p. 781 ss.; v. anche C.R. Sunstein, *The Cost-Benefit Revolution*, cit., e Id., *The Real World of Cost-Benefit Analysis: Thirty-Six Questions (and almost as Many Answers)*, in *Colum. L. Rev.*, 1/2014, p. 167 ss.

[115] Cfr. R. Ehrenfeucht, *Megaprojects and Risk: A Conversation with Bent Flyvbjerg, in Critical Planning*, 11/2004, p. 53 ss.: "*Because of their empirical track record, I have come to think of megaprojects as disaster-prone.* [A] *"disaster gene" has been built into them.* […] *When a megaproject is proposed and appraised, promoters typically overestimate the benefits that will derive from the project and they similarly underestimate the costs. This creates enormous risks with projects.* […] *I should stress that when I say risks, I mean a wide range of different types of risks. These can be financial risks. They can be environmental and social risks. They can also be safety risks*" (54).

[116] P. Savona, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2/2010, p. 355 ss.

[117] Sul principio di precauzione come paradigma del principio di proporzionalità v. S. Cognetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, p. 73 ss.; nel senso che il principio di precauzione rappresenterebbe semmai proprio il caso-limite che mostra l'impossibilità di decidere senza un giudizio proporzionale su rischi contrapposti v. C.R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle*, in *U. Pa. L. Rev.*, 2003, p. 1003 ss.; Id., *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005; sul tema v. P. Savona, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Napoli, 2013, p. 253 ss. e 283 ss.

La pianificazione generale dei trasporti costituisce, in questa luce, una tecnica di governo dell'incertezza. Essa non elimina il 'rischio', ma obbliga l'amministrazione a identificarlo tramite un'adeguata istruttoria, a definirlo, a distribuirlo, a comparare alternative e a motivare le proprie decisioni, predisponendo idonei meccanismi per la loro periodica revisione.
Da ciò discendono almeno tre conseguenze, che marcano una differenza giuridicamente rilevante tra pianificazione e mera programmazione.
La prima, la più immediata, riguarda l'istruttoria amministrativa.
In un modello pianificatorio, l'attività conoscitiva non è assorbita dalla valutazione del singolo intervento, ma investe il sistema entro il quale questo dovrà successivamente innestarsi. Il piano generale non tiene luogo dell'istruttoria progettuale, ma la precede e la orienta, fornendole il quadro necessario per stabilire quali fatti siano rilevanti e quali relazioni debbano essere considerate; al contempo, lo stesso piano generale potrà eventualmente essere posto in discussione quando le sue premesse fattuali o valutative necessitino di essere adeguate, integrate o sostituite alla luce delle acquisizioni istruttorie dei livelli successivi di pianificazione e progettazione[118].
La seconda (connessa) conseguenza riguarda la partecipazione.
Il dibattito pubblico e, più in generale, la partecipazione procedimentale relativa al singolo progetto consentono agli interessati di rappresentare impatti, interferenze e opposizioni riferibili all'opera già individuata. A tal proposito, è certamente condivisibile la posizione di Flyvbjerg, che individua in trasparenza e coinvolgimento pubblico alcune delle condizioni necessarie per ridurre il rischio associato ai megaprogetti: più che il valore della partecipazione come garanzia di democraticità delle decisioni, si pone così in rilievo il suo essere strumento di emersione e di esposizione al contraddittorio delle loro premesse cognitive[119].
Tuttavia, in assenza di una previa pianificazione generale, gli istituti partecipativi finiscono con l'essere gravati da una funzione che difficilmente possono assolvere nel contesto comunicativo in cui trovano spazio: per quanto aperta al confronto tra una pluralità di interessi, l'*enquête préalable* sul singolo progetto incontra gli stessi limiti che ostacolano un'istruttoria non (o limitatamente) partecipata, poiché il suo punto di osservazione è in grado di distorcere la valutazione di coerenza (o distonia) tra l'intervento *in fieri* e la razionale rappresentazione del sistema trasportistico generale[120].

[118] F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, p. 336 ss.

[119] B. Flyvbjerg, N. Bruzelius, W. Rothengatter, *Megaprojects and Risk*, cit., p. 111 ss. e *passim*. Sul tema della partecipazione v. già B. Flyvbjerg, V.C. Petersen, *A Materialistic Concept of Planning and Participation*, in *Acta Sociol*., 4/1981, p. 293 ss.; B. Flyvbjerg, *The Open Format and Citizen Participation in Transportation Planning*, in Transp. Res. Board, *Social and Technological Issues in Transportation Planning*, Washington, 1984, p. 15 ss., consultabile alla data di pubblicazione del presente contributo all'u.r.l.: *https://onlinepubs.trb.org/Onlinepubs/trr/1984/991/991-003.pdf*; B. Flyvbjerg, T. Richardson, *Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory*, in P. Allmendinger, M. Tewdwr-Jones (eds.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, London - New York, 2002, p. 44 ss.

[120] Sul dibattito pubblico come strumento di emersione delle informazioni e di contestazione delle premesse decisionali nella pianificazione delle grandi opere, cfr. J. Forester, *Planning in the Face of Power*, Berkeley - Los Angeles, 1989; con riferimento al contesto italiano v. V. Molaschi, *La democratizzazione delle decisioni* "science and technology based". *Riflessioni sul dibattito pubblico*, in *Nuove autonomie*, 3/2017, p. 463 ss.; Ead., *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018. Sui limiti del dibattito pubblico in un contesto non pianificato, v. M. Ragusa, *Nel cortile di chi? Dibattito pubblico e pianificazione delle grandi opere di interesse nazionale*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, IV, Napoli, 2022, p. 3109 ss.

A dispetto dell'omonimia, pertanto, il dibattito pubblico previsto dall'art. 40 del vigente codice dei contratti pubblici è un istituto profondamente differente da quello che l'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016 inseriva in un contesto normativo ispirato (almeno nelle intenzioni del legislatore) a un modello pianificatorio. In quest'ultima disciplina, il valore del piano non consisteva nel sostituire il conflitto con il consenso, ma nel creare uno spazio istituzionale nel quale il primo potesse manifestarsi, essere istruito, partecipato e successivamente controllato[121].

La terza conseguenza riguarda ovviamente il sindacato giurisdizionale.

Il piano generale, come auto-vincolo dell'amministrazione, è uno strumento di giuridificazione dei profili di discrezionalità della decisione sul progetto, collocando quest'ultimo entro un quadro di premesse fattuali, obiettivi e priorità che possono essere assunti quali criteri di validità delle decisioni successive. La singola scelta programmatoria o progettuale diviene così sindacabile non soltanto per la sua coerenza interna, ma anche per la sua conformità rispetto all'assetto complessivo previamente definito. È forse superfluo ribadire che, a tal fine, uno strumento di pianificazione generale dei trasporti dovrebbe possedere, oltre che una idonea collocazione nella gerarchia delle fonti sub-primarie, anche un adeguato grado di dettaglio in merito alla distribuzione funzionale e territoriale di strategie, obiettivi e risorse[122]. Privo dell'una o dell'altra qualità, esso si limiterebbe a offrire un insieme di *commoda* argomentativi alle decisioni sui singoli progetti[123], rendendone forse ancora più ardua la contestabilità[124].

[121] B. Flyvbjerg, T. Richardson, *Planning and Foucault*, *loc. cit.*: "*'rationality is penetrated by power', and the dynamic between the two is critical in understanding what policy is about. It therefore becomes meaningless, or misleading – for politicians, administrators and researchers alike – to operate with a concept of rationality in which power is absent*"; cfr. anche B. Flyvbjerg, *Rationality and Power: Democracy in Practice*, Chicago, 1998, p. 164 s., ivi citato sul punto.

[122] F. Karrer, *La pianificazione portuale tra "spazio marittimo" e "condominio urbanistico"*, contributo alla consultazione promossa dalla Community "*Porti città territori*" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU sull'impatto del DL 121/2021, consultabile all'url: *https://inu.it/wp-content/uploads/karrer-newsletter-21-gennaio-2023.pdf*; v. anche Id., *L'eliminazione del Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica (PGTL). Volontà esplicita o dimenticanza?*, in *Aperta Contrada*, 19 gennaio 2023.

[123] V. *supra*, nota 102.

[124] V. *supra*, nota 12.

La preferenza per un modello pianificatorio, non è forse del tutto inutile evidenziarlo, non implica alcuna automatica adesione a forme di pianificazione economica generale del tipo tradizionalmente criticato dalla cultura liberale e neo-liberale novecentesca[125]: non si tratta, qui, di sostituire il mercato con un centro pubblico di allocazione delle scelte produttive, ma di costruire una rappresentazione pubblica delle relazioni territoriali, dei flussi logistici, delle interdipendenze infrastrutturali e degli interessi sistemici coinvolti.

Né la critica alla crisi della pianificazione generale dei trasporti presuppone un'illusione di autosufficienza dell'amministrazione. Essa muove, semplicemente, dalla constatazione che, nel settore delle infrastrutture di trasporto, la dipendenza da risorse, garanzie e decisioni pubbliche resta strutturale: il problema non è dunque se il pubblico debba svolgere un ruolo, ma se tale ruolo debba manifestarsi come costruzione trasparente di un quadro sistemico o come mera abilitazione finanziaria di interventi puntuali[126].

Almeno in questo limitato senso, mi pare che la pianificazione generale dei trasporti possa dirsi, sotto il profilo giuridico, un modello preferibile alla (mera) programmazione. Non perché garantisca l'ottimalità delle scelte pubbliche, né perché le renda immuni da *bias*, cattura o *lock-in*. La preferibilità dipende piuttosto dalla possibilità – aperta, almeno in potenza, alla pianificazione generale e invece preclusa, tendenzialmente, alla mera programmazione – di costruire le condizioni istituzionali che rendono verificabile il modo in cui il "*futuro*" viene assunto come oggetto dell'istruttoria e, per suo tramite, della decisione pubblica.

[125] Le obiezioni hayekiane alla pianificazione (F.A. von Hayek, *The Road to Serfdom*, London, 1944; Id., *The Use of Knowledge in Society*, in *Am. Econ. Rev*., 4/1945, p. 519 ss.) colpiscono la pretesa di sostituire al mercato un centro pubblico capace di concentrare e utilizzare conoscenze disperse nella società; analogamente, le cautele espresse di recente dalla dottrina rispetto a una lettura dell'art. 41 Cost. come fondamento di un rinnovato potere pubblico di programmazione economica ambientalmente orientata (v. F. Cintioli, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Diritto econ.*, 2/2024, p. 11 ss., segn. 21 ss.) riguardano la pianificazione delle scelte produttive e industriali, non la costruzione pubblica del quadro infrastrutturale entro il quale tali scelte si svolgono.

[126] P. Casadio, M. Paccagnella, *op. cit.*; V. Di Giacinto, G. Micucci, P. Montanaro, *Coordinamento della spesa pubblica e spillover spaziali delle infrastrutture di trasporto: evidenze per l'Italia*, in AA.VV., *Le infrastrutture in Italia*, cit., p. 63 ss.. Sul tema v. anche S. Bologna, *Banche e crisi. Dal petrolio al container*, Roma, 2013, p. 165 ss., e Id., *Le multinazionali del mare*, cit., p. 247 ss.