

Contributi di Diritto amministrativo

3

Studi e Monografie

CONTIBUTI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Collana diretta da

FRANCO GAETANO SCOCA, GUIDO CORSO
MARINA D'ORSOGNA, LOREDANA GIANI, MARIA IMMORDINO, ARISTIDE POLICE
MARIA ALESSANDRA SANDULLI, MARIO SPASIANO

Studi

**LIBERALIZZAZIONE
E REGOLAZIONE
DEL SISTEMA DEI TRASPORTI**

**Coesione economica e sociale e
tutela dei diritti fondamentali**

a cura di
**Giovanna Colombini, Marina D'Orsogna,
Loredana Giani e Aristide Police**

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2019 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-

INDICE

<i>Prefazione</i>	00
G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Giani, A. Police	

I. Trasporti, intermodalità, infrastrutture

E. Turco Bulgherini, M. Comenale Pinto, <i>Trasporti e intermodalità</i>	00
R. Dipace, <i>Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile</i>	00
A. Zito, <i>La politica pubblica delle infrastrutture di trasporto: presupposti e condizioni per una gestione efficace</i>	00
G. Caia, <i>Il sistema dei trasporti tra innovazione infrastrutturale e riforma del servizio pubblico</i>	00
W. Giulietti, <i>Finanziamento pubblico nel settore dei trasporti</i>	00
E. Picozza, <i>Il ruolo strategico dell'infrastruttura dei trasporti</i>	00
F. D'Angelo, <i>Trasporti e tutela dei diritti</i>	00
V. Manzetti, <i>Il ruolo della BEI nel finanziamento delle infrastrutture</i>	
<i>Riferimenti bibliografici</i>	00

II. Trasporti su strade e autostrade

S.S. Scoca, <i>Le infrastrutture stradali</i>	00
A. Bartolini, <i>Strade e infrastrutture stradali</i>	00
S. Cimini, <i>Le infrastrutture autostradali</i>	00
S. Licciardello, <i>La regolazione del trasporto su strade e autostrade</i>	00
A. Carbone, <i>La gestione delle infrastrutture stradali e autostradali</i>	00
A. Rallo, <i>La concorrenza in autostrada può viaggiare contromano</i>	00
A. Iacopino, <i>Il sistema dei trasporti stradali e autostradali: spunti per una comparazione dei modelli</i>	00
F. Fracchia, <i>Infrastrutture e gestione: fugaci spunti di riflessione</i>	00
<i>Riferimenti bibliografici</i>	00

III. Porti e aeroporti

M. Calabrò, <i>Le infrastrutture portuali</i>	00
P. Lazzara, <i>Infrastrutture portuali: alcuni spunti critici</i>	00
F. Gaspari, <i>Le infrastrutture aeroportuali</i>	00
M. Gola, <i>Le infrastrutture aeroportuali: spunti di riflessione</i>	00
F. Follieri, <i>La regolazione economica dei porti e degli aeroporti, tra fallimenti del mercato e fallimenti della regolazione</i>	00
F. Manganaro, <i>Efficacia e criticità del sistema di regolazione di porti e aeroporti</i>	00
M. Allena, <i>Le gestioni aeroportuali tra principio di gara e affidamenti diretti: Italia e Gran Bretagna a confronto</i>	00
C. Cacciavillani, <i>Spunti di riflessione sulle gestioni aeroportuali</i>	00
A. Sikera, <i>L'evoluzione del sistema dei controlli in ambito portuale: verso lo sportello unico marittimo</i>	00
A. Antonelli, <i>Attività di regolazione e tutela del contraente debole nel settore portuale</i>	00
L. Colangelo, <i>Regolazione e ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile dei porti nazionali ed europei: una realtà in continua evoluzione</i>	00
P. Addis, <i>Il sistema portuale del Regno Unito</i>	00
V. Manzetti, <i>Il sistema portuale spagnolo</i>	00
B. Celati, <i>Le recenti evoluzioni del sistema portuale marittimo francese, tra diritto europeo e interessi strategici nazionali</i>	00
R.G. Di Meglio, <i>Il caso dei porti greci</i>	00
L. Casale, <i>I porti olandesi. Il caso del Porto di Rotterdam</i>	00
M. Lunardelli, <i>I porti negli Stati Baltici tra cooperazione, tutela ambientale e legislazione nazionale</i>	00
N. Telia, <i>La dottrina marittima e il sistema portuale della Federazione russa</i>	00
<i>Riferimenti bibliografici</i>	00

IV. Strade ferrate e nodi intermodali

A. Romeo, <i>Le infrastrutture ferroviarie</i>	00
N. Paolantonio, <i>Separazione tra gestione delle infrastrutture e prestazione del servizio</i>	00
M. Trimarchi, <i>Le infrastrutture per il trasporto intermodale</i>	00
C. Celone, <i>La regolazione indipendente del settore ferroviario</i>	00

INDICE	7
A. Crismani, <i>La gestione delle infrastrutture</i>	00
M. Immordino, <i>Una questione collaterale al problema della gestione: la qualificazione giuridica dell'infrastruttura ferroviaria</i>	00
G.F. Licata, <i>La disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America</i>	00
E. Di Salvatore, <i>La disciplina costituzionale del sistema ferroviario Tedesco</i>	00
<i>Riferimenti bibliografici</i>	00

V. Trasporti, coesione, sostenibilità

R. Dipace, M. D'Orsogna, L. Giani, <i>Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale</i>	00
L. Giani, <i>Connecting the Region: la strategia macroregionale per i trasporti</i>	00
A. Iacopino, <i>Le fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella macroregione Adriatico Ionica</i>	00
G. Romano, <i>«Smart City» e BENI CULTURALI: nuove forme di accessibilità e fruizione per un sistema locale sostenibile e inclusivo</i>	00
S. Di Pietro, <i>L'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario alle associazioni di volontariato: l'evoluzione dell'istituto alla luce delle politiche europee di coesione</i>	00
F. Vaccarelli, <i>Terminology and Translation Issues in EU Eng>Ita Documents</i>	00
<i>Riferimenti bibliografici</i>	00

LOREDANA GIANI

CONNECTING THE REGION:
LA STRATEGIA MACROREGIONALE PER I TRASPORTI

SOMMARIO: 1. Premessa. La programmazione europea 2014-2020. – 2. Brevi cenni sulla disciplina dei trasporti a livello internazionale. – 3. I trasporti nel diritto e nelle politiche dell'Unione Europea. – 3.1. Base giuridica. – 3.2. I trasporti nel diritto e nelle politiche dell'Unione Europea. – 3.3. Politiche dell'UE nei vari modi di trasporto. – 3.4. Gli ambiti che più rilevano: reti TEN-T e autostrade del mare, porti, sicurezza del trasporto marittimo, intermodalità. – 3.5. La competenza esterna dell'UE nel settore dei trasporti. – 4. Cenni sulla *governance* della strategia EUSAIR. – 5. Strumenti finanziari a sostegno del Pilastro 2: considerazioni di carattere generale. – 6. Strumenti finanziari di sostegno al Pilastro 2 - trasporti.

1. Premessa. La programmazione Europea 2014-2020 e il ruolo della strategia EUSAIR

Preliminare all'analisi del quadro normativo, procedurale e della governance della Macroregione EUSAIR, con riferimento al Pilastro 2 (*Connecting the Region*), è l'enucleazione, sintetica ma di carattere generale, del contesto in cui la stessa Macroregione si innesta, al fine di comprendere le coordinate essenziali e la peculiare chiave di lettura che deve essere assunta per la completa comprensione del fenomeno.

Essa si innesta nel quadro della politica di coesione e della programmazione europea.

Il dato normativo di riferimento è rappresentato dall'art 174 del TFUE che fissa i principi e gli obiettivi della politica di coesione economica-sociale e territoriale, individuando quello che è il fine ultimo cui essa tende: ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni europee e il ritardo di alcune regioni meno favorite.

Obiettivo, quest'ultimo, che trova nella programmazione lo strumento principe per la sua realizzazione. Programmazione che, nel regolamento generale sui fondi, nel testo approvato nel 2013, viene definita come quell'iter organizzativo decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie in più fasi con il coinvolgimento dei partners, che su base pluriennale guida l'azione congiunta dell'Unione degli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione.

Nel corso degli anni si è assistito a una sensibile evoluzione delle strategie di programmazione, di cui la Macroregione per certi versi rappresenta l'ultima frontiera. Per il periodo di programmazione attuale 2014/2020, l'azione si muove lungo i binari tracciati dalla Strategia di Europa 2020, strutturata, come è noto, su 3 priorità, cui sono connessi 5 obiettivi e 7 *flagship initiatives*.

Più in particolare, le priorità sono:

1. *Crescita intelligente*: investimenti efficaci nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione;
2. *Crescita sostenibile*: economia a bassa emissione di CO₂, competitività dell'industria;
3. *Crescita inclusiva (solidale)*: creazione di posti di lavoro e riduzione della povertà.

In questo contesto la strategia Macroregionale dell'Unione Europea mira a sviluppare strumenti innovativi per integrare lo sviluppo equilibrato e sostenibile di determinati territori (anche *extra UE*) pre-individuati che presentano caratteristiche comuni.

L'idea di fondo, che si coglie con facilità se si abbandona la visione tradizionale fondata su un accentuato localismo, è quella di sviluppare un approccio integrato – vero valore aggiunto dell'intera operazione, come ha sottolineato la Commissione nel 2009 – garantito dalla incentivazione di una azione collettiva, cioè da progetti di intervento sulle singole aree interessate nei quali si integrano diversi attori, diverse politiche e diversi fondi. Anche perché, è bene chiarirlo sin d'ora, la Macroregione non è destinataria di finanziamenti autonomi¹, ma è una strategia che mira ad integrare, all'interno di una progettazione complessa, i diversi fondi esistenti.

In questa prospettiva si colgono, dunque, i principali piani sui quali l'integrazione si fonda. Il primo, territoriale/istituzionale, donde la necessità non solo di una integrazione nei documenti strategici, di programmazione e finanziari di ciascuno Stato membro degli obiettivi della Macroregione, ma di garantire un livello di cooperazione tra le Regioni, e gli Stati membri (e non) che vi partecipano, teso ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi predefiniti attraverso azioni che sono rivolte non solo all'interno, ma anche all'esterno del proprio territorio. Il secondo contenutistico/metodologico, sì da evitare settorializzazioni in fa-

¹ Nella *Relazione sulla governance della strategia macroregionale* [COM (2004) 284 final] è espressamente previsto che “una migliore governance delle strategie macroregionali non significa nuovi fondi o nuove istituzioni. Essa dovrebbe invece puntare su un uso più intelligente delle risorse esistenti”.

vore di un approccio trasversale, naturale presupposto logico della stessa strategia della Macroregione si fonda sul coordinamento delle diverse politiche e risorse finanziarie. Del resto, un approccio integrato non è concettualmente compatibile con la suddivisione in compartimenti, anche sotto il profilo dei livelli di governo coinvolti e degli attori istituzionali. A tale ultimo proposito, va detto che l'Unione Europea, sulla scia dei principi fissati dal Libro Bianco del 2001 sulla *multilevel governance*, e dei documenti successivi, anche nell'ambito della strategia macroregionale prevede che vengano coinvolti tutti i livelli di governo, nel rispetto delle rispettive competenze², puntando, altresì, sullo sviluppo di una *capacity building* atta a costruire progetti partecipati con la cooperazione dei diversi livelli istituzionali e privati interessati. Quel *consensus building* e quella cooperazione interistituzionale su cui la stessa *governance* deve poggiare³.

Le considerazioni che precedono risultano confermate dall'esame della proposta della Commissione relativa alla istituzione della Strategia della Macroregione Adriatico-Ionica (di seguito EUSAIR) e dell'Action Plan del 17 giugno 2014, nonché dall'Accordo di Partenariato in cui le priorità prima richiamate sono declinate⁴.

Il contributo di EUSAIR al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi di Europa 2020 è, dunque, evidente. Con specifico riferimento al Pillar 2 – connecting the region, coordinato dall'Italia e dalla Serbia, il contributo può essere così riassunto:

- Crescita intelligente: Elaborazione di soluzioni innovative in termini di mezzi di trasporto e dell'energia che consentono di ridurre i costi, migliorare l'efficienza e contribuire alla crescita intelligente.

- Crescita sostenibile: Supporto alla modernizzazione del settore dei trasporti per renderla più efficiente e quindi più rispettosa dell'ambiente (promuovendo, in particolare, l'intermodalità). Attraverso l'interconnessione delle reti energetiche, fornire le condizioni per un migliore funzionamento del mercato dell'energia e, quindi, per lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili.

- Crescita inclusiva (solidale): La realizzazione di connessioni migliori e di reti energetiche sicure e conveniente supporta la coesione poiché

² Cfr. *Relazione sulla governance delle strategie macroregionali*, cit.

³ Cfr. Libro bianco della Commissione 2001/C 287/01.

⁴ In quest'ultimo, si legge, infatti che: “[...] l'Accordo di Partenariato interviene, creando le premesse affinché i Programmi 2014-2020 possano efficacemente contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia EUSAIR”, Accordo di Partenariato, Sezione 1A, 142.

“mette in contatto” tutte le aree, ivi comprese le più remote. Sotto il profilo occupazionale, si prevedono nuove opportunità di business e, conseguentemente, la creazione di nuovi posti di lavoro.

Si tratta di un pilastro che, come detto, ha una valenza plurima, riguardando in generale le reti di trasporto⁵.

Con particolare riferimento al settore dei trasporti, tradizionalmente inteso, gli obiettivi principali della Strategia sono essenzialmente due: il rafforzamento della sicurezza marittima e lo sviluppo di un sistema portuale intermodale regionale competitivo; lo sviluppo di reti di trasporto affidabili e di collegamenti intermodali con l'entroterra, per il trasporto sia di merci sia di passeggeri.

Per quanto riguarda il *trasporto marittimo*, il piano fa esplicito riferimento a tutta una serie di realtà che potrebbero favorire un miglior collegamento all'interno della regione: le autostrade del mare, il potenziamento dei porti adriatici e ionici, anche come centri di scambio intermodale e come punti di riferimento per la navigazione a corto raggio, un aumento della protezione e della sicurezza per impedire da una parte il proliferare di traffici illeciti (armi, droga, merci contraffatte).

Per quanto attiene i *collegamenti intermodali con l'entroterra*, date le specificità della regione adriatico-ionica, sono diverse le azioni possibili. Esse attengono, in particolare, al miglioramento della capacità e dell'efficienza della rete stradale e autostradale dei Paesi dei Balcani occidentali, al miglioramento dei servizi ferroviari, vi è poi una maggiore attenzione al trasporto aereo, ed è previsto lo sviluppo e l'attuazione di un *masterplan* sulle autostrade del mare dell'area sud-orientale del Mediterraneo che migliori i collegamenti marittimi esistenti e ne apra di nuovi per il trasporto sia di merci sia di passeggeri, sia per il turismo.

Ciò considerato, i temi di fondo su cui la Commissione sembra concentrare la sua attenzione per l'attuazione della strategia macroregionale per quanto concerne i trasporti sono: lo sviluppo delle autostrade del mare e in generale delle reti transeuropee di trasporto (reti TEN-T); il potenziamento dei porti, la protezione e la sicurezza dei trasporti marittimi dai traffici illeciti e dall'inquinamento marino e, infine, i collegamenti intermodali con l'entroterra (in quest'ultimo caso, quindi, rilevano anche i trasporti stradali, ferroviari e aerei).

⁵ Nel sistema delle reti viene inclusa anche l'energia, che rimane fuori dalla presente analisi.

2. Brevi cenni sulla disciplina dei trasporti a livello internazionale

I temi individuati in premessa sono di grande rilevanza anche sotto il profilo della cooperazione internazionale. In effetti, i trasporti, in particolare quelli marittimi e aerei, sono oggetto di specifico intervento e disciplina di due agenzie specializzate delle Nazioni Unite, con ricadute per l'azione sia dell'UE sia dei suoi Stati membri. Il riferimento è all'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) e all'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO). D'altra parte, il tema dei trasporti è oggetto di specifica trattazione nell'ambito delle attività della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE)⁶, una delle cinque commissioni regionali dell'ONU che, come è noto, fanno parte della estesa rete di organi sussidiari che contribuiscono alle attività del Consiglio economico e sociale dell'ONU (ECOSOC) di promozione della cooperazione in campo economico sociale, culturale e altro.

Considerata la caratteristica prevalente di EUSAIR come strategia macroregionale marittima e marina, appare opportuno, sotto il profilo qui considerato, concentrare l'attenzione sugli accordi stipulati in sede IMO che hanno una più diretta attinenza con le dimensioni di interesse dei mari Adriatico e Ionio e che si riferiscono all'obiettivo di proteggere dall'inquinamento i mari e i loro ecosistemi. In tal senso, quindi, gli accordi di cui tenere conto sono la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, la Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi, la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, la Convenzione internazionale sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi, il Protocollo sulla preparazione, la risposta e la cooperazione agli incidenti inquinanti da sostanze pericolose e nocive, la Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei depositi delle navi.

Per quanto riguarda il mar Mediterraneo, di cui l'Adriatico e lo Ionio sono mari subregionali, nel 1978 è stata firmata la Convenzione di Barcellona relativa alla protezione del mar Mediterraneo dall'inquinamento, di cui nel 1995 ne è stato ampliato l'ambito di applicazione geografica diventando la *Convenzione sulla protezione*

⁶ Istituita nel 1947 dal Consiglio economico e sociale (ECOSOC) delle Nazioni Unite è composta attualmente da 56 Stati dell'Europa, dell'Asia e del Nord America e prendono parte alle sue attività più di 70 organizzazioni professionali internazionali e organizzazioni non governative.

dell'ambiente marino e del litorale mediterraneo. Sempre nel 1995, è stato varato il *Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità del Mediterraneo* che ha l'obiettivo di promuovere la cooperazione nella gestione e conservazione delle aree naturali e la protezione delle specie minacciate e dei loro habitat.

Con riferimento all'UNECE, invece, il suo principale obiettivo è la promozione dell'integrazione economica paneuropea e di conseguenza da sempre ha rivolto la sua attenzione al settore dei trasporti. Nel tempo ha concluso 57 convenzioni e accordi relativi ai trasporti legalmente vincolanti per i Paesi che li ratificano e i cui fini sono la creazione di standard e norme ambientali e di sicurezza internazionali per il trasporto e per i veicoli a motore, l'armonizzazione delle normative nazionali, l'agevolazione dei passaggi di frontiera e lo sviluppo di reti di infrastrutture coerenti per strada, ferrovia e vie navigabili. Inoltre, essa è impegnata nella promozione del trasporto sostenibile attraverso lo sviluppo della mobilità di merci e persone attraverso modalità terrestri e migliorando la sicurezza del traffico, gli standard ambientali, l'efficienza energetica, la sicurezza del trasporto terrestre e la fornitura di servizi efficienti nel settore dei trasporti nella sua interezza. In questo quadro l'UNECE ha stipulato una serie di convenzioni e accordi relativi ai trasporti e ai suoi vari modi e ambiti. Per avere un quadro completo della lista si rimanda al portale *web* ufficiale dell'organizzazione⁷, limitandosi, in questa sede, a riportare qualche esempio significativo: *European Agreement on Important International Combined Transport Lines and Related Installations* (AGTC), del 1° febbraio 1991; *European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance* (AGN), del 19 gennaio 1996; *Convention on Road Signs and Signals*, dell'8 novembre 1968 (la cui versione consolidata è del 2006); *Agreement Concerning the Adoption of Uniform Conditions for Periodical Technical Inspections of Wheeled Vehicles and the Reciprocal Recognition of such Inspections*, del 13 novembre 1997; *Convention on the Contract for the International Carriage of Passengers and Luggage by Inland Waterway*, del 6 febbraio 1976 (e relativo protocollo del 5 luglio 1978); il Codice europeo per le vie navigabili interne del 2015; la Convenzione sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di merci pericolose su strada, ferrovia o battello per la navigazione interna, del 10 ottobre 1989; l'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per via navigabile (25 maggio 2000).

⁷ <http://www.unece.org/trans/conventn/legalinst.html>.

3. I trasporti nel diritto e nelle politiche dell'Unione Europea

Fin quasi dalle origini del processo d'integrazione europeo a livello comunitario ci si è posti il problema della natura peculiare dei trasporti e quindi della loro importanza strategica⁸. Normale che sia così, viste le caratteristiche intrinseche dei trasporti, soprattutto in ambito europeo. Due su tutte: *trasversalità*, da più versanti, come i vari principi, azioni e politiche dell'UE che va a toccare e ad impattare; *transnazionalità* e *dimensione transfrontaliera*, che deve tenere conto dei diversi sistemi di trasporto dei 28 Stati membri.

3.1. Base giuridica

Nel tempo, prima le Comunità europee e poi l'Unione, hanno perfezionato sempre più la loro azione nel campo dei trasporti fino a farne oggetto di una vera e propria politica comune.

L'attuale base giuridica è data da più disposizioni di diritto primario. Viene in rilievo, anzitutto, l'art. 4, par. 2, lett. g) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che pone i trasporti tra le materie di competenza concorrente tra UE e Stati membri. In secondo luogo, di estrema importanza è il Titolo VI del TFUE espressamente dedicato ai trasporti, con una disciplina alquanto dettagliata attraverso gli articoli da 90 a 100. Da rimarcare il fatto che il campo di applicazione delle disposizioni di cui al titolo VI è relativo ai trasporti ferroviari, stradali e fluviali (art. 100, par. 1 TFUE), mentre la disciplina della navigazione marittima e di quella aerea, sono rinviate alla definizione da parte del legislatore dell'Unione, ossia Parlamento europeo (PE) e Consiglio attraverso la procedura legislativa ordinaria e la consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni (art. 100, par. 2 TFUE).

Rileva in particolare l'art. 90, nel quale viene espressamente contemplata la politica comune in materia dei trasporti, la cui competenza (per i trasporti stradali, ferroviari e fluviali, nonché per i trasporti combinati, intermodali e multimodali) è attribuita, dal successivo art. 91, al legislatore europeo il quale a tal fine deve stabilire:

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

⁸ Emblematico, ad esempio, il documento presentato dalla Commissione al Consiglio nell'aprile del 1961 denominato *Memorandum sull'orientamento da dare alla politica comune dei trasporti* (COM (61) 50 def.).

- b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;
- c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;
- d) ogni altra utile disposizione.

Oltre alla introduzione di una clausola di *standstill* nel trattamento dei vettori degli altri Stati membri (art. 92), nel titolo richiamato sono contenute disposizioni tese a legittimare gli aiuti erogati dagli Stati membri in deroga a quanto disposto dall'art. 107, par. 1, TFUE⁹ (art. 93) che, secondo quanto previsto dal successivo art. 96, non devono impedire ad altri operatori di entrare in questo specifico campo e quindi che tali aiuti non si trasformino in vere e proprie misure protezionistiche a danno del principio di concorrenza e quindi in ultima analisi del consumatore. La disciplina del mercato dei trasporti trova poi negli altri articoli dei pilastri significativi, soprattutto in relazione al riconoscimento della centralità dello stesso settore in relazione alla crescita economica ed allo sviluppo sociale dei territori. Si pensi all'obbligo di considerare la situazione economica dei vettori nella fase di assunzione delle misure riguardanti prezzi e condizioni di trasporto (art. 94); o ancora alla previsione di un principio di non discriminazione nel traffico interno dell'Unione con riferimento a prezzi e condizioni di trasporto (art. 95); o di limiti alle tasse e ai canoni che uno Stato può percepire dai vettori al passaggio delle frontiere (art. 97); o ancora alla istituzione del Comitato dei trasporti, con funzioni consultive, in ordine alle proposte legislative e sui progetti di misure esecutive¹⁰.

⁹ Da segnalare il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia che, abrogando i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, ha lo scopo di «definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse general che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire» (art. 1). Inoltre, si vedano: comunicazione della Commissione *Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie* (GUCE C 184, 13) del 22 luglio 2008; comunicazione della Commissione sugli *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi* (COM (2004) 43 def.) del 26 gennaio 2004; comunicazione della Commissione del 2005 *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali* (GUUE C 312/2005, 1).

¹⁰ Lo statuto del comitato è stato adottato con decisione del Consiglio del 15 settembre 1958 (GUCE n. 25, 509) e poi modificato con decisione 64/389/CEE del Consiglio del 22 giugno 1964 (GUCE n. 102, 1602).

3.2. Politiche dell'UE nel settore dei trasporti. Generalità

L'azione dell'UE nel settore in parola si è sviluppata in più direzioni e ha riguardato tutti i modi di trasporto. In particolare, i primi anni '90 rappresentano il momento di definitiva consacrazione dell'impegno europeo in questo campo con l'approvazione di diversi regolamenti.

Per fare alcuni esempi, che successivamente saranno meglio sviluppati, nel campo del trasporto aereo si tenga conto del "terzo pacchetto" relativo ai regolamenti sul rilascio delle licenze ai vettori aerei¹¹, sull'accesso ai vettori aerei della CE alle rotte intracomunitarie¹², sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e merci¹³, sulla modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei¹⁴.

Nel trasporto marittimo un riferimento essenziale va fatto al regolamento sul cabotaggio marittimo del 1992¹⁵, mentre nel trasporto stradale punti di riferimento utili sono costituiti dal regolamento sulla fissazione di norme comuni applicabili al trasporto internazionale dei passeggeri effettuato con autobus¹⁶ e al regolamento sull'accesso al mercato del trasporto di merci su strada¹⁷.

Inoltre, sempre negli ultimi venticinque anni, molti sono stati gli atti di indirizzo, altrettanto importanti, adottati dalle istituzioni dell'Unione: il Libro Bianco del 1992 *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*¹⁸ che ha inaugurato la c.d. "strategia globale" nel settore dei trasporti; il piano d'azione 1995-2000 relativo alla comunicazione della Commissione del 12 luglio 1995¹⁹; la comunicazione della Commissione del 1999 *La politique commune des transports – Mobilité durable: perspectives pour l'avenir*, contenente il programma d'azione 1998-2004; il nuovo Libro Bianco della Commissione del settembre 2001 *La politica europea dei trasporti fino al 2010*²⁰, aggiornato nel 2006 con la revisione di medio termine avutasi con apposita comunicazione della Commissione *Mantenere l'Europa in movimento – mobilità sostenibile per il nostro con-*

¹¹ Reg. (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, GUCE L 240, 1.

¹² Reg. (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, GUCE L 240, 8.

¹³ Reg. (CEE) n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, GUCE L 240, 15.

¹⁴ Reg. (CEE) n. 2410/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, GUCE L 240, 18.

¹⁵ Reg. (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, GUCE L 364, 7.

¹⁶ Reg. (CEE) n. 684/92 del Consiglio, del 16 marzo 1992, GUCE L 74, 1.

¹⁷ Reg. (CEE) n. 881/92 del Consiglio, del 26 marzo 1992, GUCE L 95, 1.

¹⁸ Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 1992, (COM (92) 494 def.)

¹⁹ COM (95) 302 def.

²⁰ COM (2001) 370 def. del 12 settembre 2001.

*tinente*²¹; la comunicazione del 2007 *L'Agenda dell'UE per il trasporto merci: rafforzare l'efficienza, l'integrazione e la sostenibilità del trasporto di merci in Europa*²²; la comunicazione del 2008 *Rendere i trasporti più ecologici*²³; la comunicazione del 2009 *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*²⁴, la comunicazione sempre del 2009 *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema di trasporto integrato, basato sulla tecnologia e di facile utilizzazione per l'utente*²⁵; il Libro Bianco del 2011 *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*²⁶; infine la comunicazione del 2011 della Commissione *L'Unione Europea e le regioni limitrofe: un approccio rinnovato alla cooperazione in materia di trasporti*²⁷.

3.3. Politiche dell'UE nei vari modi di trasporto

L'Unione Europea, ovviamente, si è premurata di adottare norme, indirizzi e in generale politiche in ogni ramo caratterizzante il trasporto per cercare di definire meglio ad ogni livello lo sviluppo della sua politica comune.

Per quanto riguarda il *trasporto ferroviario* rilevano, in primo luogo, i tre pacchetti approvati nel 2001, 2004, 2007 che hanno avviato il processo di liberalizzazione del settore.

Il primo, il «pacchetto infrastruttura», consta delle direttive 2001/12/CE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, 2001/13/CE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza²⁸.

Il «pacchetto sicurezza» è dato dal regolamento (CE) n. 881/2004 che ha istituito l'Agenzia ferroviaria europea²⁹ e dalle direttive 2004/49/CE rela-

²¹ COM (2006) 314 def. del 22 giugno 2006.

²² COM (2007) 606 def. del 18 ottobre 2007.

²³ COM (2008) 433 def. dell'8 luglio 2008.

²⁴ COM (2009) 8 def. del 21 gennaio 2009.

²⁵ COM (2009) 279 def. del 17 giugno 2009.

²⁶ COM (2011) 144 def. del 28 marzo 2011.

²⁷ COM (2011) 415 definitivo.

²⁸ Tutte e tre le direttive sono state pubblicate in GU L 75 del 15.3.2001, 1 ss.

²⁹ Il cui obiettivo precipuo è «[...] sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza del sistema ferroviario europeo, nella prospettiva di concorrere alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere, in grado di garantire un elevato livello di sicurezza» (art. 1, c. 2).

tiva alla sicurezza delle ferrovie comunitarie³⁰ e 2004/50/CE che contiene norme di coordinamento delle misure sul pacchetto sicurezza e quelle contenute nella direttiva in materia di interoperabilità.

Il «pacchetto sulla mobilità sostenibile» è composto dalla direttiva 2007/59/CE relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della (allora) Comunità e dal regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, inclusi gli obblighi delle imprese ferroviarie in caso di ritardo, le responsabilità delle imprese ferroviarie e i loro obblighi di assicurazione, il monitoraggio delle norme di qualità del servizio e la gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri³¹.

Infine, il quarto pacchetto, con il quale l'Unione ha profondamente innovato il quadro regolamentare del settore, proponendo un approccio integrato che ha quale obiettivo la rivitalizzazione del trasporto ferroviario nell'Unione, al fine di favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo. In particolare, il quarto pacchetto è composto dalla direttiva UE 2016/797, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, e dalla direttiva UE 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie, che, insieme, costituiscono il c.d. "pilastro tecnico" del pacchetto; e, infine, dalla direttiva UE 2016/2370 che ha completato la liberalizzazione del trasporto passeggeri, attraverso l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri, e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria³².

Per quanto attiene al *trasporto stradale*, esso si compone di due grandi ambiti: il trasporto stradale di merci e quello di viaggiatori. Si tenga presente il pacchetto di norme approvato nel 2009 dal legislatore europeo costituito dai regolamenti n. 1071/2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada (onorabilità, idoneità finanziaria, idoneità professionale); n. 1072/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada; e il n. 1073/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus. Di indubbio interesse, soprattutto in questa sede, visto l'approccio integrato di EUSAIR e la trasversalità dei quattro

³⁰ GU L 164 del 30.4.2004, poi modificata dalla direttiva 2008/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008.

³¹ Sia la direttiva sia il regolamento sono pubblicati in GUUE L 315 del 3.12.2007.

³² E. GAROFALO, *Il quarto pacchetto ferroviario*, in P. Chirulli (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 23 ss.

pilastrì, anche la dimensione politica e normativa dei trasporti su strada in relazione alla tutela ambientale. A tal proposito si vedano, tanto per citare alcuni esempi particolarmente significativi, le direttive 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, modificata dalla direttiva (UE) 2019/1161, e 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, e il regolamento (CE) n. 443/2009 concernente i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, nell'ambito dell'approccio integrato dell'UE per ridurre le emissioni di anidride carbonica. Quest'ultimo è stato recentemente abrogato dal regolamento (UE) 631/2019 che definisce i livelli di prestazione in emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture nuove e dai veicoli commerciali leggeri. Le nuove disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2020 e, come espressamente indicato dal Considerando n. 2, i livelli di emissione in esso previsti e le modalità per conseguirli rimarranno inalterati fino al 2024.

In relazione al *trasporto marittimo*, con riferimento a una questione che rileva in maniera preponderante per EUSAIR, ossia quella della sicurezza della navigazione e della protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, si tengano presenti i tre pacchetti sulla sicurezza marittima. Il primo caratterizzato dalle direttive 2001/105/CE e 2001/106/CE e dal regolamento (CE) n. 417/2002, il secondo composto dal regolamento (CE) n. 1406/2002 istitutivo dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima e dalla direttiva 2002/59/CE che ha creato il sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione, e, infine, il terzo contraddistinto dal regolamento (CE) n. 392/2009 sulla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente e ben sei direttive, ossia 2009/15/CE (norme comuni per ispezioni e visite di controllo delle navi), 2009/16/CE (controllo da parte dello Stato di approdo)³³, 2009/17/CE (modificativa della dir. 2002/59 su citata), 2009/18/CE (principi fondamentali relativi alle inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo), 2009/20/CE (assicurazione degli armatori per i crediti marittimi) e 2009/21/CE (rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera). Altre norme che rilevano sono contenute nel regolamento (CE) n. 336/2006 sull'attuazione nell'UE del codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi e della prevenzione dell'inquinamento (codice ISM) e nelle direttive 96/98/CE che ha l'obiettivo di aumentare la sicurezza in

³³ Modificata dal regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo.

mare, prevenire l'inquinamento marino e assicurare la libera circolazione dell'equipaggio nell'Unione; 2005/35/CE sull'inquinamento provocato dalle navi e l'introduzione di sanzioni, anche penali, per violazioni (modificata dalla dir. 2009/123/CE); 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza dei porti; 2009/45/CE sulle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

Per concludere, il *trasporto aereo*, che ha una disciplina se possibile ancora più complessa ed estesa. In questo settore la liberalizzazione è stata attuata con tre «pacchetti legislativi» nel 1987, 1990 e 1992. Del primo si tengano presenti la direttiva 87/601/CEE sulle tariffe per i servizi aerei di linea tra gli Stati membri e la decisione 87/602/CEE sulla ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di linea tra Stati membri. Il secondo è costituito dai regolamenti (CEE) n. 2342/90 sulle tariffe dei servizi aerei di linea e dal regolamento (CEE) n. 2343/90 sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri fra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri, ma anche il regolamento (CE) n. 1794/2006 della Commissione istitutivo di un sistema di tariffazione comune per i servizi di navigazione aerea. Infine, il terzo pacchetto è dato da ben cinque regolamenti del Consiglio che poi sono stati riformulati e consolidati in un unico regolamento, il n. 1008/2008 del PE e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità. I cinque regolamenti da considerare vanno dal 2407/92 al 2411/92 e riguardano rispettivamente il rilascio delle licenze ai vettori aerei, l'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, le tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci e, gli ultimi due, emendativi i regolamenti n. 3975/87 e 3976/87 in materia di concorrenza.

Se il processo di liberalizzazione è stato ampio e marcato, l'impegno dell'Unione nel rafforzare la sicurezza e l'efficienza globale del traffico aereo non è stato inferiore. Tale sforzo può essere ricondotto nella costruzione del c.d. «cielo unico europeo», iniziativa avviata con un altro pacchetto di misure del 10 marzo 2004, sotto forma di regolamenti del legislatore europeo, e aventi l'obiettivo finale di creare un unico e comune spazio aereo degli Stati membri sotto il controllo di una rete di autorità nazionali indipendenti. L'atto iniziale che ha stabilito i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo è il regolamento (CE) n. 549/2004, mentre le altre n. 550/2004, n. 551/2004 e n. 552/2004 rispettivamente sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico

europeo, sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico aereo, e sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Tutti questi regolamenti, poi, sono stati modificati con regolamento (CE) n. 1070/2009 al fine di fornire un quadro normativo volto al miglioramento del funzionamento e della sostenibilità del sistema aeronautico europeo. Infine, la Commissione ha delineato gli sviluppi futuri dell'iniziativa mediante la comunicazione *Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo* (COM (2013) 408 def. dell'11 giugno 2013)³⁴. Interessante analizzare la vicenda relativa ai c.d. accordi «open sky» conclusi da alcuni Stati membri UE con Stati terzi, in particolare Stati Uniti d'America, e che hanno portato la Corte di giustizia dell'UE, nel novembre 2002, a emettere le sentenze, dette appunto «open skies», con cui rimarcava la competenza esclusiva dell'Unione in certi campi della prestazione dei servizi aerei. A seguito di queste, la Commissione ha presentato alcune comunicazioni per contribuire a superare questo vulnus: la COM (2002) 649 def. del 19 novembre 2002 relativa alle conseguenze delle sentenze della Corte del 5 novembre 2002 sulla politica europea dei trasporti aerei, la COM (2003) 94 def. del 26 febbraio 2003 sulle relazioni tra la Comunità e i paesi terzi nel campo del trasporto aereo e la COM (2005) 79 def. dell'11 marzo 2005 *Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione*.

3.4. *Gli ambiti che più rilevano: reti TEN-T e autostrade del mare, porti, sicurezza del trasporto marittimo, intermodalità*

Dall'analisi del piano d'azione quindi, come anticipato, rilevano in particolare quattro ambiti verso cui l'Unione, di concerto con gli Stati membri, intende puntare prioritariamente e sviluppare un'azione decisa, cioè le reti TEN-T e in particolare le autostrade del mare, i porti e il loro potenziamento, la sicurezza del trasporto marittimo dai traffici illeciti e la protezione dell'ambiente da tutte le forme di inquinamento, e infine l'intermodalità, con particolare attenzione verso i collegamenti mare-terra e con l'entroterra.

Per quanto riguarda le *reti TEN-T*, esse sono disciplinate dagli artt. 170-172 (TFUE) e la competenza dell'Unione è concorrente con quella degli Stati non solo ai sensi della disciplina generale di cui all'art. 4, par. 2, lett. *b*) TFUE, ma anche di alcune disposizioni degli articoli di riferi-

³⁴ Le proposte sono ancora in fase di discussione: posizione del Parlamento in prima lettura del 12 marzo 2014 e relazione della Commissione del 16 dicembre 2015 (COM(2015)0663).

mento laddove essi stabiliscono che «l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo» di queste reti (art. 170, par. 1, TFUE) e che «l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali» (art. 170, par. 2, TFUE). Il loro sviluppo contribuisce alla creazione di un mercato senza frontiere interne nel quale sia garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26 TFUE) e alla promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione mediante il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale (art. 174 TFUE).

A livello di diritto primario le reti transeuropee di trasporto erano già state previste dal Trattato di Maastricht con l'art. 129 B, poi art. 154 TCE, e il primo atto normativo sul loro finanziamento si ebbe con il regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio del 18 settembre 1995 che stabiliva i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee.

Per non estendere oltremodo la trattazione, si tenga presente che le politiche essenziali dell'Unione in questo settore sono date dalla decisione 661/2010/UE sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, dalla Comunicazione della Commissione *Le reti transeuropee: verso un approccio integrato* (COM (2007) 135 def.), dal regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (c.d. regolamento TEN-T o TEN-T Guidelines), dal regolamento (UE) n. 1316/2013 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (MCE)³⁵, dalla decisione di esecuzione della Commissione 2013/801/UE, del 23 dicembre 2013, che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA) attiva dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2024³⁶, e dalla comunicazione *Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa*, presentata dalla Commissione il 7 gennaio 2014 (COM(2013) 940 final). Il finanziamento delle reti TEN-T proviene dal Meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility

³⁵ Ai sensi dell'art. 1 del regolamento, il MCE «stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori. Esso stabilisce inoltre la ripartizione delle risorse da mettere a disposizione nel quadro finanziario pluriennale relativo agli anni 2014-2020».

³⁶ I suoi obiettivi, ai sensi dell'art. 3 del regolamento, sono l'esecuzione di alcune parti del Meccanismo per collegare l'Europa e della Parte III – Sfide per la società di Horizon 2020. Inoltre, è responsabile dell'esecuzione delle parti residue del programma della rete transeuropea di trasporto e del programma Marco Polo.

– CFE), dal Fondo di coesione e dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e, in quanto strumenti finanziari pluriennali della durata di sette anni, devono essere di volta in volta rinnovati. L'attuale quadro finanziario pluriennale è quello 2014-2020.

Con riferimento alle *autostrade del mare*, inserite fra i 30 progetti prioritari relativi alle reti TEN-T, l'atto che ne ha avviato la definizione concettuale è stato il Libro Bianco del 2001 della Commissione *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*. In esso vengono messi in evidenza i vantaggi di questo modo innovativo di trasporto merci e persone, ossia il basso impatto ambientale, la capacità di decongestionare il traffico terrestre, la possibilità di sfruttare le centinaia di porti marini e fluviali europei, la sua centralità nell'aumentare e migliorare l'intermodalità, l'importanza per il rilancio del trasporto marittimo a corto raggio sulle brevi distanze. Il recente regolamento (UE) n. 1315/2013, nel connotarle come la dimensione marittima delle reti trans-europee dei trasporti, afferma che esse contribuiscono alla realizzazione di uno spazio europeo dei trasporti marittimi senza barriere e consistono in rotte marittime a corto raggio, porti, attrezzature e infrastrutture marittime connesse, nonché impianti, ma anche formalità amministrative semplificate che permettono il trasporto marittimo a corto raggio o servizi mare-fiume tra almeno due porti, incluse le connessioni con il retroterra (art. 21 Reg.). Inoltre, la recente comunicazione sulla *Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa* (2014) raccomandava uno stanziamento indicativo da destinare alle autostrade del mare di 500-900 milioni di euro nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa. Le autostrade del mare sono estremamente importanti per la realizzazione dei nove corridoi della rete centrale³⁷, ad esempio per contribuire a rimuovere le strozzature e promuovere l'intermodalità e, come specifica il piano di lavoro presentato nel maggio 2015 dal coordinatore europeo designato dalla Commissione per le autostrade del mare, Brian Simpson, gli obiettivi generali futuri saranno ridurre la congestione del trasporto terrestre, aumentare l'uso di modalità di trasporto più sostenibili, accrescere l'efficacia e l'efficienza dei trasporti e migliorare l'accessibilità alle regioni periferiche. Per raggiungerli il coordinatore europeo ha individuato

³⁷ I nove corridoi della rete centrale sono il corridoio baltico-adriatico, il corridoio mare del Nord-mar Baltico, il corridoio mediterraneo, il corridoio orientale/mediterraneo orientale, il corridoio scandinavo-mediterraneo, il corridoio Reno-Alpi, il corridoio atlantico, il corridoio mare del Nord-mar Mediterraneo, il corridoio Reno-Danubio.

tre priorità d'azione fondamentali, ossia l'ambiente, l'integrazione del trasporto marittimo nella catena logistica e la sicurezza marittima, la gestione del traffico e la formazione delle risorse umane. Il piano di lavoro elenca anche i progetti realizzati e in corso relativi alle autostrade del mare³⁸. La loro espansione è sostenuta dal programma «Marco Polo» che è fortemente orientato ad incentivare l'intermodalità trasportistica nell'Unione e sostiene la creazione di autostrade del mare tra i maggiori porti europei.

Per quanto riguarda i *porti*, la legislazione d'interesse è data dalla comunicazione della Commissione *Porti: un motore per la crescita*, presentata il 23 maggio 2013 (COM(2013) 295 final).

3.5. La competenza esterna dell'UE nel settore dei trasporti

L'Unione, come già accennato, è parte di numerose organizzazioni internazionali che si occupano a vario titolo di problemi inerenti il trasporto, ad esempio come osservatore dell'Organizzazione marittima internazionale (*International Maritime Organization* – IMO), dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (*International Civil Aviation Organization* – ICAO) e della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD) e come membro a pieno titolo dell'Organizzazione mondiale del commercio (*World Trade Organization* – WTO).

Va anche rilevato l'attivismo dell'UE nel campo della cooperazione internazionale in forma pattizia, avendo essa concluso svariati accordi multilaterali e bilaterali. Tra i primi si segnalano la *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* (Convenzione di Montego Bay, UNCLOS, 10 dicembre 1982)³⁹, la *Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo* (Convenzione di Montreal, 28 maggio 1999)⁴⁰, l'*Accordo sui servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori su strada effettuati con autobus* e la successiva revisione che ne ha ampliato la portata modificandolo in *Accordo relativo ai servizi inter-*

³⁸ Si veda http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/doc/2015-05-28-coordinator-work-plans/wp_mos_final.pdf.

³⁹ Approvata con decisione 98/392/CE del Consiglio del 23 marzo 1998 concernente la conclusione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e dell'accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della parte XI della Convenzione.

⁴⁰ Recepita nell'ordinamento comunitario con decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, GUCE L 194, 38.

nazionali occasionali di trasporto di viaggiatori effettuati con autobus (c.d. “Accordo Interbus”)⁴¹. Per quanto riguarda gli accordi bilaterali, invece, la prassi evidenzia una tendenza a stipulare accordi in forma “mista”, ossia con la partecipazione sia dell’UE che dei suoi Stati membri. In tal senso, per fare degli esempi, si citano l’accordo del 2002 sul trasporto marittimo tra la CE e i suoi Stati membri da una parte e la Cina dall’altra⁴² e l’accordo del 2010 sullo spazio aereo comune tra UE e Stati membri da un lato e Georgia dall’altro⁴³. Esistono anche accordi che l’UE ha concluso in base a una sua esclusiva competenza, come ad esempio, tanto per citarne uno, l’accordo del 25 giugno 2009 tra la CE e la Svizzera riguardante l’agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza⁴⁴.

4. Cenni sulla governance della Strategia Eusair

Con riferimento alla *governance* della Strategia Eusair, circoscrivendo l’analisi alla realtà italiana, va rilevato che il nostro sistema, rispetto agli altri *partners* della strategia, presenta l’articolazione più ricca, sia perché EUSAIR interessa una “fetta” molto ampia del territorio (tutte le Regioni che si affacciano sui mari Adriatico e Ionio e alcune Regioni adiacenti), sia per la struttura istituzionale, connotata dal principio del decentramento e, dunque, dalla *multilevel governance*, e dal principio di sussidiarietà, con Regioni, (Province), Città metropolitane e Comuni che partecipano attivamente al governo del territorio, con competenze legislative, costituzionalmente garantite, e amministrative diverse a seconda della materia che si riflettono anche sull’attuazione delle politiche europee.

A) Livello Statale

A livello nazionale, le Amministrazioni coinvolte sono numerose, donde la costituzione di una *cabina di regia* nazionale al fine di garantire un pieno coordinamento tra le stesse.

Si tratta di uno strumento di c.d. “*governance* strutturata” di cui fanno parte il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Interna-

⁴¹ GUCE L 321, 13.

⁴² Recepito nell’ordinamento comunitario con decisione 2008/143/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, GUCE L 46, 25.

⁴³ GUUE L 321, 3.

⁴⁴ GUCE L 199, 24.

zionale (MAECI); la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione (DPS); il Dipartimento per le Politiche Europee (DPE); nonché le altre amministrazioni centrali e territoriali interessate. Ai componenti della cabina, infatti, si affiancano i focal points dei diversi Ministeri interessati nei Pilastri della Strategia e il coordinamento delle regioni. Per quanto riguarda il Pillar 2, particolare rilevanza hanno il Ministero dello sviluppo economico per la competenza sull'energia (MISE) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), entrambi co-coordinatori con la Serbia del Pilastro sulle connessioni.

All'interno della cabina di regia, rilevante è il ruolo di coordinamento svolto dal MAECI quale *National Contact Point* di EUSAIR e dal DPS che ha il compito di promuovere l'allineamento dei fondi europei amministrati dalle diverse autorità di gestione nazionali e regionali verso la macroregione.

B) Livello Regionale

L'11 luglio 2013 le Regioni hanno istituito il gruppo di lavoro EUSAIR/Italia nell'ambito della Commissione Affari Comunitari e Internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Il ruolo del gruppo di lavoro, come emerge dalla lettura del documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, appare fondamentale alla luce di quanto in precedenza richiamato sia per il coordinamento delle politiche regionali, sia ai fini di un collegamento istituzionale con le varie strutture regionali responsabili della gestione dei fondi (europei e nazionali) in attesa della elaborazione del Piano d'Azione della Strategia.

Il gruppo di lavoro ha, dunque, un ruolo centrale quale "strumento" di raccordo tra le Regioni e l'Amministrazione centrale.

A ciò si aggiunga che i componenti del gruppo sono i *regional contact points*: essi svolgono, al pari dei *national contact point*, all'interno delle proprie Regioni, ruoli di coordinamento, promozione, consultazione e realizzazione di iniziative a supporto della strategia come per altro richiesto dalla Commissione europea.

Il gruppo di lavoro per la strategia EUSAIR è guidato dalla Regione Marche che, dunque, svolge un ruolo di coordinamento dei *regional contact points*⁴⁵.

⁴⁵ 1. *Blue Growth* – Coordinamento Regione Veneto; 2. *Connecting the Region* – Coordinamento Regione Friuli Venezia Giulia; 3. *Environmental Quality* – Coordinamento Regione Emilia Romagna; 4. *Sustainable Tourism* – Coordinamento Regione Pu-

Il Gruppo di lavoro ha istituito al suo interno sei tavoli di lavoro che, in un certo qual senso, replicano la modalità europea, anche attraverso la individuazione dei soggetti coordinatori.

Nonostante la materia delle reti, in particolare con riferimento ai trasporti e all'energia, veda, almeno con riferimento al nostro sistema una competenza prevalente dello Stato, nell'ambito della gestione della strategia alle Regioni è stato riconosciuto un ruolo fondamentale – anche in considerazione del loro interesse a sostenere la Strategia - che emerge con chiarezza laddove si consideri che nel caso del Pilastro 2 la segreteria tecnica ai Ministeri interessati è fornita dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Inoltre, alcune Regioni ricoprono il ruolo di Autorità di gestione di programmi “coinvolti” per la realizzazione degli obiettivi della macro-regione e, dunque, assumono un ruolo fondamentale di coordinamento nella fase di attuazione dei programmi (si pensi alla Regione Veneto, Autorità di Gestione del programma INTERREG V-A Italia-Croazia).

Se da un lato una simile scelta ben si inserisce in un'ottica di programmazione partecipata dal basso, improntata al principio di sussidiarietà orizzontale, dall'altro essa rivela la “debolezza” del livello ministeriale nell'impegnare le risorse, il che rappresenta una indubbia criticità ove si consideri la centralità che assume, nell'attuazione della Strategia EUSAIR, il livello nazionale.

C) Livello sub-regionale

Una indubbia novità nella programmazione 2014-2020 è rappresentata, sotto il profilo della *governance*, dalla rilevanza che viene data al livello locale per il successo delle politiche di coesione. Infatti, i nuovi regolamenti introducono due strumenti di *governance* sub-regionale: Sviluppo locale di tipo partecipativo - Sltip, (*Community Led Local Development* – Cllid) e Investimenti Territoriali Integrati - Iti costruiti sul metodo LEADER e individuati quali strumenti cardine di *governance* sub-regionale.

L'utilizzo di questi strumenti è facoltativo per tutti i fondi, a eccezione del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), per il quale è previsto l'obbligo di sviluppare i partenariati locali nell'ambito dei Po, con una dotazione finanziaria di almeno il 5% delle risorse programmate. In linea teorica, questi strumenti offrono nuove cornici istituzionali per la programmazione degli interventi di sviluppo, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori e/o settori interessati, anche se ora non è chiaro in che misura essi saranno effettivamente attivati dalle Autorità di

glia; 5. *R&I* – Coordinamento Regione Marche; 6. *Capacity building* – Coordinamento Regione Molise.

gestione (AdG) regionali e nazionali. È indubbio, tuttavia, che l'introduzione delle innovazioni in questione porta in primo piano la dimensione locale, che finora ha avuto un ruolo marginale nel disegno complessivo delle politiche regionali dell'Ue, ma che risulta nel contempo cruciale per la realizzazione degli interventi dei Fondi strutturali⁴⁶.

5. Strumenti finanziari a sostegno del Pilastro 2: Considerazioni di carattere generale

Passando ora all'esame degli strumenti finanziari a sostegno della Strategia, occorre muoversi su un duplice livello. Il primo rappresentato dalla definizione degli obiettivi che, evidentemente, non può prescindere dalla inclusione della Strategia EUSAIR nella programmazione nazionale delle politiche UE al fine cercare di allineare gli assi di azione con i pilastri della Strategia. Il secondo, dal coordinamento dei fondi esistenti. In particolare, emerge la necessità di allineare le risorse dei diversi fondi e programmi con i progetti EUSAIR. Sia consentito, infatti, ricordare che concorrono al raggiungimento degli obiettivi della Strategia EUSAIR sia i fondi strutturali (c.d. fondi indiretti), sia i programmi a gestione diretta. E ciò determina una necessità di coordinamento tra le diverse Autorità di Gestione (AdG) dei fondi e dei programmi.

A tal proposito, non possono essere non segnalate le aporie presenti nella attuale programmazione, derivanti, con molta probabilità, dal ritardo nell'approvazione dell'Accordo di Partenariato (novembre 2014) e dalla necessità di presentazione in data antecedente dei Programmi Operativi (nazionali e regionali).

A ciò si aggiunga che alla Strategia EUSAIR partecipano Regioni italiane collocabili in tutte e tre le categorie regionali individuate dall'UE (Regioni meno sviluppate, Regioni in transizione, Regioni in transizione), che, unita alla compresenza di strumenti di finanziamento diversi tra loro, di cui solo alcuni place-based, introduce, una riflessione sulla possibilità di utilizzare, nel caso della Strategia, la deroga territoriale consentita dall'art. 70 del Regolamento generale sui fondi⁴⁷.

⁴⁶ Da un primo esame dei PON e dei POR FESR e FSE non sembra che si sia fatto uso di tali strumenti (che, ad esempio, vengono esclusi espressamente dal POR FESR Abruzzo), mentre essi sono espressamente previsti in alcuni programmi CTE (ad esempio l'INTERREG ITALIA-AUSTRIA, AdG Provincia Autonoma di Bolzano).

⁴⁷ A tal proposito, al par. 3.1.4 della Sezione 3 dell'Accordo di Partenariato (titolato: Principali settori prioritari per la cooperazione nell'ambito dei fondi SIE tenendo conto, se del caso, delle strategie macroregionali e delle strategie relative ai bacini marittimi), si

6. Strumenti finanziari di sostegno al Pilastro 2: Trasporti.

A) Livello europeo

Come è stato già evidenziato, il settore dei trasporti viene oramai considerato unanimemente come la linfa economica del mercato unico che consentirà non solo la piena realizzazione della libera circolazione di persone e cose, ma anche lo stesso sviluppo economico e sociale delle realtà interessate. Ed è per questo che il fine dichiarato delle nuove politiche di trasporto non riguarda soltanto la crescita economica ma anche la sostenibilità ambientale e sociale stessa in tutta l'Unione.

Con l'adozione del "pacchetto per le nuove strategie sulle infrastrutture e trasporti", avvenuta il 9 ottobre 2011 da parte della Commissione europea, e l'adozione del Regolamento n. 1315/2013, l'Unione Europea ha posto le basi per un ripensamento complessivo del sistema dei trasporti puntando sulla creazione di una rete globale di collegamenti che garantirà la piena copertura del territorio dell'UE.

La nuova strategia europea contempla una rete di trasporti, che pone a base del sistema i cosiddetti corridoi, molto più snella e definita con dettaglio e rigore, in modo da facilitare la selezione e predisposizione anche degli stessi progetti finanziabili, sì da orientare la spesa verso un numero ridotto di progetti che diano la garanzia di realizzazione di un valore aggiunto.

La strategia europea - CEF *Connecting Europe Facility* (Meccanismo per Collegare l'Europa) 2014-2020 (CEF) supporta lo sviluppo delle reti transeuropee, concentrandosi sulla costruzione di collegamenti mancanti transfrontalieri e sulla eliminazione delle strozzature lungo i principali corridoi di trasporto transeuropei. Ciò al fine di realizzare una nuova rete centrale "autenticamente europea" che garantisca una rete organica di collegamenti, sia a livello regionale sia a livello nazionale.

Il programma prevede strumenti finanziari innovativi (*project bond*), che possono essere concessi anche per azioni da attuare nei paesi in via di adesione, salvo che in questo caso è necessario che si tratti di progetti di interesse comune con le azioni del programma *Horizon 2020*.

legge: "L'Accordo di Partenariato non fornisce orientamenti specifici, lasciando alle Autorità responsabili dei vari programmi di valutare, direttamente in fase di attuazione, se e in quali casi questo tipo di operazioni sia utile ed opportuno. Le Autorità responsabili per la gestione dei programmi verranno tuttavia sensibilizzate sulle potenzialità connesse all'utilizzo dell'art.70, in particolare con riferimento all'attuazione delle Strategie macroregionali".

B) Livello nazionale

Tra gli 11 Obiettivi Tematici (OT) previsti dall'Accordo di Partenariato, quello indubbiamente collegato al settore trasporti è l'OT 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", ma concorrono alla realizzazione degli obiettivi EUSAIR anche l'OT 3 "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura" (Azione 3.3.6) e l'OT 11- "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente".

L'esame dell'Accordo di Partenariato, e in particolare quello della tavola di correlazione con la Strategia EUSAIR, consente di individuare le sinergie e la *governance* del livello nazionale, poiché permette l'individuazione degli strumenti di finanziamento che concorrono alla realizzazione degli obiettivi del settore Trasporti del Pilastro 2.

Rileva, a tal fine, il PON *Infrastrutture e reti*, i cui obiettivi si integrano interamente con quelli del Pilastro 2 di EUSAIR⁴⁸.

Sul punto, deve essere evidenziato che il coordinamento dei fondi e della *governance* nazionale con quelli del Meccanismo per collegare l'Europa sarà garantito, a livello programmatico, dal Documento di Programmazione Pluriennale e, sotto il profilo operativo, dal MIT, responsabile di entrambi i meccanismi di finanziamento: all'interno della stessa Direzione Generale sono infatti incardinati l'Autorità di gestione del Programma Operativo, l'Ufficio *focal-point* per il *Connecting Europe Facility*, nonché la divisione incaricata dei Programmi di Cooperazione territoriale⁴⁹.

In particolare, il profilo della coerenza con la strategia EUSAIR è assicurato dall'esistenza del "Comitato per la politica regionale unitaria",

⁴⁸ "[...] Il MIT sta fornendo il proprio contributo ai lavori del comitato tecnico per l'attuazione della priorità "Connettere la regione", di cui l'Italia e la Serbia sono coordinatori, elaborando un programma tecnico-politico di interventi [...].

Al fine di dare concreta attuazione alla strategia EUSAIR, l'Autorità di Gestione individuerà i progetti, situati nelle regioni meno sviluppate, che garantiranno il massimo valore aggiunto per il conseguimento degli obiettivi della strategia. Tali operazioni saranno presentate alla Commissione e ne sarà data opportuna informazione al Comitato di Sorveglianza" [Fonte: PON Infrastrutture e Reti].

⁴⁹ Si legge nel PON: "La Direzione responsabile della gestione del CEF, prima di procedere a candidare ufficialmente un progetto, si coordinerà internamente con l'Autorità di Gestione del PON, coinvolgendo anche i responsabili dell'individuazione delle priorità strategiche nazionali, in un momento di concreta condivisione, al fine di garantire l'appropriata individuazione delle fonti di finanziamento, tra FESR e CEF, per ciascun intervento candidato" [Fonte: PON Infrastrutture e Reti].

che, per l'intero periodo di programmazione, svolge il ruolo di garanzia di approccio unitario per tutti i programmi dei fondi SIE 2014-2020, nonché dall'attività di monitoraggio e di supporto dell'Agenzia per la Coesione Territoriale⁵⁰.

Rilevano, altresì, il *PON Imprese e Competitività*⁵¹ e il *PON Governance e Capacità Istituzionale*⁵². Anche nel caso del PON Imprese e Competitività, il programma fornisce gli strumenti per il coordinamento con gli altri programmi, prevedendo che esso sia assicurato dall'autorità di gestione cui è affidato il compito di effettuare ricognizioni e monitorare, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo, le azioni poste in essere negli strumenti di finanziamento dell'Unione “*al fine di individuare aree di complementarietà e di possibili sinergie. Se del caso, sarà esaminata la possibilità di incoraggiare la cooperazione con i beneficiari situati in almeno un altro Stato membro, attraverso azioni di cooperazione interregionale e transnazionale*”.

Concorrono, infine, alla realizzazione degli obiettivi del Pilastro 2 Trasporti anche il PON Istruzione, il PON Sistemi di Politiche attive per l'occupazione e il PON Inclusione, nonché i Programmi di Cooperazione Territoriale Europea – FESR Obiettivo Cooperazione Territoriale.

Per quanto riguarda questi ultimi, essi si integrano con gli obiettivi del Pilastro 2 di EUSAIR in quanto mirano al rafforzamento e allo sviluppo della *governance* tra Paesi dell'Unione ed extra, nonché a realizzare interventi sostenibili e interconnessi⁵³.

⁵⁰ Art 10, legge 30 ottobre 2013, n. 125.

⁵¹ “*Per quanto riguarda le strategie macroregionali, il programma, ove coerente, sarà attuato in collegamento con i pilastri pertinenti della strategia UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR), tenendo conto delle attività di coordinamento poste in essere a livello nazionale e regionale [...]*”.

⁵² La strategia del programma presenta sinergie con gli obiettivi EUSAIR con riferimento all'asse trasversale del rafforzamento della capacità amministrativa.

⁵³ In ottemperanza alle disposizioni del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1299/2013, “Qualora gli Stati membri e le regioni partecipino a strategie macroregionali e concernenti i bacini marittimi, i programmi di cooperazione interessati dovrebbero stabilire il modo in cui gli interventi potrebbero contribuire a tali strategie”.