Brevi considerazioni sulla rete transeuropea dei trasporti, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

Caterina Montebello [*]

La politica comunitaria volta alla costituzione ed allo sviluppo di una rete transeuropea nel settore delle infrastrutture dei trasporti è stata introdotta solo in fase di avanzata integrazione comunitaria, con l'entrata in vigore, nel 1993, delle modifiche apportate a Maastricht al Trattato di Roma (artt. 154 ss.) [1]. Sino a tale data, le infrastrutture hanno costituito, com'è noto, solo una parte della politica comunitaria dei trasporti, risentendo, peraltro, del lento sviluppo [2]. Solo negli anni più recenti, infatti, il processo di integrazione

[*] Titolare di assegno di ricerca presso il Dipartimento di diritto dell'economia e dell'ambiente, Università degli studi di Palermo

[1] Nelle norme del Trattato (artt. 154 ss.) non si dà una definizione di infrastruttura, ma una nozione operazionale, connettendola alle reti e all'individuazione dei settori (energia, trasporti e telecomunicazione). La scelta contenuta nel Trattato di Maastricht è stata considerata saggia dalla dottrina, perché - evitandosi le complesse problematiche che possono sorgere nell'individuazione di una tale definizione -, si è introdotta, da un lato, l'endiadi infrastruttura-rete (senza imporre un netto confine) e si è limitato, dall'altro, il campo di tale endiadi nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. V. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam,* in *Dir. UE*., 3/1997, 304-305. V., anche, PARUOLO, *Le grandi reti europee di trasporto*, in *Trasp.,* 1995, 67 ss.; GIACCARDI-MARESCA, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 1998, 267 ss.

[2] I trasporti, quale classico veicolo di integrazione e interscambio, hanno costituito, fin dal Trattato di Roma del 1957, una delle prime materie oggetto di politica comunitaria, pur se il conflitto tra l'approccio intervenzionista e la filosofia di libero mercato in un settore di evidente rilevanza importanza politico e sociale, ha determinato la "vaghezza" delle norme del Trattato e l'inerzia per un lungo periodo delle istituzioni comunitarie nel predisporre la normativa di settore. Ciò ha pesantemente influito sullo sviluppo del mercato europeo dei trasporti e su ogni tentativo di pianificare le infrastrutture. Infatti, per svariati anni, non si sono riscontrate iniziative di rilievo, anche se la Commissione, ha più volte sottolineato, tra gli anni '60 e '70, la necessità di creare le condizioni di un solo sistema di trasporti integrato e l'importanza ed i vantaggi di un volontario coordinamento dei programmi di investimento nazionale per creare reti di direttrici principali stradali, ferroviarie e per vie navigabili. Una serie di circostanze porta, nella metà degli anni '80, ad un'accelerazione della politica comunitaria dei trasporti, con i primi interventi normativi improntati alla liberalizzazione e privatizzazione dei servizi di trasporti, sebbene in modo frammentario tra le diverse modalità. Il Libro Bianco della Commissione del 1992 sui trasporti dà ulteriore impulso all'azione comunitaria, evidenziando le esigenze dell'intermodalità e di sviluppo "a rete" delle infrastrutture (che diventano, appunto,

europea è stato caratterizzato dalla più generale tendenza volta ad attribuire alla Comunità competenze in settori che implicano una redistribuzione delle risorse ed un intervento diretto sul mercato, attraverso strumenti finora utilizzati esclusivamente dagli Stati membri. La conseguente necessità di trovare nessi di compatibilità con le c.d. politiche di prima generazione - che sono per lo più politiche di regolamentazione del mercato - [3], ha portato a considerare l'art. 154 del Trattato come un completamento del sistema di norme comunitarie sulla concorrenza; "se queste ultime sono strettamente basilari all'integrazione europea attraverso l'instaurazione di un mercato interno aperto che deve essere eterocorretto con i procedimenti previsti a tutela della concorrenza, l'art. 154 è non meno strettamente connesso alla coesione sociale europea, in un'Unione che non è solo mercato e sua eterocorrezione, ma anche eterocompensazione" [4]. L'azione della Comunità mira, infatti, ad un riequilibrio territoriale, anche attraverso una più selettiva e mirata allocazione dei fondi strutturali, per evitare gli effetti di una liberalizzazione selvaggia, tra cui il naturale addensamento delle reti nelle aree forti, aumentandone ulteriormente l'attrattività economica. Ancora nell'ottica del contemperamento e della coerenza tra le politiche comunitarie, la

---

oggetto di apposita politica comunitaria con il Trattato di Maastricht del 1992), pur restando ancora forti quelle esigenze di cui sopra, sottolineate dalla Commissione nel Libro Bianco del 2001. V. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti,* Milano, 1996; TURRÒ, *Going trans-European, Planning and financing transport networks for Europe,* Oxford, 1999; ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasport*i, in *Dir. trasp*., 2002, 463 ss.; BARON, *Trans-european Networks (TENs): presente passato e futuro*, in Atti del Convegno Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno (Santa Tecla, Acireale, 26-30 agosto 2002), Messina, 2003; MARCHESE, *Intermodalità, concorrenza marittima, reti transeuropee e direttrice ligure-tirrenica*, in *Quad. reg*., 1996, 23 ss.; AA.VV., *EU involvement in TEN development: networks effects and European value added*, in *Transport Policy*, 9-2002, 299 ss.

3 V. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza fra politiche comunitarie,* in *Dir. UE*, 2-3/2001, 392 ss. In tal senso, è chiaro l'art. 154 nel disporre che la competenza comunitaria in materia di reti debba essere esercitata "nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali"; ma anche il regolamento n. 2236/95 del Consiglio del 18 settembre 1995 (modificato dal regolamento n. 1655/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 1999) che prevede che "i progetti finanziati a norma del presente regolamento devono essere conformi al diritto comunitario e alle politiche comunitarie, in particolare in materia di protezione dell'ambiente, di concorrenza e di aggiudicazione di appalti pubblici".

4 PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, *cit*., 307.

realizzazione della rete transeuropea dei trasporti è importante, non solo per la finalità di coesione economica e sociale dell'UE, ma anche ai fini del miglioramento della competitività del sistema economico nella sua globalità, proprio per effetto dello sviluppo e della pianificazione delle infrastrutture di base del territorio europeo [5]. D'altronde, lo stesso termine "rete" – intesa come intreccio e sistemi di collegamenti – implica, in un'accezione economica, efficienza, sia come obiettivo sia come parametro [6], per la realizzazione, nel caso di specie, di un mercato europeo dei trasporti che tenga conto dell'internazionalizzazione e della promozione dell'intermodalità.

In tale contesto e per il conseguimento delle finalità di cui sopra, si è determinata una centralizzazione dei procedimenti decisionali concernenti l'assetto del territorio, almeno per i progetti che caratterizzano l'unità territoriale della Comunità [7], attenuandosi il tradizionale nesso tra sovranità statale e infrastrutture [8].

Contestualmente, sul piano interno, cedimenti della sovranità statale si ravvisano anche a fronte delle nuove competenze concorrenti attribuite alle Regioni in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili e le grandi reti di trasporto e di navigazione, a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione [9]. Nell'economia di questo scritto, rinvio all'intenso dibattito, ancora aperto, in dottrina, per i numerosi problemi interpretativi che si sono posti a fronte delle caratteristiche di fondo della novella costituzionale (valorizzazione molto forte del principio di separazione

---

[5] CANNIZZARO, *Regole di concorrenza, cit*., 398.

[6] Sul concetto di rete, v. PREDIERI, *Le reti transeuropee, cit.*, 289 ss.

[7] Si tratta degli orientamenti di cui all'art. 155 del Trattato, presupposto delle azioni comunitarie da realizzare con progetti di interessi comune, da adottare ex art. 251. Sulla natura degli orientamenti, v. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee, in Dir. UE, 4/1997,320.* Per gli orientamenti comunitari per lo svilippo della rete transeuropea di trasporto, v. Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, modificata dalla Decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 200, per quanto riguarda i trasporti marittimi, i porti di navigazione interna e i terminali intermodali.

[8] È anche vero che si ritorna al tradizionale nesso tra sovranità statale e infrastrutture, laddove il Trattato prevede che, in sede di formazione de gli orientamenti comunitari, lo Stato membro interessato gode del diritto di veto quando si tratti di orientamenti che riguardino il suo territorio. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee, cit., 329.*

[9] V. l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001.

delle competenze, tendenziale parificazione dello Stato e delle Regioni e scomparsa del limite dell'interesse nazionale). Vale qui sottolineare, brevemente, come le preoccupazioni di salvaguardare l'unitarietà del sistema e, nella specie, l'unità territoriale, oltre che l'efficiente funzionamento dell'intera rete dei trasporti, vengono risolte dalla dottrina, ricorrendo agli stessi principi costituzionali di indivisibilità e unitarietà dell'intero sistema ordinamentale (art. 5) – su cui si fonda lo stesso principio dell'interesse nazionale [10] – e di sussidiarietà (art. 118) [11]. Si delinea così una "flessibilità" dell'ordine delle competenze legislative [12], anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 [13] che, nel dissipare i principali dubbi di legittimità costituzionale relativi alla c.d. legge – obiettivo [14], ha, tra l'altro, affermato che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva, o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente vorrebbe dire svalutare oltremisura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, deroghe alla normale ripartizione di competenze".

Flessibilità e duttilità caratterizzano, dunque, l'approccio "reticolare" che si ravvisa nel sempre più fitto intreccio di competenze statali e competenze

---

[10] Definito come un baluardo non superabile neppure nel silenzio del legislatore costituzionale: BALDASSARE, *Compatibilità della legge-obiettivo con il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 17/ 2002, 1705.

[11] Sul punto v. CARBONE-MUNARI, *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto*, in *Dir. UE*, 3/2002, 425 ss.; MARESCA*, Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento italiano con riguardo alla materia del trasporto e dei porti. L'incidenza dei principi fondamentali e degli obblighi internazionali*, in *Dir. comm. int*., 2003, 273 ss.; CORSO, *Rapporti tra Stato e Regione in materia di infrastrutture e di trasporti alla luce della legge cost. n. 3/2001*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur*., 2002, 1707 ss.

[12] ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost*., 5/2003, 2782 ss.; VERMIGLIO, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel titolo V cost.: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Cost.,* in *Dir. trasp*., 2004, 11 ss. V. anche CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni:funzioni di indirizzo e di coordinamento e potere sostitutivo,*in *Reg.,* 6/2002, 325 ss.

[13] C. Cost. n. 303 dell'1 ottobre 2003, in *Giur. Cost*., 5/2003, 2675 ss.

[14] Legge n. 443 del 21 dicembre 2001. V. BALDASSARE, *Compatibilità delle legge-obiettivo con il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur*., 17/2002, 1703 ss.; PITRUZZELLA, *Brevi notazioni in ordine alla legittimità costituzionale della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo)*, *ivi,* 1711 ss.

regionali nelle materie delle infrastrutture e dei trasporti e che influisce sul già difficile equilibrio tra esigenze comunitarie e nazionali [15]. Sembra, allora, prioritario rafforzare le forme di coordinamento istituzionale, attraverso il principio dell'intesa (nelle sue varie sfaccettature) e il principio di leale collaborazione, nello sforzo di garantire una costruzione coerente ed unitaria del sistema dei trasporti europeo.

[15] Sul punto vedi PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa,* in *Reg.,* 5/2002, 935 ss.; CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione, ivi,* 951 ss.; AMOROSINO*, Gli indirizzi dell'Unione Europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Dir. UE*, 2-3/2001, 383 ss.; CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Dir. UE,* 1/2003, 355 ss.; BERTI, *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Reg.,* 1/2002, 955 ss.; CAPUTO, *La riforma del Titolo V della Costituzione, interesse nazionale e legge obiettivo*, in *Urb. app*., 6/2002, 625 ss.; AZZARITI*, La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale strategiche (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lg. 20 agosto 2002, n. 190*), in *NLCC*, 4-5/2003, 936 ss.; QUARANTA, *La legge obiettivo nell'ambito della normativa comunitaria e delle norme di rilievo costituzionale con particolare riferimento al Titolo V*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur*., 12/2002, 1167 ss.