

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA EUROPEA DEI TRASPORTI NELL'OTTICA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E DELL'INTEGRAZIONE DEI TRASPORTI

Marco Badagliacca*

Sommario. – 1. Introduzione. – 2. La tradizionale politica europea dei trasporti: l'attenzione al mercato comune. – 3. La nuova politica europea dei trasporti: sviluppo sostenibile e integrazione dei trasporti – 4. Le reti TEN-T. – 5. Le autostrade del mare. – 6. Alcune osservazioni.

1. – I traffici commerciali odierni sono sempre più spesso caratterizzati dall'impiego del trasporto multimodale, ossia da quel trasporto che impiega almeno due modalità diverse per eseguire la prestazione di trasferimento¹. Il

* Ricercatore di diritto della navigazione, Università degli studi di Cassino e Lazio meridionale.

¹ Tra i contributi in materia di trasporto multimodale si vedano *ex multis* e senza pretesa di completezza F. BERLINGIERI, N. VERRUCOLI, *Il trasporto combinato: nuove problematiche in tema di responsabilità e documentazione*, in *Dir. maritt.*, 1972; G. FERRARA, *Aspetti e problemi del trasporto combinato*, Napoli, 1973; L. VERDE, *Il contratto di trasporto multimodale*, Napoli, 1984; G. SILINGARDI, A. G. LANA, *Il trasporto multimodale*, in *Riv. giur. circ. e tr.*, quaderno n. 22, 1994; S. ZUNARELLI, *La disciplina della responsabilità del vettore nel trasporto multimodale*, in *Aa. Vv.*, *Trasporto multimodale e sviluppo dell'economia nell'area del Mediterraneo*, Messina, 1994, 161; G. VERMIGLIO, *La disciplina del trasporto multimodale*, in *Aa. Vv.*, *Trasporto multimodale e sviluppo dell'economia nell'area del Mediterraneo*, Messina, 1994; G. VERMIGLIO, *La nozione di trasporto multimodale e la sua qualificazione giuridica*, in *Aa. Vv.*, *Il trasporto multimodale nella realtà giuridica odierna*, Torino, 1996; G. SILINGARDI, *Il trasporto multimodale combinato o misto e le figure affini*, in *Aa. Vv.*, *Il contratto di trasporto*, a cura di G. Silingardi, Giuffrè, 1997, 253; M. RICCOMAGNO, *La risoluzione delle controversie nel trasporto multimodale*, in *Trasp.*, 1998, n. 75, 46; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Trasporto multimodale*, in *Dig. (discip.priv.)*, sez. comm., Torino, 2003, 919; A. LA MATTINA, *La responsabilità del vettore multimodale: profili ricostruttivi e de iure condendo*, in *Dir. maritt.*, 2005, 29; M. BRIGNARDELLO, *Il trasporto multimodale*, in *Dir. maritt.*, 2006, 1071; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2007, 272; A. LA MATTINA, *Il trasporto multimodale nei leading cases italiani e stranieri*, in *Dir. maritt.*, 2007, 1010; M. RIGUZZI, *Il tra-*

suo sviluppo, da individuarsi intorno agli anni cinquanta del secolo scorso, parallelamente all'utilizzazione del *container* come strumento di unitizzazione dei carichi, ha avuto come effetto quello di dare sempre meno importanza alla singola modalità di trasporto per l'esecuzione della prestazione di trasferimento, in favore di un sistema integrato, in grado di soddisfare più compiutamente gli interessi del mittente e dell'avente diritto alla riconsegna delle merci.

Accanto agli aspetti economici, connessi agli interessi delle parti coinvolte nel contratto, ve ne sono tuttavia altri, non meno importanti, che hanno giustificato l'attenzione delle Istituzioni al fenomeno, legati al minore impatto ambientale che il trasporto multimodale è in grado di offrire, proprio in forza della combinazione modale che lo caratterizza e che consente di impiegare modalità meno inquinanti.

La multimodalità, infatti, attraverso la diffusione di modi di trasporto poco inquinanti (ferrovia, navigazione marittima e fluviale), comporta un minor impatto ambientale, rappresentando un vantaggio sociale che ha indotto l'Unione Europea a porre una particolare attenzione al tema.

Si deve osservare, infatti, che l'aumento del traffico merci e persone in ambito europeo ha comportato dei costi economici e sociali sempre maggiori, da individuare, ad esempio, nella congestione stradale, nell'inquinamento ambientale, nella sicurezza nella circolazione.

Proprio per far fronte a tali problemi si è sviluppata in seno all'Unione Europea l'idea di realizzare una mobilità sostenibile, in grado da un lato di garantire una mobilità efficiente ed economica, dall'altro di contrastare l'aumento del traffico stradale e ridurre i costi sociali connessi ad un sistema di trasporto congestionato, quali incidenti stradali e salubrità dell'ambiente ².

sporto multimodale, in Aa. Vv., *Trasporti e turismo*, a cura di M. Riguzzi e A. Antonini, Torino, 2008, 423; M. BADAGLIACCA, *Il trasporto multimodale*, in Aa. Vv., *Trattato breve di diritto marittimo*, a cura di A. Antonini, Milano, 2008, 441; G. COTTINO, O. CAGNASSO, *Contratti commerciali*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da G. Cottino, Vol. IX, Padova, 2009, 422; A. ANTONINI, *Il trasporto multimodale: regime normativo e responsabilità del vettore*, in *Dir. maritt.*, 2009, 3.

² In materia di trasporto sostenibile con specifico riferimento al settore dei trasporti marittimi vedi F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2010. Sul rapporto tra infrastruttura dei trasporti e ambiente cfr. A. RICCI, *Infrastrutture dei trasporti e protezione dell'ambiente*, in Aa. Vv., *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del mezzogiorno*, a cura di E. Fanara, Messina, 2003, 179, che osserva come sia «universalmente condivisa l'opinione che i sistemi di trasporto sono altresì tra i maggiori responsabili della deteriorazione dell'ambiente, e che una gestione disattenta della mobilità è destinata a compromettere ir-

2. – Le previsioni del primo Trattato comunitario, ossia il Trattato CECA del 1951, consideravano il settore dei trasporti unicamente come uno strumento per la realizzazione del mercato comune, con poche disposizioni, nelle limitate materie del carbone e dell'acciaio, relative all'applicazioni di tariffe di trasporto tali da garantire un principio di uguaglianza tra consumatori, prevedendo trattamenti equivalenti per situazioni equivalenti, con il divieto di discriminazione nei prezzi e nelle condizioni fondate sul paese di origine o di destinazione dei prodotti. Esaurite tali disposizioni di carattere generale, il Trattato CECA prevedeva, nell'ultimo comma del suo articolo 70, la possibilità, per ogni Stato membro, di emanare leggi e regolamenti in materia di trasporto per la determinazione e la modificazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto di ogni specie; per gli adattamenti dei prezzi di trasporto tendenti ad assicurare l'equilibrio finanziario delle imprese di trasporto, nonché per i provvedimenti di coordinamento o di concorrenza tra i diversi modi di trasporto o tra le diverse vie di instradamento ³.

reversibilmente gli equilibri ecologici, ad accelerare l'esaurimento di risorse naturali ed a imporre costi sociali ed economici inaccettabili (inquinamento atmosferico, rumore, congestione, ecc.)».

³ Si riporta per completezza il testo del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) firmato a Parigi il 18 aprile 1951, che all'art. 70 recita: 1. È riconosciuto che l'istituzione del mercato comune rende necessaria l'applicazione di tariffe di trasporto del carbone e dell'acciaio di natura tale da offrire condizioni di prezzo paragonabili. 2. Sono proibite, in particolare, per i traffici tra gli Stati membri, le discriminazioni nelle tariffe e nelle condizioni di trasporto di qualsiasi specie, basate sul Paese di origine o di destinazione dei prodotti. La soppressione di tali discriminazioni implica particolarmente l'obbligo di applicare ai trasporti del carbone e dell'acciaio, in provenienza o a destinazione di un altro Paese della Comunità, i listini, le tariffe e le disposizioni tariffarie di qualsiasi natura applicabili ai trasporti interni della stessa merce, quando questa segue lo stesso percorso. 3. I listini, le tariffe e le disposizioni tariffarie di qualsiasi natura applicate ai trasporti del carbone e dell'acciaio all'interno di ciascuno Stato membro e fra gli Stati membri sono pubblicati o portati a conoscenza dell'Alta Autorità. 4. L'applicazione di misure tariffarie interne speciali, nell'interesse di una o più aziende produttrici di carbone o di acciaio, è sottoposta all'approvazione preventiva dell'Alta Autorità che accerta la loro conformità ai principi del presente Trattato; essa può concedere un'approvazione temporanea o condizionata. 5. Con riserva delle disposizioni del presente articolo, come pure delle altre disposizioni del presente Trattato, la politica commerciale dei trasporti, ed in particolare l'introduzione e la modificazione di tariffe e condizioni di trasporto di qualsiasi natura come pure gli adattamenti delle tariffe di trasporto tendenti ad assicurare l'equilibrio finanziario delle imprese di trasporto, restano sottoposte alle disposizioni legislative o regolamentari di ciascuno degli Stati membri; lo stesso si

L'impostazione non cambia con l'istituzione della Comunità Economica Europea, nel 1957, in cui la politica dei trasporti permane un mezzo per il raggiungimento del fine della Comunità, ossia il mercato comune ⁴.

Ma se l'obiettivo era quello indicato, la sua realizzazione richiedeva l'eliminazione di tutto ciò che ne impediva o – semplicemente – ostacolava la sua attuazione.

In particolare, se un mezzo per la realizzazione del mercato comune era la creazione della libertà di circolazione di mezzi e persone, ogni fattore di differenziazione fra Stati membri, quali ad esempio le varie forme di aiuti di stato o la presenza di dazi doganali, doveva essere eliminata. Tuttavia, la concreta instaurazione di una politica comune dei trasporti è stata lunga e difficile, per la resistenza operata dagli Stati membri, che hanno da sempre ritenuto il settore dei trasporti (e quelli aerei e marittimi in specie) essenziali per l'economia nazionale e, quindi, da sottoporre a regimi più o meno protezionistici.

Non pare, dunque, inopportuno, sebbene noto, ripercorrere in questa sede le tappe essenziali di questo percorso attraverso il richiamo alle norme ed alla giurisprudenza ⁵.

L'art. 3, lettera e, del Trattato Cee del 1957 prevedeva, infatti, «l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti» come azione della Comunità per la realizzazione degli obiettivi indicati nell'art. 2, ossia «promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa

dica per le misure di coordinamento o di concorrenza tra i diversi sistemi di trasporto o tra le diverse vie di istradamento. In dottrina vedi S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 531.

⁴ In tal senso, si vedano, tra i tanti, V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 1995, 399 e 707 e ss; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 12; G. CONETTI, *Politica dei Trasporti*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990.

⁵ Recita infatti l'art. 79 del Trattato Cee del 1957 che «devono essere abolite, nel traffico interno della Comunità, le discriminazioni consistenti nell'applicazione, da parte di un vettore, di prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico, e fondate sul paese d'origine o di destinazione dei prodotti trasportati».

partecipano».

La caratteristica del settore dei trasporti, di essere non solo lo strumento per la realizzazione del mercato comune, attraverso l'eliminazione delle discriminazioni, ma anche oggetto del mercato che, in quanto tale, necessitava di essere disciplinato e quindi soggetto alle norme del Trattato stesso⁶, giustificava la presenza all'interno del Trattato di norme specifiche, contenute in un intero titolo, il IV, dedicato proprio ai Trasporti⁷. Con la disposizione dell'art. 74 Trattato Cee 1957, dunque, contenuto nel titolo IV, veniva disposto che «gli Stati membri perseguono gli obiettivi del trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti», disposizione da interpretarsi nel senso che gli Stati «devono fondere progressivamente le rispettive politiche nazionali dei trasporti in una politica comunitaria, secondo le modalità definite dalla Comunità ai sensi dei successivi articoli»⁸. Le norme del Titolo IV miravano, infatti, ad attuare l'effettiva liberalizzazione dei trasporti, imponendo, di fatto, il divieto in capo ai singoli Stati di adottare politiche protezionistiche in favore dei vettori nazionali, come emerge dalle disposizioni ivi contenute⁹.

⁶ M. GIAVAZZI, *Una politica quadro per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 735 ss.; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 12; D. U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 35, 2002, 7.

⁷ Le peculiarità della materia sono da rinvenire in alcuni aspetti che si possono rinvenire nel Memorandum della Commissione del 10 aprile 1961 - *Memorandum sull'orientamento da dare alla politica comune dei trasporti* COM (61), consistenti nella disegualianza infrastrutturale delle imprese che offrono servizi di trasporto; nella mancanza di elasticità del mercato che non consente alle imprese di adattarsi alle variazioni della domanda dovuta a fattori stagionali o congiunturali; nella forte soggezione del settore ad interventi da parte delle pubbliche autorità: sul punto vedi S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 531.

⁸ Testualmente S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 532; confronta altresì J. AUSSANT, R. FORNASIER, *Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports*, in *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE*, II ed., Bruxelles, 1990, 211.

⁹ Art. 76, secondo cui «nessuno degli Stati membri può rendere meno favorevole, nei loro effetti diretti o indiretti nei confronti dei vettori degli altri Stati membri rispetto ai vettori nazionali, le varie disposizioni che disciplinano la materia all'entrata in vigore del presente Trattato»; art. 79 che dispone che «devono essere abolite, nel traffico interno della Comunità, le discriminazioni consistenti nell'applicazione, da parte di un vettore, di prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico, e fondate sul paese

Tuttavia, la disposizione contenuta nell'art. 84 del Trattato Cee 1957 – secondo cui «Le disposizioni del presente titolo, (titolo IV, i trasporti), si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. 2. Il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea» – ingenerava il dubbio che le disposizioni del Trattato non trovassero applicazione per il settore della navigazione marittima ed aerea, in quanto necessitavano dell'adozione di specifici atti da parte del Consiglio, da giustificarsi in ragione, come sopra accennato, dell'interesse degli Stati membri, all'epoca dell'adozione del Trattato del 1957, al mantenimento di una politica protezionistica in favore dei propri vettori marittimi ed aerei¹⁰, tanto da richiedere, ai fini dell'adozione dei provvedimenti da parte del Consiglio, l'unanimità¹¹.

Fu, in effetti, la Corte di Giustizia a chiarire la piena applicabilità anche in tali settori delle norme del Trattato, con due sentenze, note con l'espressione *“Marinai francesi”* e *“Nouvelle Frontières”*¹².

d'origine o di destinazione dei prodotti trasportati».

¹⁰ Più in particolare, secondo una interpretazione, la disposizione in commento sottraeva ai trasporti marittimi ed aerei sia le disposizioni del titolo IV, sia i principi generali del Trattato, demandando pertanto al Consiglio la facoltà di emanare gli atti normativi per la disciplina delle materie oggetto del Trattato. Secondo una diversa impostazione, la disposizione doveva essere intesa nel senso più restrittivo, sottraendo pertanto ai trasporti marittimi ed aerei solo la normativa contenuta nel titolo IV. Per una approfondita disamina delle posizioni sul punto vedi tra gli altri C. GUELFU, *La Comunità economica europea ed i trasporti aerei*, in *Riv. dir. int.* 1965, 585; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, 44. In materia vedi inoltre, M. L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990, 48; R.A. JACCHIA, M. MORETTO, *Trasporto aereo e informativa comunitaria antitrust*, in *Giur. comm.* 1992, I, 371; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'unione europea*, Napoli, 1995, 712; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996; L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea: introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, Milano, 2000, 96; D.U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 35, 2002; G. BOI, *I traffici marittimi negli orientamenti normativi comunitari: brevi osservazioni critiche*, in *Aa. Vv., Studi in onore di Francesco Berlingieri, Dir. maritt.*, 2010, 200.

¹¹ Fu solo successivamente, in occasione dell'atto Unico Europeo del 1986 che la deliberazione all'unanimità venne sostituita con la «maggioranza qualificata», proprio a testimonianza del cammino intrapreso verso una politica comune dei trasporti. Si fa riferimento all'Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986, il cui art. 16.5 dispone che «All'articolo 84, paragrafo 2 del trattato CEE il termine *unanime* è sostituito dai termini *a maggioranza qualificata*».

¹² Per la sentenza sui marinai francesi il richiamo è alla pronuncia della Corte di Giustizia 4 aprile 1974, C. 167/73, in *Racc.*, 1974, 359. Per i relativi commenti vedi C.O. LENZ, *The De-*

L'organo di giustizia, infatti, con la prima sentenza – definendo una controversia concernente la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità – sancì l'applicabilità, anche al settore dei trasporti marittimi, del divieto di discriminazione dei lavoratori in base alla nazionalità, affermando in tal modo l'operatività dei principi del Trattato. Con la seconda pronuncia – avente ad oggetto la contestazione da parte della compagnia di viaggi dell'accordo per la fissazione dei prezzi delle tariffe aeree contenuto nel Codice dell'aviazione civile francese, ritenuto in contrasto con le disposizioni del Trattato sulla concorrenza – la Corte, nel dare ragione alla compagnia di viaggi, stabilì che le regole sulla concorrenza dovevano trovare applicazione anche in tale settore.

Le su richiamate sentenze hanno determinato l'inizio di una nuova politica europea, volta ad intervenire positivamente, per adeguare il settore dei trasporti dei diversi Stati appartenenti all'Unione europea, ai principi contenuti nel Trattato¹³.

È da notare, peraltro, che nel frattempo, la preoccupazione dell'Europa era anche quella di tutelare il mercato europeo dalla concorrenza dei Paesi

cision of the European Court of Justice on the applicability of the rules of the Treaty of Rome to air transport, in P.P.C. HAANAPPEL, G. PETSİKAS, R. ROSALES, J. THAKER, *EEC Air Transport*, Deventer-Boston, 1990, 33; per la sentenza *nouvelle frontières* il riferimento è la sentenza Corte Giust., 30 aprile 1986, C. 209-213/84, in *Racc.*, 1986, I, 1425. Per i relativi commenti cfr. A. GIARDINA, *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Dir. prat. av. civ.* 1989, 19; G. SILINGARDI, *Trasporto aereo e deregulation nella prospettiva comunitaria*, in *Studi econ. dir.* 1989, 603. In particolare, con la prima sentenza venne stabilito che «benché in forza dell'art. 84 n. 2 i trasporti marittimi ed aerei siano, fintantoché il Consiglio non avrà deciso altrimenti, sottratti ai canoni del titolo IV della seconda parte del Trattato, relativa alla politica comune dei trasporti, essi restano alla stessa guisa degli altri mezzi di trasporto, soggetti ai principi generali del Trattato». Con la seconda pronuncia l'organo di Giustizia statui che «dalla lettera dell'art. 74 si desume che gli scopi del Trattato, ivi compreso quello di cui all'art. 3 lett. F, e consistente nella creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia alterata nel mercato comune, valgono del pari nel settore dei trasporti. Mancando nel trattato qualsiasi disposizione in senso contrario, si deve ritenere che le norme sulla concorrenza in esso contenute, ed in particolare gli artt. da 85 a 90, si applicano nel settore dei trasporti. Per quanto riguarda i trasporti aerei, l'art. 84 non può essere interpretato nel senso che esso li sottragga alle norme generali de Trattato, ivi comprese quelle in fatto di concorrenza».

¹³ Per una ricostruzione del percorso comunitario confronta tra gli altri S. ZUNARELLI, *La regolazione dei mercati del trasporto: il ruolo delle istituzioni comunitarie*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, diretto da Francesco Galgano, Padova, 2008, 5.

terzi, tanto da emanare, nel 1986, quattro Regolamenti volti sia ad istituire una libera prestazione ed una efficace concorrenza nei servizi marittimi, sia ad approntare dei meccanismi di salvaguardia nei confronti delle pratiche tariffarie sleali esercitate dai Paesi terzi ¹⁴.

Una politica comune dei trasporti che tende, quindi, da un lato a disciplinarne l'attività, nell'intento di istituire un regime di concorrenza reale nel settore, dall'altro ad impedire l'insorgenza di discriminazioni e disparità, basate ad esempio sulla nazionalità dei vettori o degli utenti, di ostacolo alla realizzazione del mercato e della politica comune ¹⁵.

L'esistenza, infatti, di politiche nazionali volte a favorire aprioristicamente i propri operatori del settore, senza considerare le loro effettive capacità commerciali e imprenditoriali, la presenza di una diversa regolamentazione del trasporto all'interno dei Paesi, costituivano ostacoli alla realizzazione del mercato comune ed alla politica comune dei trasporti, anche in considerazione dell'atteggiamento degli Stati membri, poco inclini a cedere alla Comunità la propria competenza normativa in materia. Tale condotta, venne, peraltro, più volte denunciata dal Parlamento, che aveva avuto modo di sottolineare, in alcune risoluzioni, come l'assenza di una politica comune dei trasporti avrebbe reso inutile ed ostacolato i progressi verso una integrazione economica ¹⁶.

¹⁴ Si fa riferimento al Regolamento 4055/86, relativo all'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e Paesi terzi, così da ridurre, sino ad eliminare, le restrizioni nazionali unilaterali esistenti; al Reg. 4056/86 (ora abrogato), relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza europee ai trasporti marittimi internazionali di linea; al Reg. 4057/86, relativo alle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi, volto a scoraggiare tali pratiche da parte delle compagnie di linea di Stati terzi; al Reg. 4058/86 concernente un'azione coordinata intesa a salvaguardare il libero accesso ai trasporti marittimi nei traffici transoceanici, finalizzato a scongiurare il ricorso a misure protezionistiche da parte di Stati terzi, atte a limitare il libero accesso delle società di navigazione degli Stati membri ad un qualsiasi trasporto marittimo, di linea o non, di merci o persone.

¹⁵ Cfr. V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'unione europea*, Napoli, 2003; D.U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 35, 2002, 9.

¹⁶ Cfr. in particolare le Risoluzioni del 16 gennaio 1979, in *G.U.C.E.*, C39 del 12 febbraio 1979; del 9 marzo 1982, in *G.U.C.E.*, C 87 del 5 aprile 1982; del 16 settembre 1982, in *G.U.C.E.*, C 267 del 12 ottobre 1982. Un obiettivo, il cui raggiungimento ha trovato certamente delle difficoltà nella sua realizzazione, tanto da indurre la Commissione, con una Comunicazione dell'11 febbraio 1983 - *Evoluzione verso una politica comune dei trasporti (trasporti terrestri)* - a rinunciare all'idea che «la politica comune dei trasporti dovesse applicarsi a

3. – Si può, in effetti, osservare che con il trascorrere degli anni l'interesse dell'Europa per il settore dei trasporti sia mutato: l'odierno interesse non è più dettato da ragioni esclusivamente economiche, ma anche di ordine sociale, quali un miglioramento della qualità della vita raggiungibile attraverso forme di trasporto a minor impatto ambientale.

L'obiettivo delle politiche europee non è più soltanto quello della realizzazione di un mercato unico fondato sulla libera concorrenza, ma si è nel tempo ampliato fino a coinvolgere la tutela dell'ambiente, che da fattore distorsivo della concorrenza diviene fondamento di tutta l'azione europea. Pertanto la regolamentazione del trasporto – settore determinante delle politiche economiche e potenzialmente inquinante – non può non tener conto della regolamentazione dettata a tutela dell'ambiente in un'ottica di sviluppo sostenibile¹⁷.

L'obiettivo di reimpostare in maniera globale la politica dei trasporti, ponendo l'accento anche sulla realizzazioni di infrastrutture comuni, venne determinato negli anni successivi attraverso il Memorandum della Commissione *sulla evoluzione verso una politica comune dei trasporti* del 1983¹⁸, l'Atto Unico Europeo del 1985¹⁹ e con il Trattato di Maastricht del 1992, con il quale

tutti i trasporti e soprattutto che dovesse necessariamente sostituirsi *in toto* alle normative nazionali» partendo dal presupposto che politica comune non significa politica uniforme dei trasporti: così S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 547. Una presa di posizione che risentiva del fallimento della politica comune del trasporto, auspicata con il Memorandum del 1973 della Commissione Comunicazione della Commissione del 25 ottobre 1973, doc. COM (73) 172 da realizzarsi attraverso passaggi gradualmente, tuttavia mai concretizzatasi, così da far nascere un quadro normativo nella materia piuttosto incompleto e disarmonico: cfr. sul punto S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 547.

¹⁷ Rileva in effetti F. PELLEGRINO, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in A.a. V.v., *I porti dell'area dello stretto di Messina nelle reti transeuropee*, a cura di E. Fanara, Messina, 2007, 125, come «mentre le politiche comunitarie di prima generazione erano state per lo più politiche di mera regolamentazione del mercato, il successivo processo di integrazione europea è stato invece caratterizzato dalla tendenza 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».

¹⁸ Si tratta della Proposta di risoluzione del Consiglio concernente la realizzazione per fasi di un insieme di provvedimenti nel settore della politica comune dei trasporti terrestri: doc. COM 83/58 def. del 9 febbraio 1983.

¹⁹ L'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1 luglio 1987, venne firmato a Lussemburgo

vennero aggiunte, alle competenze della Commissione, anche quelle specifiche dettate in materia di reti transeuropee, in un concetto di integrazione del trasporto che venne ripreso dal Libro bianco del 2 dicembre 1992, che segnò il passaggio da una visione settoriale dei vari modi di trasporto ad una loro concezione integrata, ispirata al concetto di mobilità sostenibile²⁰.

Secondo le previsioni del Libro Bianco del 1992 era necessario sia migliorare le prestazioni e la sicurezza del trasporto, che rispettare maggiormente le condizioni sociali ed ambientali, nell'ottica dello sviluppo di sistemi di trasporto sicuri, integrati e rispettosi del contesto ambientale circostante²¹, unitamente ad un investimento sulla realizzazione delle reti transeuropee²².

A seguito del Trattato di Maastricht l'attività di trasporto si possa intendere in un triplice senso²³: in una prima accezione, come modo strumentale

il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri ed il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, e costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea, con una revisione dei trattati di Roma al fine di rilanciare l'integrazione europea e portare a termine la realizzazione del mercato interno.

²⁰ Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 1992, doc. COM (92) 494 def. Si tratta del "Libro bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti. Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile". Rileva F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2010, 114, come il *white paper* del 1992 si limitasse, rispetto al successivo Libro Bianco del 2001, «a porre genericamente l'accento sul miglioramento della qualità dei servizi, sulla protezione dell'ambiente e sulla sicurezza, in quanto non applicava al settore il principio di sviluppo sostenibile, ma quello di mobilità sostenibile e sicura». Chiarisce l'Autrice come tale espressione si riferisce «ad un sistema urbano nel quale l'esercizio del diritto alla mobilità non debba gravare eccessivamente sull'apparato sociale in termini di inquinamento, congestione del traffico, incidenti, ecc.».

²¹ Il Libro Bianco del 1992 indicava in particolare alcune azioni: la riduzione degli squilibri modalali con azioni tendenti ad eliminare le distorsioni della concorrenza; la creazione di reti transeuropee; l'adozione di norme tecniche severe in materia di inquinamento e di ogni altro tipo di nocività; l'aumento della sicurezza di tutti i modi di trasporto. Osserva, infatti, F. PELLEGRINO, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in A.a. V.v., *I porti dell'area dello stretto di Messina nelle reti transeuropee*, a cura di E. Fanara, Messina, 2007, 124, come «una delle principali raccomandazioni contenute in questo Libro Bianco era la necessità di sviluppare delle "reti infrastrutturali" non più in un'ottica nazionale, che non tenesse conto dei flussi di traffico e di transito internazionali, ma in una logica comunitaria, che si proponesse di migliorare le interconnessioni transfrontaliere tra le reti dei Paesi membri».

²² Un riferimento alla rete transeuropea dei trasporti si ha anche nel Libro bianco del 1993, *Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo* COM(93) 700/F.

²³ Vedi in tal senso M. COSSUTTA, *Intorno ad alcune questioni sul trasporto di merci. Riflessioni a latere di recenti contributi in materia marittimistica*, in *Trasp.*, 2000, 81, 45.

alla realizzazione del mercato comune (cfr. in tal senso il combinato disposto degli art. 2 e 3 del Trattato); in una seconda accezione l'attività di trasporto è intesa come attività economico-imprenditoriale autonoma, a cui viene dedicato un intero titolo del Trattato; la terza accezione vede il trasporto come un'attività di utilizzo di infrastrutture – quali le reti transeuropee di trasporto – per uno sviluppo economico generale dell'Europa. In questo senso, quindi, l'attività di trasporto è connessa alla protezione di beni giuridicamente rilevanti come quello ambientale: la tutela ambientale non è, quindi, disgiunta dalla politica dei trasporti, ma ne rappresenta uno degli strumenti cardine²⁴ ed il trasporto sostenibile diviene lo strumento per realizzare la tutela ambientale, in una stretta connessione tra tematiche che potrebbero apparire lontane fra loro (trasporto e ambiente)²⁵.

È stato, in effetti, sostenuto²⁶ come «se le politiche tradizionali sono state finalizzate all'integrazione europea attraverso l'instaurazione di un mercato interno aperto, eterocorretto (come lo qualifica Predieri), ossia rispettoso dei procedimenti previsti a tutela della concorrenza, l'art. 154 (ndr. del Trattato di Maastricht) è più strettamente finalizzato alla coesione sociale europea, «in un'Unione che non è solo mercato e sua etero correzione, ma anche eterocompensazione»²⁷, ossia riequilibrio territoriale e sviluppo sostenibile».

Nell'ottica dello sviluppo sostenibile si colloca anche la Comunicazione della Commissione del 12 luglio 1995, contenente il piano d'azione per il quinquennio 1995-2000²⁸, articolata in tre ambiti fondamentali: 1) il miglioramento della qualità, fondata sull'introduzione di sistemi integrati che sfruttano nuove tecnologie contribuendo anche alla protezione dell'ambiente ed alla sicurezza; 2) il miglioramento del funzionamento del mercato interno, essenzialmente consistente nel favorire la concorrenza intermodale preservando le norme sociali; 3) lo sviluppo della dimensione esterna, che punta alla qualità dei collegamenti con

²⁴ Così M. COSSUTTA, *Intorno ad alcune questioni sul trasporto di merci. Riflessioni a latere di recenti contributi in materia marittimistica*, in *Trasp.*, 2000, 81, 46.

²⁵ Vedi le riflessioni sul punto di M. COSSUTTA, *Intorno ad alcune questioni sul trasporto di merci. Riflessioni a latere di recenti contributi in materia marittimistica*, in *Trasp.*, 2000, 81, 48.

²⁶ F. PELLEGRINO, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in A.a. V.v., *I porti dell'area dello stretto di Messina nelle reti transeuropee*, a cura di E. Fanara, Messina, 2007, 126.

²⁷ In tal senso A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. UE*, 1997, 307.

²⁸ Doc. COM. (95) 302 def.

i paesi terzi e all'accesso delle imprese comunitarie ai mercati esterni ²⁹.

L'attenzione dell'Europa per le tematiche ambientali e per un sistema di trasporto integrato ed efficiente ed a basso impatto ambientale viene ripreso dal Trattato di Amsterdam del 1997 ³⁰ e dal Consiglio di Goteborg del 15 giugno 2001, con il richiamo al concetto di sviluppo sostenibile e con una acquisita consapevolezza della necessità di tenere conto, nell'elaborazione e pianificazione della politica comune dei trasporti, delle problematiche sociali ed ambientali, oltre che economiche, legate allo sviluppo e alla disciplina del trasporto.

Anche il coevo Libro Bianco sui trasporti del 2001 pone particolare attenzione al riequilibrio modale e, dunque, alla multimodalità, evidenziando la necessità di creare un equilibrio tra le diverse modalità di trasporto, parlando ripetutamente di equilibrio modale, come strumento idoneo per risolvere, o quantomeno arginare, i problemi legati al costante aumento del traffico merci e persone ³¹.

Tale opportunità è stata, più di recente, ripresa anche dal successivo Libro Bianco sui Trasporti, del 28 marzo 2011, che, intitolato *Tabella di marcia verso uno spazio europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, si sofferma proprio sull'importanza di una mobilità sostenibile e della multimodalità come metodo per realizzarla.

Dalla disamina svolta si può, dunque, evidenziare che l'interesse dell'Europa nel settore dei trasporti sia oggi anche quello di creare una mobilità competitiva, sicura, protetta e rispettosa dell'ambiente, in forza dell'integrazione delle diverse modalità di trasporto e della realizzazione delle reti di trasporto transeuropee. L'obiettivo della mobilità sostenibile può, in effetti, essere perseguito attraverso le reti TEN-T e le autostrade del mare, che testimoniano e confermano anche la rilevanza e la necessità di un sistema integrato dei trasporti e del binomio multimodalità-mobilità sostenibile.

²⁹ S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 549.

³⁰ Il Trattato venne firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione Europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

³¹ Per un commento sul Libro Bianco vedi S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasporti*, 2002, 463. Sottolinea A. BARON, *Trans-european network (TENs): passato, presente e futuro*, in Aa. Vv., *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del mezzogiorno*, a cura di E. Fanara, Messina, 2003, 26, come uno dei più rilevanti problemi evidenziati dal Libro Bianco sia quello dei «colli di bottiglia tra le reti dei vari Paesi membri».

L'intervento in tale materia dell'Unione Europea non deve, del resto, meravigliare, posto che i principi generali afferenti al riparto di competenze legislative tra l'Unione Europea ed i singoli Stati interessano anche il settore dei trasporti: in particolare, i trasporti e le reti transeuropee sono oggetto di una competenza concorrente (cfr. art. 4.2 lett. G e H Trattato TFUE), ponendo pertanto l'Unione dettare atti normativi vincolanti, residuando in capo ai singoli Stati solo il potere di adottare atti attuativi della normativa comunitaria, senza contare che, in materie trasversali, come quella relativa alla concorrenza, che interessa anche il settore trasporti, l'Unione ha una competenza esclusiva³².

4. – Come si è avuto modo di osservare, con il Trattato di Maastricht del '92, si inizia a porre l'attenzione ad altre tematiche, connesse a quella principale dello sviluppo del mercato interno, come la crescita sostenibile e compatibile con l'ambiente e la qualità e l'efficienza delle infrastrutture di trasporto. Venne, infatti, introdotto un titolo dedicato alle reti transeuropee nei settori dei trasporti, telecomunicazioni ed energia al fine di «consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne» e di favorire «l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali» tenendo conto della «necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocco al mare e periferiche»³³.

³² Cfr. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, 41.

³³ Titolo XII, art. 129 B- 129 D. Sul punto vedi S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 566; A. BARON, *Trans-european network (TENs): passato, presente e futuro*, in Aa. Vv., *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del mezzogiorno*, a cura di E. Fanara, Messina, 2003, 23, il quale sottolinea come il Trattato di Maastricht abbia sancito la necessità di creare le reti transeuropee al fine di far fronte al problema della creazione di infrastrutture del trasporto all'interno dei singoli Paesi dell'Unione senza una visione di insieme comunitaria. A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, 98; A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. eu*, 3/1997, 287; A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Dir. ue*, 4/1997, 569. Si precisa, infatti, che le reti TEN-T (Trans European Networks - Transport) sono parte di un più ampio sistema di reti Trans Europee (TEN), che includono, oltre al trasporto, anche le Reti di Telecomunicazioni trans-europee (eTEN) e le Reti Energetiche Transeuropee (TEN-E).

Proprio al fine di incentivare la realizzazione di tali reti di trasporto, il Libro Bianco del 1993 sulla crescita, competitività e occupazione, invitava soggetti pubblici e privati alla ideazione di progetti di interesse comunitario finalizzati alla realizzazione di tali opere, con l'impegno dell'Unione di eliminare gli ostacoli di carattere burocratico e finanziario, in modo da incoraggiare gli investimenti privati³⁴.

In questo contesto si colloca l'istituzione, su apposite decisioni del Consiglio europeo del dicembre 1993, di un gruppo di lavoro, c.d. "Gruppo Christophersen" dal nome del presidente, costituito da rappresentanti di Capi di Stato o di governo, con il compito di aiutare il Consiglio nell'individuazione dei progetti per la realizzazione delle reti di trasporto transeuropee. In tale occasione, infatti, si prese atto che «l'unione economica e monetaria, nonché il rafforzamento della coesione sociale comunitaria, avrebbero avuto bisogno di un sistema di trasporti e di una rete di infrastrutture plurimodali efficiente, così da facilitare la circolazione delle merci e delle persone, nonché di ridurre la perifericità di alcune zone dell'Unione, particolarmente svantaggiate»³⁵. Nei successivi Consigli di giugno 1994 a Corfù e di dicembre 1994 ad Essen, vennero approvati 14 progetti prioritari con invito rivolto agli stati interessati ad adoperarsi per portare avanti tali progetti, accelerando le relative procedure amministrative e legislative.

Il documento principale in tema di reti transeuropee è rappresentato dalla decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, figlia dei lavori del gruppo Christophersen, con cui vennero adottati gli orientamenti per la definizione della politica delle reti TEN-T e la programmazione delle relative infrastrutture³⁶. Gli orientamenti approvati avevano il com-

³⁴ Così S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 568;

³⁵ Così F. PELLEGRINO, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in A.a. V.v., *I porti dell'area dello stretto di Messina nelle reti transeuropee*, a cura di E. Fanara, Messina, 2007, 125.

³⁶ Si tratta della Decisione adottata il 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti che fa seguito al Consiglio Europeo tenutosi ad Essen nel 1994. Nota F. PELLEGRINO, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in A.a. V.v., *I porti dell'area dello stretto di Messina nelle reti transeuropee*, a cura di E. Fanara, Messina, 2007, 127, come «la decisione mira a stabilire le grandi linee di azione necessarie a realizzare la rete e a individuare i progetti di interesse comune che ne devono far parte, identificando le reti, gli obiettivi e le priorità». Sulle Reti Transeuropee dei Trasporti vedi A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. eu*, 3/1997, 304; S. PARUOLO,

pito di incoraggiare gli Stati membri ad eseguire progetti di interesse comune idonei a garantire l'interoperabilità della rete transeuropea di trasporto oltre che l'accesso ad essa³⁷.

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

a) garantire, in uno spazio senza frontiere interne, una mobilità durevole delle persone e delle merci, alle migliori condizioni sociali e di sicurezza possibili, concorrendo al tempo stesso al conseguimento degli obiettivi comunitari, in particolare in materia di ambiente e di concorrenza, nonché contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale;

b) offrire agli utenti infrastrutture di qualità elevata, a condizioni economiche accettabili;

c) includere tutti i modi di trasporto, tenendo conto dei loro vantaggi

Le grandi reti europee di trasporto, in *Trasp.*, 1995, 67; A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Dir. ue*, 4/1997, 320; G. GIACCARDI, M. 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; W. SPECIOSO, *La politica europea dei trasporti ferroviari*, Roma, 2000; E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza fra politiche comunitarie*, in *Dir. eu*, 2-3/2001, 392; N. GIANNELLI, *Le reti transeuropee dei trasporti tra integrazione e competizione: il caso di Malpensa*, in *Aa. Vv., L'Europa delle reti*, a cura di A. Predieri, M. Morisi, Torino, 2001; F. ARAGON MORALES, *Development of the trans-european transport network, funding needs and proposed solutions*, in *Aa. Vv., Le grandi opere infrastrutturali, il territorio e lo sviluppo sostenibile: casi e modelli per il turismo in Sicilia*, a cura di E. Fanara, Messina, 2004, 53; C. MONTEBELLO, *Brevi considerazioni sulla rete transeuropea dei trasporti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.* (rivista on line), 2004; K. MARCANTONIO, *Le reti di trasporto paneuropee nell'area mediterranea*, in *Riv. studi pol. int.* (rivista on line), 2005, 659; E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. comm. int.* 2006, 654; C. G. BERTELOZZO, *Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari nel settore dei trasporti (artt. 154-156 del Trattato), caratteri e limiti della pianificazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2008, 797.

³⁷ Vedi S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone, Il Diritto Privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 568.

comparativi;

- d) permettere un uso ottimale delle capacità esistenti;
- e) essere, per quanto possibile, interoperabile all'interno dei modi di trasporto e favorire l'intermodalità tra i vari modi di trasporto;
- f) essere, per quanto possibile, economicamente sostenibile;
- g) coprire tutto il territorio degli Stati membri della Comunità, in modo da facilitare l'accesso in generale, congiungere le regioni insulari o periferiche e le regioni intercluse con le regioni centrali e collegare fra di loro senza strozzature le grandi zone urbane e le regioni della Comunità;
- h) poter essere connessa alle reti degli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), dei paesi dell'Europa centrale ed orientale e dei paesi mediterranei, promuovendo parallelamente l'interoperabilità e l'accesso a tali reti ove ciò risponda agli interessi della Comunità.

Venivano inoltre elencati, nell'allegato III della decisione 1692/96, i progetti specifici, ai quali i Consigli europei di Essen del 1994 e Dublino del 1996 avevano attribuito particolare importanza, oltre a definire la rete di trasporto combinato, costituita, secondo la disposizione dell'art. 14, «da linee ferroviarie e vie navigabili adatte al trasporto combinato nonché vie marittime le quali, in collegamento con eventuali tratti stradali iniziali e/o finali, consentono il trasporto di merci su lunghe distanze; dalle strutture che consentono il trasbordo fra le linee ferroviarie, le vie navigabili, le vie marittime e le strade; temporaneamente, dal materiale rotabile adeguato qualora le caratteristiche dell'infrastruttura, non ancora adatte, lo richiedano».

In considerazione degli scarsi risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati con i documenti citati, da imputare sia a ragioni di natura finanziaria, sia alla volontà politica dei Paesi membri, non sempre disposti ad impegnare le risorse disponibili in progetti transnazionali, venne conferito un nuovo incarico al c.d. gruppo Van Miert – dal nome dell'ex Commissario ai trasporti dell'UE – con il compito di formulare nuove proposte. Nel luglio del 2003, in occasione del vertice dei Ministri dei trasporti dell'Unione Europea tenutosi a Napoli, il Gruppo presentò le nuove proposte, ribadendo l'importanza delle reti TEN-T ai fini della interconnessione con le reti nazionali e dell'integrazione delle zone più periferiche.

A seguito dell'allargamento dell'Unione Europea, con successiva decisione del Parlamento e del Consiglio, la numero 884/2004 adottata il 29

aprile 2004, vennero revisionati gli orientamenti della decisione 1692/96, con l'introduzione dell'art. 12 bis dedicato alle Autostrade del mare (su cui vedi *infra*), definite come la «rete transeuropea che intende concentrare i flussi di merci basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici». Furono, inoltre, sostituiti i progetti previsti nell'allegato III della decisione 1692/96, con quelli individuati nell'allegato II della 884/2004.

Con tale decisione, inoltre, i trenta progetti prioritari venivano dichiarati di interesse europeo, con il conseguente impegno della Commissione e degli Stati membri «a far confluire finanziamenti su tali progetti in tutte le sedi in cui vengono concessi contributi comunitari (fondi strutturali, fondo di coesione, ecc. ecc.)»³⁸. Del resto, anche il Trattato di Lisbona, nell'art. 170, ha previsto lo strumento delle reti transeuropee per collegare le regioni insulari e periferiche alle regioni centrali dell'Europa, nel rispetto dell'ambiente e nell'ottica della mobilità sostenibile cui si è fatto riferimento poc'anzi.

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

Il manifestato interesse da parte dell'Unione Europea per le reti transeuropee e, quindi, per la multimodalità che ad esse consegue, prova l'esistenza, la diffusione nonché l'importanza del trasporto multimodale nella realtà trasportistica europea, posto che la realizzazione delle reti TEN-T rappresenta il modo migliore per beneficiare delle diverse modalità di trasporto, grazie ad un approccio detto di co-modalità. Si può, pertanto, affermare che la promozione del trasporto multimodale sia un elemento centrale della politica europea, specie se realizzata attraverso l'impiego di modalità più rispettose dell'ambiente, quali ferrovia, navigazione interna e marittima a corto raggio, idonee a realizzare la mobilità sostenibile a cui si è fatto riferimento.

Ma se lo sviluppo del trasporto sostenibile, attuale obiettivo delle politiche europee, non può prescindere dall'attenzione per l'ambiente in uno spa-

³⁸ Testualmente S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Il Diritto Privato dell'Unione Europea, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 569.

zio unico europeo, il trasporto multimodale, perno del sistema integrato dei trasporti e delle reti Ten-T, non può a sua volta prescindere da altri strumenti volti alla realizzazione di tale obiettivo.

5. – Tra gli strumenti che sicuramente devono essere menzionati per la realizzazione di uno spazio unico europeo dei trasporti e che devono essere collocate nel quadro delle iniziative promosse dall'Unione per lo sviluppo di un sistema di trasporto sostenibile, rientrano le autostrade del mare, alle quali viene dedicato spazio già nella decisione n. 884/2004, sopra citata, successivamente modificata dal regolamento 1791/2006.

Esse sono definite come «quella rete che intende concentrare i flussi di merci su alcuni itinerari marittimi in modo da migliorare le linee esistenti o stabilire nuovi collegamenti marittimi redditizi, regolari e frequenti per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare il collegamento degli Stati e regioni insulari e periferiche»³⁹.

Obiettivo, dunque, delle Autostrade del mare è quello di trasferire dalla modalità su gomma alla modalità su acqua una quota di trasporto, allo scopo di ridurre la congestione sulle autostrade, sviluppare un trasporto più rispettoso dell'ambiente, contribuire alla sicurezza dei trasporti.

Si ritiene, infatti, che il costante aumento del traffico merci renda sempre più urgente il tentativo di ridurre il traffico su gomma ed il ricorso a modalità alternative al trasporto stradale, che consentano miglioramenti in termini di viabilità, riduzioni di costi e di impatto ambientale. Le autostrade del mare possono, in effetti, essere di ausilio per il raggiungimento dell'obiettivo. La merce, infatti, giunge via terra al porto e, successivamente, viene imbarcata sulla nave, o attraverso l'impiego di moderne attrezzature di automazione navale idonee al trasbordo ed al "maneggio" delle merci con sistemi informatizzati, o attraverso il sistema ro-ro e senza tempi di attesa. Tutto ciò nel

³⁹ Quattro corridoi sono stati designati per la creazione di progetti di interesse Europeo: l'Autostrada del mar Baltico che collega gli Stati Membri del mar Baltico con gli Stati Membri dell'Europa Centrale ed Occidentale, incluse le rotte che attraversano il Mar del Nord/Canale del mar Baltico; l'Autostrada del Mare dell'Europa occidentale che collega il Portogallo e la Spagna via l'arco Atlantico al Mare del Nord e il Mar d'Irlanda; l'Autostrada del Mare del Sud-Est Europa che connette il mar Adriatico allo Ionio e al Mediterraneo orientale, inclusa Cipro; l'Autostrada del Sud-Ovest Europa, il Mediterraneo occidentale che collega la Spagna, Francia, Italia, includendo Malta, il collegamento con l'Autostrada del Mare del Sud-Est Europeo e il collegamento con il mar Nero.

contesto di un sistema integrato del trasporto, che presuppone la navigazione a corto raggio, il sistema *feeder* e la multimodalità, che si presta a soluzioni idonee per una movimentazione rapida e sicura della merce, a scarso impatto ambientale, funzionale soprattutto a quello che il mercato globalizzato attuale richiede.

Poiché incidenti stradali, aumento dell'inquinamento atmosferico ed acustico, congestione delle arterie stradali, rappresentano i costi che la comunità è costretta a sobbarcarsi, al fine di ridurli lo Stato italiano ha tentato di incoraggiare l'impiego della tratta marittima rispetto a quella stradale attraverso lo strumento del c.d. *ecobonus*⁴⁰.

L'iniziativa consiste nell'erogare incentivi economici agli operatori del settore che decidono di passare dall'impiego della modalità di trasporto su gomma a quella su mare o su ferrovia nell'ottica di un sistema integrato di trasporti⁴¹. È chiaro che il fine è di contrastare il traffico della rete stradale ed autostradale, nonché l'inquinamento ambientale⁴².

Sebbene l'*ecobonus* possa essere considerato uno strumento utile per la realizzazione di un sistema di trasporto integrato, economicamente più conveniente e a minor impatto ambientale, occorre rilevare come la Com-

⁴⁰ Si tratta degli incentivi per l'utilizzo delle vie del mare introdotto con d.P.R. 205 dell'11 aprile 2006, a valere sui viaggi effettuati nell'anno 2007-2009, prorogato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 27 del 31 gennaio 2011, per i viaggi effettuati nel 2010.

⁴¹ L'*ecobonus* ha, infatti, proprio l'obiettivo di favorire il riequilibrio modale del trasporto delle merci, mediante l'impiego di incentivi ai trasportatori che sceglieranno di imbarcare camion e autotreni sulle navi invece di percorrere strade e autostrade, sostenendo in tal modo il trasferimento di merci verso servizi regolari di linea marittima esistenti o di nuova costituzione riconducibili alle cosiddette Autostrade del Mare.

⁴² Sull'argomento cfr. F. BERLINGIERI, *Le autostrade del mare e la disciplina della responsabilità del vettore marittimo*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1587; G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1591; E. TURCO BULGHERINI, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in Aa. Vv., *Trattato breve di diritto marittimo*, a cura di A. Antonini, Milano, 2007, 466, la quale sottolinea l'importanza, alla luce dell'attuale mercato di dimensione globale, di una sempre maggiore integrazione con la logistica terrestre; vedi inoltre M. BETTINI, *La politica comunitaria per lo sviluppo della navigazione a corto raggio*, in *Autostrade del mare. Politica, economia, logistica*, a cura di M. Bettini, Livorno 2007, 208 ss; C. VAGAGGINI, *Autostrade del mare e recenti provvedimenti legislativi in materia di ecobonus*, in questa *Rivista di diritto dell'economia dei trasporti e dell'ambiente*, vol. VI, 2008; G. VERMIGLIO, *Pianificazione di un sistema integrato di viabilità terra-mare*, in Aa. Vv., *Autostrade del mare. Sicilia piattaforma logistica del Mediterraneo*, a cura di G. Vermiglio, Messina, 2009.

missione Europea lo abbia configurato aiuto di Stato. Come noto, l'art. 107 del Trattato di Lisbona (ex art. 87 Trattato Ce) dispone che «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»⁴³.

In effetti, la concessione dell'ecobonus per il periodo 2007-2009 fu autorizzato dall'Unione Europea solo in via eccezionale per tale triennio, senza possibilità di proroga. In particolare, l'aiuto iniziale venne autorizzato dalla Commissione il 26 aprile 2005, per il periodo compreso tra il 1 gennaio 2007 e il 31 dicembre 2009⁴⁴. I beneficiari avevano, tuttavia, l'obbligo di mantenere, per il triennio successivo alla scadenza del regime, lo stesso numero di viaggi effettuati o lo stesso quantitativo di merci trasportate nel periodo oggetto dell'aiuto. La crisi economica verificatasi nel corso di tali anni, che ha coinvolto anche il settore dei trasporti, con un cospicuo calo di contratti stipulati e di viaggi effettuati, ha causato il mancato raggiungimento degli

⁴³ Per la bibliografia in materia di aiuti di stato si rinvia, *ex multis*, senza pretesa di completezza, a M. ORLANDI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995; T. BALLARINO, L. BELLODI, *Sugli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997; S. BARIATTI, *Gli aiuti di stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; C. PINOTTI, *Gli aiuti di stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; G. L. TOSATO, *Il nuovo diritto europeo della concorrenza: aspetti procedurali*, Milano, 2004; S. BASTIANON, *Il diritto comunitario della concorrenza e l'integrazione dei mercati*, Milano, 2005; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005; S. ZUNARELLI, *Il sostegno finanziario pubblico ai servizi di trasporto*, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, *Casi e materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2005, 315; S. MARINO, *Gli aiuti di Stato nella recente giurisprudenza comunitaria (2000-2005)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, 605; A. DI MARIO, *Gli aiuti di Stato nel settore aereo*, nota a Trib. 10 maggio 2006, causa T-395/04, in *Giust. Amm.*, 2006, 524; C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della Commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, n. 3, 549; E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia diretto da Francesco Galgano, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 182; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 335; M. L. TUFANO, *La disciplina di aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 381; C. IANNONE, *Gli aiuti di Stato in favore delle imprese pubbliche e le regole nazionali applicabili al loro stato di crisi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, n. 2, 263.

⁴⁴ Aiuto di Stato n. 496/2003, Gazzetta Ufficiale C79 del 1 aprile 2006.

obiettivi che si volevano raggiungere con l'aiuto autorizzato, ossia un rilevante trasferimento di quote di traffico pesante dalla strada al trasporto combinato strada-mare. Questo determinò la necessità, secondo la ricostruzione italiana, di ottenere una proroga per l'aiuto, con la concessione dell'ecobonus anche per il periodo 2010-2011.

Tuttavia, la Commissione, alla luce della decisione del 25 luglio 2012 comunicata al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il 27 luglio 2012⁴⁵, con la quale ha invitato la Repubblica Italiana a presentare le proprie osservazioni, ha ritenuto la proproga disposta dallo Stato italiano un aiuto di stato ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1 del TFUE, conferendo un vantaggio agli autotrasportatori e ritenendo, inoltre, che «anche gli operatori che forniscono servizi di trasporto marittimo agli autotrasportatori possano essere considerati beneficiari del regime, pur se in modo indiretto, in quanto i contributi concessi agli autotrasportatori hanno effetti positivi per la domanda di servizi di trasporto marittimo, determinando un potenziale aumento delle entrate a livello dei trasportatori marittimi».

In considerazione di quanto esposto sarà necessario rinvenire delle formule diverse per incoraggiare l'impiego alternativo della strada, tentando di addivenire al riequilibrio modale già sollecitato nel Libro Bianco dei Trasporti del 2001, spostando una quota del traffico sulla tratta marittima, già competitiva rispetto alla gomma in termini di costi e spesso anche di tempi, consentendo altresì alla collettività di risparmiare quei costi sopra menzionati (sinistrosità, ambiente, traffico) che appare corretto non vengano dagli operatori del settore fatti gravare sull'intera collettività. Tale incentivo dovrà necessariamente passare per uno sviluppo della infrastruttura dei trasporti che inviti gli operatori ad avvalersi di mezzi alternativi al trasporto gommato in forza di un sistema integrato di trasporti.

Del resto già in passato la dottrina aveva evidenziato come «un ragionato metodo di incentivazione non può che poggiare le sue basi su fattori economici», tali cioè da evitare all'armatore eccessivi costi per la predisposizione del servizio, e garantire, allo stesso tempo, ai fruitori del servizio effettivi vantaggi, specie in termini di tempi di viaggio⁴⁶.

⁴⁵ Decisione C (2012) 5020 del 25 luglio 2012.

⁴⁶ In tali termini vedi G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1592.

L'importanza delle Autostrade del mare è, peraltro, rinvenibile anche dai progetti che l'Unione Europea finanzia in modo diretto, come il Programma comunitario Marco Polo II, finalizzato alla riduzione della congestione stradale e al miglioramento dei sistemi di trasporto⁴⁷. Per tali motivi, con il regolamento 1692 del 24 ottobre 2006 il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno approvato il c.d. programma Marco Polo II⁴⁸, con l'intento di trasferire una consistente parte del traffico merci internazionale su strada (misurato in tonnellate/chilometro) verso il trasporto marittimo a corto raggio, il trasporto ferroviario e per vie d'acqua interne o verso una combinazione di modi di trasporto tali che i percorsi stradali siano ridotti al minimo. In particolare, il programma si pone i seguenti obiettivi:

a) superare quelle barriere ed ostacoli che impediscono il corretto funzionamento del mercato del trasporto merci Europeo, la competitività del trasporto ferroviario o per vie d'acqua interne, del trasporto marittimo a corto raggio e/o l'efficienza della catena dei trasporti, la modifica o creazione delle infrastrutture accessorie;

⁴⁷ Il 22 luglio 2003 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 1382/2003, relativo al programma Marco Polo, destinato a promuovere, dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2006, il trasferimento del traffico merci dalla strada verso la navigazione marittima a corto raggio, la ferrovia e la navigazione interna, nonché a promuovere progetti innovativi. Con il regolamento (CE) n. 1692/2006, del 24 ottobre 2006, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il secondo programma Marco Polo. Basato sui meccanismi collaudati del precedente programma, Marco Polo II prevede tuttavia due elementi nuovi: a) l'estensione della copertura geografica delle soluzioni del trasporto intermodale e delle alternative al trasporto su strada anche all'esterno della UE e b) le autostrade del mare, tese a favorire un ricorso sempre più frequente al trasporto marittimo a corto raggio. Nel corso dei negoziati sulle prospettive finanziarie, il Parlamento e il Consiglio hanno concordato una dotazione finanziaria globale di 450 milioni di euro per il periodo che va dal 2007 al 2013. L'oggetto del regolamento è quello di «istituire uno strumento finanziario volto a ridurre la congestione stradale, a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto e a potenziare il trasporto intermodale, contribuendo in tal modo ad un sistema di trasporti efficace e sostenibile (omissis) e la sua finalità è il trasferimento, entro la fine del programma, di una parte sostanziale del previsto aumento aggregato annuo del traffico merci internazionale su strada, (omissis) verso il trasporto marittimo a corto raggio, il trasporto ferroviario e per vie d'acqua interne o verso una combinazione di modi di trasporto in cui i percorsi stradali sono i più brevi possibili».

⁴⁸ Il Programma è aperto ai ventisette Paesi dell'Unione Europea, agli Stati SEE/EFTA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia), ai Paesi terzi (ovvero Stati che hanno con un Paese UE una frontiera comune o che si affacciano su un mare chiuso/semichiuso confinante con l'UE)

b) trasferire il traffico dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio, al trasporto ferroviario e per vie d'acque interne, o ad una combinazione di modi di trasporto in cui i percorsi stradali siano più brevi possibili;

c) trasferire direttamente il traffico merci dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio o ad una combinazione di quest'ultimo con altre modalità, facendo meno ricorso possibile al trasporto su strada;

d) minimizzare il trasporto su strada di merci senza compromettere le capacità globali di produzione o l'occupazione;

e) migliorare la cooperazione per raggiungere livelli ottimali nei metodi e nelle procedure di lavoro nella catena del trasporto merci, in considerazione delle esigenze logistiche.

Tale programma si pone in termini di novità rispetto al precedente omonimo programma (Regolamento CE n. 1382/2003), in quanto non solo amplia l'area geografica di riferimento, includendo anche Paesi non appartenenti alla UE, ma include proprio le autostrade del mare quale alternativa al trasporto stradale.

6. – Si è avuto, dunque, modo di osservare come la politica europea in materia di trasporto abbia riservato particolare importanza al binomio trasporto-ambiente, dedicando attenzione al concetto di sviluppo e mobilità sostenibile, «nella convinzione che ecologia ed economia non debbano porsi in rapporto antitetico e conflittuale tra loro, ma che occorre temperare le opposte esigenze: quelle di miglioramento economico con quelle di conservazione, tutela e valorizzazione della qualità ambientale e di riduzione delle disuguaglianze sociali»⁴⁹.

La necessità di integrare i trasporti nella strategia di sviluppo sostenibile è, in effetti, alla base sia Libro Bianco sui Trasporti elaborato nel 2001 dalla Commissione Europea, che assegna importanza prioritaria allo sviluppo dell'intermodalità, sia del Libro Bianco del 2011, che mira alla realizzazione di uno spazio europeo dei trasporti in forza di una mobilità sostenibile.

Si deve, tuttavia, criticamente rilevare che per la realizzazione di tali obiettivi sia necessario intervenire sulle infrastrutture: in assenza di tali interventi non sarà possibile ridurre la congestione delle vie di terra a favore delle

⁴⁹ Testualmente F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, 23.

rotte marittime. Ad esempio, l'utilizzo delle autostrade del mare da parte dell'utenza è spesso condizionata dalla inefficienza della realtà portuale, incompleta nei servizi e non ottimamente raccordata con le altre strutture viarie, siano esse stradali che ferroviarie⁵⁰.

Si può, invero, osservare all'interno dell'Europa una frammentazione tra le infrastrutture delle diverse modalità di trasporto, che non sono in grado di garantire un sistema di trasporto sostenibile a causa dell'impossibilità di realizzare una piena integrazione tra le diverse modalità di trasporto. L'assenza di nodi logistici con una capacità multimodale e la difficoltà di eliminare le strozzature e di realizzare i collegamenti mancanti, rendono non pienamente realizzabile il trasporto sostenibile e non pienamente sfruttabile il trasporto multimodale.

In un simile contesto appare importante, al fine del raggiungimento degli obiettivi fissati, proprio per l'attenzione riservata agli aspetti infrastrutturali, la proposta di regolamento comunitario del 19 ottobre 2011, che mira a «istituire e sviluppare una rete transeuropea dei trasporti completa, che consiste in infrastrutture per ferrovie, vie navigabili interne, strade, trasporti marittimi e aerei, in grado di assicurare l'efficiente funzionamento del mercato interno e di rafforzare la coesione economica e sociale»⁵¹.

La finalità della nuova rete di trasporto europea è quella di trasformare le attuali reti di trasporto, costituite dalle strade, ferrovie, aeroporti, porti e canali, in una sola rete di trasporti unificata in grado di agevolare e snellire le operazioni di trasporto di passeggeri e merci, collegando tutti gli Stati membri dell'Unione Europea in maniera intermodale.

Secondo la previsione del regolamento, la rete TEN-T si dovrà articolare in un «doppio strato»: una rete globale e una rete centrale. La rete globale, da completarsi entro il 2050, definita come «un'ampia rete di trasporti a livello europeo in grado di garantire l'accessibilità di tutte le regioni dell'Unione,

⁵⁰ Vedi in tal senso G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1597.

⁵¹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, del 19 ottobre 2011 COM (2011) 650 definitivo, che abroga la decisione n. 661/2010/UE fatte salve le decisioni di finanziamento basate sul regolamento (CE) n. 680/2007. Sul regolamento citato vedi in dottrina D. RICCIUTELLI, *Nuovi orientamenti dell'Unione Europea per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti: la disciplina introdotta dalla nuova proposta di regolamento con particolare riguardo agli aspetti del trasporto marittimo*, in *The Italian maritime journal*, 4, 2011.

anche quelle più periferiche»⁵²; quella centrale, da terminare, secondo le previsioni, entro il 2030, è destinata a coprire i collegamenti più importanti della Ten-T, rappresentando «quella parte della rete globale che riveste la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica relativa alla rete transeuropea dei trasporti»⁵³.

La realizzazione della rete centrale sarà agevolata grazie a dieci corridoi, che «costituiscono parte della rete centrale, comprensivi di almeno tre modi di trasporto, che attraversano almeno tre Stati membri, destinati a coprire i flussi transfrontalieri di lungo raggio più importanti della rete centrale»⁵⁴.

Appare apprezzabile, inoltre, la decisione di intervenire sulla materia con un regolamento comunitario. La scelta è stata dettata, come si legge nell'atto stesso, dalla esigenza di vincolare tutti i soggetti che sono coinvolti nello sviluppo delle reti, quali autorità regionali e locali, i gestori delle infrastrutture, gli operatori di trasporto, ossia tutti coloro che sono coinvolti nella programmazione, sviluppo e funzionamento delle reti TEN-T, in modo tale che gli orientamenti delineati nel regolamento siano obbligatori per tutti⁵⁵.

L'intervento comunitario in *subiecta materia* è peraltro consentito in forza del principio di sussidiarietà sancito nell'art. 5 del trattato sull'Unione europea, sul presupposto che l'istituzione e lo sviluppo coordinati delle reti di trasporto transeuropeo non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri, potendo al contrario essere meglio realizzati a livello dell'Unione con un'azione più efficace, nel rispetto, in ogni caso, del principio di proporzionalità.

Si deve altresì apprezzare il coordinamento e la sintonia tra il contenuto del Regolamento e le previsioni del Libro Bianco del 2011, ove si legge che «l'infrastruttura determina la mobilità. Non è possibile realizzare cambia-

⁵² Così definita dal considerando 10 della proposta di Regolamento 2011/0294.

⁵³ Così definita dall'art. 44 della proposta di Regolamento 2011/0294.

⁵⁴ Così definiti dall'art. 49 della proposta di Regolamento 2011/0294.

⁵⁵ Si legge nel 7° considerando come «In passato gli Stati membri erano i principali soggetti responsabili della creazione e della manutenzione delle infrastrutture dei trasporti. Tuttavia, altri soggetti, anche privati, sono diventati anch'essi rilevanti per la realizzazione di una rete transeuropea multimodale dei trasporti, fra cui gestori delle infrastrutture, concessionari e autorità portuali e aeroportuali». Come è noto, sebbene la decisione sia al pari del regolamento un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, da esso si differenzia per avere destinatari specificamente designati ed essere dunque priva di quella portata generale ed astratta che è tipica degli atti legislativi.

menti di grande portata nel mondo dei trasporti senza il sostegno di un'adeguata rete e un uso più intelligente della stessa»⁵⁶.

Non si può sottacere, del resto, che la realizzazione della mobilità sostenibile passa necessariamente attraverso la promozione di una competitività dei modi di trasporto, che siano diretti ad agevolare quelli meno inquinanti, come il marittimo, ma anche attraverso la creazione di catene di trasporto integrate. Non è, infatti, solo la creazione di una nuova infrastruttura ad essere necessaria per migliorare il sistema trasporto europeo: è necessario, altresì, il ricorso alla combinazione di diverse modalità di trasporto, così da consentire il trasferimento di volumi superiori di merci e un numero sempre maggiore di passeggeri. L'integrazione delle reti modali rappresenta un elemento fondamentale per lo sviluppo di un trasporto sostenibile, per la cui realizzazione dovrebbero essere sfruttate meglio sia la modalità ferroviaria, che dovrà essere in grado di trasferire una quantità più significativa di merce, specie sulla media e lunga distanza, sia le vie navigabili interne, le cui potenzialità non sono ancora sfruttate e potrebbero ben collegare l'entroterra. Analogamente, dovrebbero essere meglio strutturati e collegati con l'entroterra i porti, che costituiscono punti strategici per gestire il trasporto merci tramite il trasporto marittimo, specie a corto raggio, essenziali per creare uno spazio unico europeo dei trasporti, che faciliti la movimentazione della merce e gli spostamenti delle persone, compatibile con il trasporto sostenibile.

⁵⁶ Libro Bianco, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, del 28 marzo 2011, paragrafo 1 punto 10. Il medesimo testo individua inoltre nella congestione, sia stradale che aerea, un problema di notevole portata che compromette l'accessibilità.