

GIURETA

Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

**Vol. VII
Anno 2009**

Francesca Pellegrino

Il processo di pianificazione dei trasporti in Sicilia

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Università degli Studi di Palermo

© Francesca Pellegrino
Università di Palermo

ISSN 1724-7322

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Viale delle Scienze, ed. 13 - 90138 Palermo (Italia)

Tel: (+39) 0916626220 – Fax: (+39) 091596506

giureta@unipa.it

www.giureta.unipa.it

IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI IN SICILIA

*Francesca Pellegrino**

Nel settore dei trasporti regionali, la Sicilia gode di una competenza legislativa concorrente o ripartita. Ai sensi dell'art. 17 dello Statuto siciliano¹, infatti, l'Assemblea Regionale Siciliana può legiferare in materia "al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione", ma sempre entro i "limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato". Spetta invece a quest'ultimo l'istituzione e la regolamentazione dei servizi nazionali di trasporto, che possano comunque interessare la Regione (art. 22 St. Sic.).

Avvalendosi di questa potestà e avvertendo l'esigenza di dotare la Sicilia di uno strumento pianificatorio nel settore dei trasporti, venne emanata la legge regionale del 14 giugno 1983, n. 68², che individuava nel redigendo "piano regionale dei trasporti" lo strumento mediante il quale fissare la politica in materia, in armonia sia con gli obiettivi e gli indirizzi della legislazione e della programmazione nazionale, sia con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico locale (art. 1, comma 2). Si intendeva così predisporre uno strumento a supporto delle decisioni da adottare, in grado di definire le

* Straordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Messina.

¹ R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

² Contenente: "Norme per la predisposizione del Piano Regionale Trasporti, per la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali nel territorio siciliano e per il collegamento con le isole minori" (G.U.R.S. 18 giugno 1983, n. 26). Per un commento si veda un nostro studio F. Pellegrino., *Riflessioni sul Piano regionale siciliano dei trasporti*, in *Il Piano Generale dei Trasporti. Prospettive di attuazione in Sardegna*, Atti del Convegno di Cagliari 18-19 maggio 1990, Napoli, 1991, 183 ss.

azioni da intraprendere, mediante interventi infrastrutturali, gestionali ed organizzativi.

Quanto ai contenuti, il piano – che si sarebbe dovuto adottare entro due anni dall'entrata in vigore della legge – era chiamato a definire gli indirizzi per l'avvio di una nuova politica regionale dei trasporti, in una visione unitaria ed integrata dei vari modi e delle infrastrutture, diretti a soddisfare sia le esigenze di collegamento esterno, sia quelle di mobilità interna e di assetto territoriale (art. 2).

Qualche passo avanti venne successivamente compiuto a seguito dell'emanazione della L.R. n. 27 del 9 agosto 1988³ che, all'art. 8, autorizzava un finanziamento di tre miliardi per la redazione del piano e degli studi connessi, prevedendo che il documento di indirizzi ed obiettivi venisse sottoposto alla preventiva approvazione della Giunta regionale, sentita la Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Ciononostante, nel novembre 2001, a distanza di quasi vent'anni dall'entrata in vigore della L.R. n. 68/83, il piano non era stato ancora adottato, tant'è che la Corte dei conti, in sede di indagine ispettiva sul trasporto pubblico locale siciliano⁴, lamentava tale carenza e, più in generale, denunciava l'assenza di una politica regionale di settore. La stessa magistratura contabile tornava ad occuparsi del problema nel 2003⁵, avviando una seconda indagine che evidenziava la necessità e l'urgenza di procedere alla redazione del piano, allo scopo di superare le criticità riscontrate, e individuava nel Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni l'organo istituzionalmente preposto alla

³ Recante: "*Interventi finanziari urgenti in materia di turismo, sport e trasporti*" (G.U.R.S. 10 dicembre 1988, n. 3).

⁴ Indagine di controllo della Corte dei conti, Sez. di controllo per la Regione siciliana, di cui alla deliberazione n. 1/2001/G, adunanza del 6 giugno 2000.

⁵ Indagine di controllo della Corte dei conti, Sez. di controllo per la Regione siciliana, di cui alla deliberazione n. 5/2003 del 18 giugno 2003.

redazione di tale strumento, si da garantire la centralità delle esigenze regionali in materia.

Sulla scorta di queste sollecitazioni, l'Amministrazione regionale avviava in tempi brevi le procedure per la redazione del Piano, necessario per la riqualificazione del sistema dei trasporti e della mobilità nell'Isola.

L'impianto è oggi rappresentato da un documento di inquadramento generale (c.d. "Piano Direttore"), un primo livello di pianificazione contenente gli obiettivi, gli indirizzi, le strategie in materia di trasporti, che andranno poi a svilupparsi, in una fase di maggior dettaglio, nei successivi "Piani Attuativi".

Il "Piano Direttore"⁶, contenente *"Indirizzi strategici e interventi prioritari del sistema di trasporto e della mobilità generale in Sicilia"*, adottato con D.A. Turismo, Comunicazioni e Trasporti 16 dicembre 2002⁷, è stato elaborato con il compito di orientare e coordinare le politiche di intervento nel settore trasportistico e di perseguire obiettivi di efficacia, efficienza, compatibilità ambientale e sicurezza del sistema dei trasporti siciliani.

In tale quadro, il Piano ha individuato *"le scelte 'macro' per il riassetto dei trasporti regionali, di valenza istituzionale, gestionale e infrastrutturale"* ed ha previsto *"gli indirizzi generali per la pianificazione dei servizi di trasporto di competenza degli enti locali, al fine di garantire il coordinamento con i livelli di pianificazione e programmazione infraregionale (piani provinciali e di bacino, piani comunali, piani urbani di mobilità, ecc.)"*⁸. Peraltro, ha previsto un sistema di monitoraggio e di controllo in grado di individuare gli opportuni correttivi da apportare in fase attuativa.

⁶ Approvato con delibere della Giunta regionale di Governo n. 322 dell'11 ottobre 2002 e n. 375 del 20 novembre 2002, previo parere favorevole della IV Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana.

⁷ Pubblicato in *G.U.R.S.* 7 febbraio 2003, n. 7.

⁸ Come previsto nell'introduzione del Piano Direttore.

La strategia generale di Piano consiste nel modernizzare, completare e riorganizzare – in un quadro di sostenibilità ambientale – i collegamenti di trasporto (strade, ferrovie, porti, piattaforme logistiche, vie del mare ed aeree) necessari per lo sviluppo ed il consolidamento delle iniziative imprenditoriali sul territorio e per la valorizzazione dei fattori di competitività.

Quanto alle finalità, funzione strategica riveste l'intermodalità dei sistemi di trasporto di merci e di persone, al fine di ottimizzare i collegamenti interni ed esterni dell'Isola e razionalizzare la spesa pubblica. Il Piano si propone, in particolare, di favorire la costituzione di basi logistiche al servizio dei porti per l'interscambio terra-mare, migliorando la competitività nel Mediterraneo.

Le linee e le proposte del “Piano Direttore” peraltro recepiscono, in un'ottica di coordinamento sia orizzontale che verticale, gli indirizzi di politica dei trasporti, come delineati – a livello nazionale – dal “Piano Generale dei Trasporti e della Logistica” (PGTL)⁹, dal relativo “Strumento operativo per il Mezzogiorno”¹⁰ e dal “Programma Operativo Nazionale (PON) Trasporti 2000-2006”¹¹ e si armonizzano con gli obiettivi previsti – a livello comunitario – nel Libro Bianco del 2001 “*La politica europea dei trasporti per il 2010: il momento delle scelte*”¹² e nel “Quadro Comunitario di Sostegno (2000-2006)”, nonché – a livello regionale – nel “Programma Operativo Regionale (POR) Sicilia 2000-2006”¹³.

⁹ Approvato con delibera del Consiglio dei Ministri del 2 marzo 2001 e successivamente con d.p.r. 14 marzo 2001.

¹⁰ V. delibera CIPE 6 agosto 1999, n.139, relativa al Programma di Sviluppo del Mezzogiorno nel periodo 2000/2006, contenente l'approvazione del quadro finanziario programmatico.

¹¹ Formalmente approvato dalla Commissione europea in data 14 settembre 2001.

¹² Libro Bianco COM/2001/0370 def., Bruxelles, 2001. Per un commento v. Zunarelli S., *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2002, 463 ss.

¹³ Approvato con decisione C(2000)2348 della Commissione dell'Unione Europea dell'8 agosto 2000. V. anche il relativo Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo Regionale il 15 dicembre 2000.

Con riferimento alla programmazione nazionale, va ricordato che il PGTL del 2001 ha delineato gli indirizzi di politica dei trasporti e della logistica in ambito nazionale ed europeo, ponendosi in un'ottica di "sistema a rete", dando priorità alla realizzazione degli interventi ritenuti essenziali ai fini dello "sviluppo sostenibile" del Paese, della sua migliore integrazione con l'Europa e dello sfruttamento delle opportunità offerte dalla posizione di centralità nel Mediterraneo. In particolare, di fronte alle criticità relative al trasporto delle merci e sulla base delle previsioni di crescita della domanda, il Piano Generale ha formulato l'esigenza di completamento della rete interportuale nazionale e l'individuazione di infrastrutture intermodali complementari agli interporti¹⁴: le c.d. piattaforme logistiche.

Il PGTL ha, altresì, indicato le linee guida per la redazione e gestione dei Piani Regionali dei Trasporti¹⁵, volte a garantire la coerenza e il coordinamento tra pianificazione nazionale e regionale. I PRT non vengono più intesi, come in passato, "come una mera sommatoria di interventi infrastrutturali, in pratica un elenco di opere, molto spesso molto lungo". Viene viceversa introdotto il concetto di "progetto di sistema", da modulare nel tempo in funzione delle istanze e delle esigenze socio-economiche della regione, procedendo, ove necessario, al periodico aggiornamento. La pianificazione regionale, quindi, parte dall'individuazione dei bisogni di mobilità, passeggeri e merci, per arrivare alla definizione del "Piano dei servizi integrati di trasporto" in grado di soddisfare la domanda in maniera adeguata ed, infine, perviene alla

¹⁴ Di cui alla l. 4 agosto 1990, n. 240, concernente "Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci in favore dell'intermodalità" (g.u. 18 agosto 1990, n. 192). Per un approfondimento V. Dalla Chiara B.-Marigo D.-Benzo G., *Interporti e terminali intermodali*, Milano, 2002; AA.VV., *Intermodalità e interporti*, Bologna, 1996, *passim*; AA.VV., *I nodi dell'intermodalità*, in *Lo spedizioniere doganale*, supplemento al n. 10, 1997.

¹⁵ V. Appendice A06 dell'Allegato tecnico.

individuazione delle nuove infrastrutture di trasporto necessarie alla attuazione del Piano dei servizi.

Nello stesso documento di programmazione generale si chiarisce altresì che nei piani regionali devono essere operate le scelte “macro” di base per il riassetto dei trasporti, che verranno contenute in un Piano Direttore. Questa tipologia di piano costituisce, infatti, una delle articolazioni della pianificazione strategica¹⁶ (o di lungo periodo)¹⁷, che raggiunge poi un più elevato livello di dettaglio nei piani attuativi – chiamati ad affrontare ed approfondire i temi specifici di natura istituzionale, gestionale ed infrastrutturale, per ogni modalità di trasporto – e negli studi di fattibilità¹⁸, analisi specialistiche degli interventi strategici e prioritari previsti.

Il “Piano Direttore” della Regione Sicilia si pone quindi perfettamente in linea con le direttive generali.

Quanto alla natura giuridica, questo strumento si configura come un “piano-processo”, in costante aggiornamento, in quanto non contiene un’elencazione dettagliata, completa e cristallizzata nel tempo degli interventi ritenuti necessari, ma rappresenta l’insieme di regole, indirizzi ed obiettivi da seguire per individuare, a fronte di un quadro strategico complessivo, le scelte connesse alle esigenze che si vanno via via presentando, sulla base della

¹⁶ La pianificazione tattica si riferisce invece alla programmazione degli interventi di breve periodo che hanno l’obiettivo di gestire ed ottimizzare l’uso dell’esistente (Piani Urbani del Traffico, Piani del Traffico Extraurbani Provinciali).

¹⁷ Per un arco di tempo che si estende fino al 2015.

¹⁸ In data 13 dicembre 2002 è stato pubblicato un bando, per un importo a base d’asta di € 400 mila, per l’affidamento del servizio “*Studio di fattibilità e procedure attuative per il riordino complessivo delle modalità di trasporto nella Regione siciliana*”. Lo Studio, che è stato presentato in data 3 giugno 2004, è articolato in tre distinte parti (diagnosi dello stato attuale delle modalità di trasporto in Sicilia; analisi delle possibili alternative; procedure attuative) ed è stato aggiudicato il 7 agosto 2003 alla società T.P.S. (*Transport Planning Service*) S.p.A., dopo l’esame delle offerte pervenute da dodici raggruppamenti di società esperte nel settore della pianificazione dei trasporti, di rilevanza nazionale e comunitaria. E’ seguito il piano attuativo del trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo, di cui *infra*.

sostenibilità finanziaria e della compatibilità con interventi già in atto e con le esigenze occupazionali e imprenditoriali¹⁹.

Sono seguite ulteriori fasi evolutive. Con D.A. Turismo, Comunicazioni, Trasporti del 23 febbraio 2004²⁰ è stato finalmente adottato il “Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità” (PRTM), “*La politica della mobilità delle merci in Sicilia*”, sullo sviluppo delle infrastrutture del settore, con l’obiettivo, tra l’altro, di garantire efficacia, efficienza, compatibilità ambientale del sistema, nonché di migliorare gli *standards* di sicurezza del trasporto (specie intermodale) delle merci e della logistica, in un’ottica di sostenibilità non solo ecologica, ma anche sociale.

Sia nel “Piano Direttore” che nel PRTM si prevede, tra l’altro, la realizzazione in Sicilia degli autoporti, concepiti come grandi infrastrutture dotate di servizi di assistenza per il mezzo, per il viaggio e per lo stoccaggio delle merci.

Coerentemente, con D.A. Turismo, Comunicazioni e Trasporti del 27 febbraio 2004²¹ si è proceduto all’approvazione della rete delle infrastrutture aeroportuali della Regione siciliana²², con l’obiettivo di ottimizzare l’autotrasporto delle merci da e verso la Sicilia, tenendo conto della distribuzione sul territorio delle attività produttive, commerciali e dei servizi. In tale quadro, è stata – tra l’altro – approvata la sede dell’autoporto di Siracusa, ricadente in un’area sita nel comune di Melilli²³.

Con la legge regionale del 5 luglio 2004, n. 11, recante “*Provvedimenti per favorire in Sicilia il trasporto combinato strada-mare delle merci*”, sono stati stanziati i fondi per l’incentivazione dell’intermodalità e dello sviluppo del

¹⁹ V. il cit. “Piano Direttore”.

²⁰ Pubblicato in *G.U.R.S.* del 12 marzo 2004, n. 11, parte I.

²¹ N. 35/Gab, pubblicato in *G.U.R.S.* del 19 marzo 2004, n. 12.

²² Per la cui realizzazione, in forza del suddetto art. 72, comma 4, della l. Sicilia n. 20/2003, è stata autorizzata la spesa di 30.901,00 migliaia di euro.

²³ Con D.A. Turismo, Comunicazioni e Trasporti del 21 maggio 2004.

trasporto sostenibile, in armonia con gli indirizzi nazionali e con quelli di politica comunitaria dei trasporti²⁴.

Per completare il quadro di riferimento strategico, sono stati quindi adottati i “Piani di settore”, contenenti le scelte di dettaglio, con riferimento ad ogni singola modalità di trasporto, nel rispetto delle strategie generali, nazionali e comunitarie.

Nel febbraio 2004²⁵ è stato anzitutto approvato il “Piano attuativo per il trasporto delle merci e della logistica”²⁶, ispirato ad obiettivi di efficacia, efficienza, compatibilità ambientale e sicurezza del sistema regionale dei trasporti. Con lo stesso provvedimento si è dato anche mandato all’Assessore competente di verificare la fattibilità, attraverso il necessario accertamento tecnico, dell’inclusione degli autoporti di Dittaino e di Pozzallo nell’elenco delle strutture dell’Isola.

Con successivo D.A. del 17 novembre 2004²⁷ sono stati approvati gli altri quattro “Piani attuativi” del PRTM, con riferimento – rispettivamente – al trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo, ponendo la Sicilia all’avanguardia in questo settore. Essi contengono le scelte di dettaglio, in quanto affrontano le tematiche specifiche di ogni modalità di trasporto, nel rispetto delle strategie generali, volte a privilegiare l’intermodalità e lo sviluppo del trasporto sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale.

²⁴ V., per tutti F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 122 ss.; U. Marchese, *Trasporti marittimi e porti nel mercato unico europeo e in eurolandia*, in *Riv. trasp. eur.*, 1998, n. 8-9, 34 s.

²⁵ Con D.A. Turismo, Comunicazioni e Trasporti del 23 febbraio 2004, n. 33 (*G.U.R.S.* 12 marzo 2004, n. 11).

²⁶ Approvato con deliberazione della Giunta regionale di Governo n. 24 del 2 febbraio 2004, su proposta dell’Assessore regionale per il Turismo, le Comunicazioni ed i Trasporti, previo parere favorevole della IV Commissione parlamentare dell’ARS del 21 gennaio 2004. Adottato con D.A. n. 33 del 23 febbraio 2004 (*G.U.R.S.* n. 11 del 12 marzo 2004).

²⁷ N. 163/Gab, pubblicato in *G.U.R.S.* del 17 dicembre 2004, n. 54, parte I. Tali Piani erano stati approvati dalla Giunta regionale di Governo l’11 novembre 2004 con delibera n. 367, previo parere favorevole della IV Commissione parlamentare dell’ARS del 15 settembre 2004.

Tralasciando, in questa sede, di richiamare gli interventi previsti dai singoli “Piani attuativi”, giova ricordare che essi rispondono alla logica di sistema, tendente ad esaltare il rapporto tra le diverse modalità e di migliorare l’integrazione terra-mare. Si propongono altresì di sviluppare il trasporto intermodale delle merci, nonché di rendere lo sviluppo del trasporto sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale. Tali finalità, infatti, sono perfettamente in linea con la politica europea dei trasporti e con gli obiettivi che la Comunità Europea ha fissato per incrementare gli scambi commerciali tra gli Stati membri.

Fra i programmi promossi dalla Commissione UE, particolare importanza riveste il “TEN-T Programme”²⁸, chiamato a dare attuazione allo sviluppo delle reti trans-europee di trasporto, contemplate all’articolo 154 TCE²⁹. Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di coesione economica e sociale e per consentire ai cittadini, agli operatori economici e alle collettività interessate di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall’instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l’Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti TEN, comprendenti infrastrutture stradali, ferroviarie, per vie

²⁸ Previste per la prima volta dalla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996, n. 1692 (G.U.U.E. n. L 228 del 9 settembre 1996) “*Sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti*”. Trenta grandi progetti delle reti TEN-T sono stati individuati nella Decisione n. 884/2004 “*Linee guida per lo sviluppo delle reti trans-europee*” (G.U.U.E. L 201 del 7 giugno 2004). Interventi per il periodo 2007-2013 sono stati individuati nella Decisione della Commissione C (2007) 2158. Sul tema V. P.S. Masera - F. Mastronardo, *Le reti transeuropee e il loro finanziamento*, in *Riv. Affari esteri*, 1993, n. 99, 589; S. Paruolo, *Le grandi vie europee di trasporto*, in *Trasporti.*, 1995, 67 s.; A. Predieri, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, *ivi*, 4/1997, 569 s.; Giaccardi- M. Maresca, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario.*, 1/1998, 267 s.; E. Cannizzaro, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza tra politiche comunitarie*, in *Dir. UE*, 2-3/2001, 392 ss.

²⁹ Come modificato dal Trattato di Maastricht. Per un commento V. J. A. Vinois, *Les réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donnée au Marché Européen*, in *Rev. Marché Unique Eur.*, 1993, 93 s.; P. Nijkamp - G. Pepping, *European Transport networks, telematics and the environment*, in *Riv. trasp. eur.*, 1997, n. 6, 27 s.; Predieri, *Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. UE*, 3/1997, 304; A. Baron., *Trans-European Networks (TENs): passato, presente e futuro*, in *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno* (a cura di Fanara), Messina, 2003, 23 s.

navigabili, portuali, aeroportuali, ecc., mirando a favorire, con la sua azione, l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali.

Nella Decisione del Parlamento e del Consiglio n. 1692/96³⁰, modificata con Decisione n. 884/2004³¹ sono contenuti gli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti, nella quale sono stati inseriti i porti, al fine di sviluppare l'intermodalità e la logistica.

In tale contesto, la Commissione ha accordato particolare attenzione al progetto delle "autostrade del mare", volto a spostare quote di traffico dalla modalità terrestre a quella marittima, migliorando i collegamenti esistenti per il trasporto merci tra Stati membri, rendendoli economicamente sostenibili, regolari e frequenti, riducendo la congestione stradale e concentrando il flusso di merci via mare lungo i percorsi logistici.

Per la realizzazione delle *motorways of the sea*, in particolare, è stato varato un altro programma comunitario, denominato Marco Polo³², che mira a ridurre la congestione delle infrastrutture stradali e migliorare le prestazioni ambientali dell'intero sistema di trasporto, trasferendo una parte del traffico merci dalla strada alla navigazione marittima a corto raggio (*short-sea shipping*), alla ferrovia e alla navigazione interna.

L'intero sistema portuale siciliano, per la sua collocazione nella rete trans-europea dei trasporti, può proporsi come "nodo strategico", mediante l'attivazione delle autostrade del mare nella direttrice Ovest-Est, da e verso i Paesi del Medio Oriente, e nella direttrice Nord-Sud, da e verso i Paesi del

³⁰ Del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (G.U.U.E. L 228 del 9 settembre 1996).

³¹ Del 29 aprile 2004 (G.U.U.E. L 167 del 30 aprile 2004).

³² Adottato con Regolamento del Consiglio e del Parlamento Europeo n. [1382/2003](#) del 22 luglio 2003 (G.U.U.E. L 196 del 2 agosto 2003) per il periodo 2003-2006 ed oggi abrogato dal Regolamento n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006 (G.U.U.E, serie L 328 del 24 novembre 2006), che istituisce il secondo programma (Marco Polo II), relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci, per il periodo 2007-2013.

Nord Africa, con significative ricadute positive sul mercato del lavoro e sull'economia, soprattutto in vista dell'istituzione della zona di libero scambio nel Mediterraneo entro il 2010³³.

Tra gli altri importanti interventi previsti nel "Piano Direttore" e nel PRTM, per quanto riguarda la logistica, rientra la stipula di "Accordi di Programma Quadro" (APQ)³⁴, quali strumenti di attuazione delle politiche infrastrutturali e, al contempo, documenti di programmazione negoziata con i quali le parti contraenti concordano gli obiettivi per la cui realizzazione è richiesta un'azione congiunta. Contengono quindi l'impegno a porre in essere ogni misura necessaria per la programmazione, la progettazione e l'attuazione di azioni concertate, secondo le modalità previste nell'accordo stesso.

La Regione, dopo aver sottoscritto, in data 5 ottobre 2001, gli APQ relativi, rispettivamente, al trasporto aereo³⁵, alle infrastrutture stradali³⁶ e al trasporto

³³ Prevista dalla Dichiarazione di Barcellona, elaborata nel corso dell'omonima Conferenza del 27 novembre 1995. Durante il vertice euro-mediterraneo, tenutosi a Barcellona nel 2005, per il decimo anniversario della Dichiarazione di Barcellona, è stato tra l'altro confermato l'obiettivo della creazione della zona di libero scambio entro il 2010 tra i partner mediterranei, attraverso l'attuazione di una "road map" per la liberalizzazione progressiva degli scambi nei settori agricolo e dei servizi.

³⁴ Così definiti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 2, comma 203, lettera c). Sugli accordi di programma in generale, V. tra gli altri, G. Corso, *L'accordo di programma*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, 1988, 51 s.; G. Greco, *Accordo di programma e procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, Milano, 1990; G. Cartei., *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1991, 49 s.; A. Predieri., *Gli accordi di programma*, in *Quad. reg.*, 1991, 957 s.; G. Perulli, *Conferenze di servizi e accordi di programma*, in *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, 1997, 314 s.

³⁵ Con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Siciliana, l'ENAC, l'ENAV e le società di gestione degli aeroporti di Palermo, Catania e Trapani, al fine di concordare ed inserire in un quadro di interventi unitario tutte le azioni per il potenziamento del trasporto aereo nella Regione Siciliana. Gli interventi riguardano gli aeroporti di Catania, Comiso, Lampedusa, Palermo, Pantelleria, Trapani.

³⁶ Stipulato tra la Regione Siciliana, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'ANAS ai fini dell'attuazione di programmi d'intervento finalizzati al riequilibrio territoriale, con riferimento alle aree interne più svantaggiate e all'accrescimento della competitività del sistema produttivo regionale.

ferroviario³⁷, il 5 novembre 2001 ha stipulato³⁸ quello per il trasporto marittimo, volto al potenziamento delle infrastrutture dei principali scali marittimi della Sicilia, elemento indispensabile per accrescere la competitività del sistema produttivo regionale e per contribuire al riequilibrio territoriale.

Gli interventi previsti nell'accordo riguardano i porti di Palermo, Messina e Catania, appartenenti alla Rete nazionale SNIT³⁹, e quindi riconosciuti come nodi dei grandi corridoi europei, nonché i porti di valenza nazionale (Trapani, Porto Empedocle ed Augusta) e altri porti di valenza regionale (Milazzo, Siracusa-Porto Piccolo, Termini Imerese, Mazara del Vallo, Marsala)⁴⁰.

³⁷ Stipulato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Ferrovie dello Stato S.p.A., Gestione Governativa Ferrovia Circumetnea e la Regione Siciliana allo scopo di realizzare sul territorio regionale il potenziamento del trasporto ferroviario, elemento indispensabile per accrescere la competitività del sistema produttivo regionale e per contribuire al riequilibrio territoriale.

³⁸ Stipulato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Siciliana.

³⁹ Il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), individuato dal P.G.T.L., è rappresentato dalle infrastrutture (reti stradali e ferroviarie, porti, aeroporti, servizi logistici) e dai servizi che costituiscono la struttura portante del sistema trasportistico di rilevanza nazionale, di cui lo Stato deve garantire, anche finanziariamente, la funzionalità. Tale rete è stata definita per analizzare le principali caratteristiche del sistema di infrastrutture di trasporto e per individuarne le criticità. La mobilità regionale si svolge, in parte, sulle infrastrutture del suddetto sistema e, in parte, su quelle di preminente interesse regionale.

⁴⁰ La copertura finanziaria dell'intero programma è assicurata dalle diverse fonti, costituite dal PON Trasporti 2000/2006, dal POR Sicilia 2000/2006, da risorse ordinarie statali (l. n. 413/98 - D.M. 27 ottobre 1999, l. n. 295/98, D.L. n. 457/97, Programma triennale 2000/2002, Cap. 7257 - ex Ministero LL.PP, Programma triennale 2002/2004, Cap. 7257 - ex Ministero LL.PP, Delibera CIPE 29 agosto 1997), da risorse per le aree depresse (l. n. 208/98 - Delibere CIPE nn. 142/1999, 84/2000 e 138/2000) e infine da contributi di soggetti privati.

Il 31 gennaio 2006⁴¹ è stato infine stipulato l'APQ per il trasporto delle merci e la logistica⁴², contenente l'impegno a porre in essere ogni misura per la programmazione⁴³, progettazione e attuazione di azioni concrete⁴⁴.

Ai sensi dell'art. 2, quest'ultimo Accordo è finalizzato a recepire in un'unica cornice strategica, attuativa e programmatica, tutti gli interventi⁴⁵ relativi alla realizzazione e al completamento degli interporti, autoporti ed altre infrastrutture al servizio del trasporto merci, basate sulla logistica e sull'intermodalità⁴⁶, nonché ogni azione volta a ottimizzare la mobilità sul territorio della Regione siciliana.

Quest'ultima ha peraltro approvato⁴⁷ un documento strategico, allegato al succitato "Accordo di Programma Quadro per il trasporto delle merci e la logistica", dal titolo "*La Sicilia, piattaforma logistica dell'EuroMediterraneo - Strategie di intervento per il settore portuale*" che, seguendo gli indirizzi definiti dal PRTM, ha previsto specifici interventi per il potenziamento delle infrastrutture portuali regionali.

In particolare, al fine di rafforzare e razionalizzare l'attuale offerta di trasporto, il documento ha individuato – secondo un approccio sistemico –

⁴¹ La scadenza al 31 gennaio 2006 era prevista nella nota del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti - Direzione generale per la programmazione e i programmi europei del 30 dicembre 2005, n. 3895.

⁴² Stipulato tra il Ministero dell'Economia, quello delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Sicilia. Esso costituisce strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma, sottoscritta in data 13 settembre 1999 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana.

⁴³ Tutti questi strumenti rientrano nel nuovo "Complemento di Programmazione", approvato con delibera della Giunta Regionale n. 404 del 21 dicembre 2004. In ordine alla copertura finanziaria degli interventi previsti in tali strumenti, V. Delibera n. 4/2005 della Corte dei conti – Sez. di controllo per la Regione Siciliana.

⁴⁴ Relativamente alle risorse della Delibera CIPE n. 35/2005

⁴⁵ Numerosi gli interventi infrastrutturali scaturiti a beneficio dei porti di Augusta, Castellammare del Golfo, Catania, Favignana, Gela, Isole Eolie, Licata, Linosa, Marittimo, Marsala, Mazara del Vallo, Messina, Milazzo, Palermo, Porto Empedocle, Pozzallo, Riposto, S. Agata di Militello, Sciacca, Siracusa, Termini, Trapani, Tremestieri, Ustica, ecc.

⁴⁶ V. M. Mazzarino, *Intermodalità e trasporti combinati*, in *Quad. trasp. eur.*, 1998, 7 s.

⁴⁷ Con delibera della Giunta regionale n. 20 del 31 gennaio 2006.

quattro complessi portuali: 1) quello tirrenico (con i porti di Palermo e Termini Imerese); 2) quello del Canale di Sicilia (con i porti di Trapani, Porto Empedocle e Pozzallo); 3) quello dello Stretto di Messina (con i porti di Messina e Milazzo); 4) quello ionico, adriatico e del Mediterraneo orientale (con i porti di Catania e Augusta).

Il porto di Augusta è stato scelto come scalo strategico per la realizzazione della piattaforma logistica, grazie ad una serie di condizioni favorevoli: la presenza di fondali adeguati per le navi porta-container di grande stazza, che si devono necessariamente avvalere di porti aventi determinate caratteristiche tecniche e specifiche capacità interportuali.

Gli obiettivi dell'Accordo del 2006 sono stati perseguiti mediante l'attuazione di un programma di interventi sulle infrastrutture portuali, consistente in due studi di fattibilità, *“Il sistema portuale siciliano”* e *“L'infrastruttura viaria di collegamento del porto di Palermo con la grande viabilità”*, redatti tenendo conto delle potenzialità di traffico merci che si svilupperanno nel Mediterraneo nel prossimo futuro.

Da ultimo, il 23 giugno del 2008 la Regione ha siglato, con il Ministero delle Infrastrutture, con il Ministero dello Sviluppo economico e con la Società interporti siciliani, il “II Accordo di Programma Quadro per il trasporto delle merci e la logistica”⁴⁸ per dare attuazione al precedente del 2006, relativamente agli interporti di Termini Imerese e Catania-Bicocca⁴⁹. Si tratta

⁴⁸ L'APQ sblocca risorse per 113 milioni di euro per l'interporto di Catania Bicocca e 78 per l'interporto di Termini Imerese, la cui area di sosta del polo logistico è già stata realizzata, e dà il via libera al quadro attuativo per i primi due lotti funzionali dell'interporto di Catania Bicocca.

⁴⁹ L'interporto di Bicocca, previsto inizialmente nel Piano Generale dei Trasporti (PGT) del 1986, venne successivamente incluso tra gli interporti di interesse nazionale e ammesso al finanziamento ai sensi della l. 4 agosto 1990, n. 240, concernente gli *“Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore della intermodalità”*. In seguito venne incluso nel Piano Quinquennale degli Interporti (aprile 1991), nella deliberazione CIPET del 7 aprile 1993 e nel d.l. del 1 aprile 1995, n. 98 *“Interventi urgenti in materia di trasporti”* (convertito in l. n. 204/95). La progettazione definitiva ed esecutiva venne affidata alla Italferr SpA. Il CIPE, nel settembre del 2003, deliberava l'espletamento delle gare d'appalto per la costruzione di alcuni lotti, appalto aggiudicato alla

di interventi infrastrutturali programmati in vista della riduzione della marginalità geografica, dello sviluppo di un sistema intermodale terra-mare, del miglioramento della vivibilità dei centri abitati, ma soprattutto del superamento dell'attuale spaccatura dell'Isola in due parti, spesso non comunicanti, se non addirittura in conflitto tra loro, attraverso la realizzazione di opere di interesse strategico, nazionale e regionale, destinate a divenire, rispettivamente, il baricentro della logistica della Sicilia occidentale e orientale⁵⁰.

Questo, a grandi linee, è il quadro di riferimento normativo della politica regionale del trasporto marittimo, nella prospettiva di rendere la Sicilia un polo di riferimento logistico nel Mediterraneo⁵¹, grazie alla sua invidiabile posizione geografica e al considerevole volume di traffico di merci movimentato⁵².

società "Interporto di Catania S.p.A.".

⁵⁰ Secondo un modello di programmazione, proposto dalla SIS (Società degli Interporti Siciliani), denominato "piattaforma logistica siciliana" (Pls) comprendente, tra l'altro, i due interporti di Catania-Bicocca e di Termini Imerese. In base alle previsioni statistiche, entro il 2010 transiteranno da Bicocca almeno due milioni di tonnellate di merci in relazione all'intermodalità ruota-rotaia. La strategia Pls, elaborata nello "*Studio sulla movimentazione delle merci e della logistica*", è stata validata e fatta propria" dalla Regione, Assessorato ai Trasporti, con il Piano attuativo del trasporto delle merci e della logistica, di cui *infra*.

⁵¹ Tra gli studi che si propongono quest'obiettivo giova richiamare il Progetto comunitario INTERREG "ReMoMed" (*Réseau Européen Intermodal pour un développement intégré des espaces de la Méditerranée occidentale*), il cui Rapporto finale è del luglio 2006. Sei le fasi d'indagine, tra le quali rivestono particolare importanza la seconda "*Analisi del sistema intermodale per il trasporto delle merci del canale euro-mediterraneo meridionale*", la terza "*Analisi della politica intermodale per il trasporto delle merci nel canale euro mediterraneo meridionale*" e la quarta "*Definizione di strategie di intervento per lo sviluppo dell'intermodalità per il trasporto delle merci nel canale euro-mediterraneo*".

⁵² Basti solo ricordare che - secondo il rapporto 2004 dell'ICE (Istituto per il Commercio con l'Estero) - l'Isola movimentata 68 milioni di tonnellate di merci ogni anno, di cui 36 milioni si effettuano sul sistema stradale.