



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CATTEDRA DI DIRITTO E REGOLAZIONE PUBBLICA
DELL'ECONOMIA

PIANIFICAZIONE E GOVERNO DELLE INFRASTRUTTURE:
IL CASO FERROVIARIO

RELATORE

prof. Giuliano Fonderico

CANDIDATO:

Giuseppe Bruno

Matricola: 106173

CORRELATORE

prof. Marcello Clarich

Sommario

CAP.1: L'oggetto dell'analisi: le infrastrutture, in particolare quelle di trasporto	7
1.1 Aspetti rilevanti della normativa comunitaria in tema di trasporto ferroviario.....	9
1.1.1 La politica dei trasporti alla luce del trattato di Roma.	11
1.2.1 La fine degli anni Ottanta e le basi per la cd. Direttiva "Madre"	17
1.1.3 Il mercato unico, il trattato di Maastricht e i suoi effetti.	21
1.1.4 Il Trattato di Amsterdam, il libro bianco del 2001 e i pacchetti ferrovie.....	27
1.1.5 Il trattato di Lisbona: il terzo ed il quarto pacchetto ferroviario.	33
1.2 L'evoluzione della normativa italiana sulle infrastrutture ferroviarie.....	38
1.2.1 Dal caos preunitario all'idea di rete. La legge n. 2279 del 1865.....	39
1.2.2 Il problema del finanziamento, la legge Baccarini e le Convenzioni del 1884.....	41
1.2.3 L'unificazione delle reti ferroviarie, la nascita di Ferrovie dello Stato	43
1.2.4 La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Effetti e prospettive sulla disciplina della rete	49
1.3 La disciplina delle infrastrutture di trasporto. Un confronto internazionale	56
1.3.1. Le più rilevanti esperienze internazionali.....	57
CAP. 2: La programmazione delle infrastrutture ferroviarie	71
2.1 Profili generali della pianificazione e programmazione delle infrastrutture: i soggetti coinvolti.....	71
2.1.1 Il federalismo dei trasporti e l'evoluzione del ruolo delle Regioni nella pianificazione	72
2.2. Gli strumenti di pianificazione e programmazione	76
2.2.1 Piano Generale dei Trasporti e della Logistica	80
2.2.2 Documento Pluriennale di Pianificazione.....	84
2.3 Attuazione della programmazione.....	88
2.3.1 Attuazione livello regionale.....	88
2.3.2 Attuazione ad altri livelli.....	92
2.4 Il necessario coordinamento con la pianificazione territoriale.	95
Best practices di pianificazione integrata trasporto-territorio: il caso Olandese della provincia Zuid-Holland e la nuova stazione ferroviaria di Utrecht.....	97
CAP. 3: Localizzazione e progettazione delle infrastrutture.....	99
3.1 Tipologie di procedimenti di localizzazione.....	101
3.3 L'approvazione del progetto di fattibilità.....	109
3.4 L'approvazione del progetto definitivo	116

3.5 L'approvazione del progetto esecutivo	118
3.6 Rapporti con il territorio.....	120
CAP. 4: Le risorse per le infrastrutture: il finanziamento	131
4.1 I costi delle infrastrutture.....	131
4.2 Fondi e risorse per il finanziamento delle infrastrutture	134
4.3 Il sistema tradizionale di finanziamento delle infrastrutture	136
4.4 Il ruolo dei privati nella realizzazione delle infrastrutture	139
CAP. 5: Realizzazione delle infrastrutture	157
5.1 Concessione di costruzione e gestione.....	157
5.1.1 Gli operatori economici.....	162
5.1.2 I requisiti di partecipazione, criteri di selezione e criteri di esclusione	166
5.1.3 Il Sistema di qualificazione	171
5.1.4 Il documento di gara unico europeo	173
5.1.5 Il bando di gara.....	174
5.1.6 Le offerte	177
5.1.7 Aggiudicazione e affidamento della concessione.....	177
5.2 Affidamento al contraente generale	180
CAP. 6: Governo delle infrastrutture	187
6.1 Fasi e criteri della gestione dell'infrastruttura	188
6.2 Il Gestore dell'infrastruttura	191
6.2.1 Altri protagonisti del governo delle infrastrutture.....	192
6.3 Rapporti tra il Gestore e lo Stato: dall'atto di concessione ai contratti di programma..	197
6.4 Rapporti tra il Gestore e i clienti: il Prospetto Informativo della Rete	200
6.5 Costi e contabilità.....	201
6.6 I controlli sulla gestione: l'Autorità di Regolazione dei trasporti	203
Bibliografia	207
Monografie.....	207
Capitoli di monografie.....	215
Articoli di periodici	220
Letteratura grigia.....	232
Sitografia	234
NORME.....	235
Norme Internazionali	235

Norme Europee	235
Trattati.....	235
Regolamenti	235
Direttive.....	238
Decisioni	240
Atti della Commissione Europea	241
Norme Nazionali.....	242
Leggi	242
Decreti Legislativi, Decreti-Legge, DPR.....	244
Altri documenti	248
GIURISPRUDENZA.....	250
Corte di giustizia dell'UE.....	250
Corte di Cassazione	250
Corte costituzionale	251
Consiglio di Stato.....	252
Tribunali Amministrativi Regionali	253
Corte dei Conti	254

“Io ho lavorato molto. Chiunque si applicherà tanto potrà fare quello che ho fatto.”

J. S. Bach

a zio Antonio

CAP.1: L'oggetto dell'analisi: le infrastrutture, in particolare quelle di trasporto

La dotazione infrastrutturale è uno degli aspetti più importanti dello sviluppo del Paese. Essa rappresenta uno dei principali motori di un processo virtuoso di globalizzazione, dove economia, politica e società interagiscono, in un ambito geografico sempre più vasto. Come tale, la dotazione infrastrutturale è misura sul territorio degli effetti di scelte programmatiche, adottate in sede politica, dirette a rendere il territorio più integrato e le aree più periferiche più competitive.

Quale sia il legame tra investimento in infrastrutture di trasporto e sviluppo economico di un Paese è interrogativo su cui si sono confrontati molti studiosi. Allo sviluppo infrastrutturale, come osservato da (Banister & Berechman, 2001), è stato riconosciuto il ruolo di condizione necessaria che - in concorso con un favorevole contesto politico e sociale - contribuisce allo sviluppo economico di uno Stato. Non è mancato, però, chi si è chiesto, soprattutto in merito alle ferrovie, se le infrastrutture precedessero o seguissero lo sviluppo economico¹, provando a risolvere la questione con una operazionalizzazione² degli effetti delle infrastrutture basata su parametri variamente scelti.

Quel che è certo è che precedendo o incidendo su di esso, le infrastrutture di trasporto, ivi incluse quelle ferroviarie, giocano ruolo cruciale nelle vicende economiche di un Paese e del suo progresso³. Quest'ultimo è inimmaginabile in contesti di arretratezza e disorganizzazione sistemica, ma potrà prodursi solo in sistemi infrastrutturali moderni ed efficienti. Gli interventi normativi sono quasi sempre diretti a questo: il binomio modernità-efficienza, raggiungibile con

¹ Come ad esempio (Atack, et al., 2009) in *“Did Railroads Induce or Follow Economic Growth? Urbanization and Population Growth in the American Midwest, 1850-60”* – National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA), USA.

² Per operazionalizzazione, nell'ambito della ricerca sociale e politica, si intende l'operazione che consente di passare dal livello di astrazione teorica di un concetto (la relazione infrastrutture-sviluppo economico) al processo di osservazione empirica alla costruzione del dato attraverso la formulazione di indicatori (densità di popolazione, inurbamento, ...).

³ così anche (Giuntini, 2013) *Le grandi infrastrutture: il sistem delle ferrovie e delle autostrade* in Il contributo Italiano alla storia del Pensiero – Tecnica, Istituto Enciclopedia Treccani.

interventi sulle variabili che permettono ad un sistema di poter essere definito efficiente e moderno. Ne sono un esempio gli interventi che incidono sul grado di saturazione delle vie di comunicazioni, sul livello di liberalizzazione, sulla sicurezza e l'informatizzazione, sull'intermodalità e l'interoperabilità.

Le conseguenze ambientali e tutte quelle non agevolmente misurabili (e spesso eminentemente private)⁴ chiudono il quadro degli effetti che gli investimenti in infrastrutture possono produrre.

Abbandonando una prospettiva statica e seguendo una prospettiva dinamica, gli investimenti in infrastrutture non sono stati certo immuni dalle conseguenze dell'ultima recessione economica, con ricadute tanto sull'occupazione, quanto sulle imprese attive sul mercato. Conseguenze che, se si affiancano ad un gap di competitività a livello internazionale – come accade nel sistema ferroviario italiano –, rischiano di diventare ancor più negative⁵.

Le cause di tale gap sono moltissime. Tra le principali è possibile annoverare i ritardi, gli ostacoli, i costi e gli oneri aggiuntivi connessi a disfunzioni delle procedure relative alla programmazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture nel nostro Paese. Il numero delle infrastrutture, invece, non appare determinante perché *“più non è necessariamente meglio”*: una nuova infrastruttura poco utilizzata non potrebbe comportare un ritorno positivo sullo sviluppo economico del Paese⁶. Per questo è fondamentale la fase della programmazione degli investimenti, strumento per evitare sovrapposizioni e disfunzioni nella distribuzione delle infrastrutture sul territorio e nella distribuzione delle risorse tra di esse.

⁴ come, ad esempio, i minori costi derivanti dalla decongestione, dalla riduzione dei tempi di percorrenza e dei rischi di incidentalità.

⁵ (Gilardoni et al., 2015) in *Rapporto 2015 Costi del non fare. Passato, presente e futuro dello sviluppo infrastrutturale. Vecchie criticità e nuove soluzioni* e (Buzzetti, 2013) *Il ruolo strategico delle infrastrutture per il rilancio della crescita* in *Management delle Utilities e delle Infrastrutture*, 11(1), pp. 56-59 affrontano il problema del ritardo infrastrutturale del Paese. I “Costi del non fare” potrebbero raggiungere 331 miliardi di euro nel 2024, senza un'inversione di tendenza.

⁶ , *Le infrastrutture strategiche di trasporto*. Atti del tavolo tecnico Roma 2011, pp. 40 e ss.

Questi ostacoli, tutti propri della cd. “fase decisionale”, si aggiungono all’assenza di coinvolgimento delle popolazioni e, quindi, di consenso nella programmazione e realizzazione delle infrastrutture⁷.

Ricostruire l’evoluzione della normativa permette di comprendere come siano cambiati i confini del contesto di azione dei principali attori dello sviluppo infrastrutturale ferroviario in Europa e in Italia, comparandolo con alcune esperienze di singoli Paesi. Analizzare e comparare gli strumenti che, a diritto vigente, sono a disposizione di tali attori, consente di comprendere quali siano le azioni che essi possano compiere e quale direzione possa prendere lo sviluppo infrastrutturale ferroviario, cogliendola nei punti di forza e nei punti debolezza che connotano tali strumenti.

1.1 Aspetti rilevanti della normativa comunitaria in tema di trasporto ferroviario.

L’evoluzione normativa comunitaria in tema di ferrovie si colloca in un lungo processo storico che aveva visto il settore ferroviario, dopo grandi accelerazioni e improvvise battute d’arresto, avviarsi verso un lento ed inesorabile declino⁸. Gli interventi normativi in ambito comunitario provano a porre rimedio a questo declino realizzando il peculiare e quanto mai delicato bilanciamento, nel rispetto

⁷ (Buzzetti, 2013) *Il ruolo strategico delle infrastrutture per il rilancio della crescita* in *Giornale del Diritto Amministrativo* propone, anche in nome dell’ANCE, l’introduzione di uno strumento di dibattito pubblico, affidato ad un soggetto indipendente, che permetta alle popolazioni di essere informate ed ascoltate.

⁸ Anteriormente all’avvento dell’UE: l’Europa del XVIII secolo era una realtà geografica chiusa, caratterizzata da una relazione con il territorio difficile e precaria. Fu solo nel XIX secolo che, con nave a vapore e ferrovia, essa vivrà una rivoluzione dei trasporti con drastiche riduzioni di tempi e difficoltà di spostamento.

Le implicazioni economiche e demografiche di tale rivoluzione furono notevoli e, per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie, la più importante fu il decisivo contributo all’inurbamento e l’apertura all’economia moderna di regioni fino ad allora non valorizzate. Lo sviluppo della rete ferrata, in Europa come in Italia, sarà caratterizzato da una prima fase di grande espansione della rete (con un aumento della consistenza della rete aumenterà di circa il 45% tra il 1900 e il 1913), una fase di arresto (tra il 1913-1925 con aumenti non superiori al 7%), una fase di involuzione (dovuta al secondo conflitto mondiale), una fase di ricostruzione (con il raggiungimento del massimo libello di sviluppo ferroviario) ed una fase di lento declino a cui soltanto gli interventi dell’Unione Europea stanno ponendo freno.

delle prerogative statali e del principio di sussidiarietà, tra apertura concorrenziale ed esigenze del pubblico servizio⁹.

La natura estremamente peculiare delle ferrovie, infatti, risulta anzitutto dal fatto che esse siano sospese tra l'essere impresa e l'essere ente pubblico, beneficiario, come tale di notevoli sovvenzioni statali per obiettivi extraeconomici (di integrazione, ad esempio) o per la copertura di squilibri di bilancio derivanti dall'adempimento di oneri di servizio pubblico; ma risulta anche dalla natura di servizio a rete, che rende necessaria una *liberalizzazione controllata*, parametrata, cioè, sul presupposto che l'infrastruttura sia soggetta a saturazione e che, come tale, non potrà mai essere pienamente assoggettabile ad un assetto di tipo concorrenziale¹⁰.

Fuori dalle peculiarità dell'infrastruttura ferroviaria, il progressivo abbattimento delle frontiere interne dell'Europa comunitaria si poneva contemporaneamente come potenziale effetto e causa di una esponenziale crescita della domanda di mobilità di merci e persone. Tale domanda difficilmente poteva trovare soddisfazione senza una "*visione unica europea del settore*" (Munari, 1996), ma nei primi step del processo di integrazione europeo tale visione ha raramente guidato gli interventi nel settore e ha ritardato notevolmente la creazione di una rete transeuropea¹¹. I motivi del ritardo nell'avvio alla concreta realizzazione di una rete transeuropea sono essenzialmente tre. Il primo è costituito dai costi eccessivi di realizzazione, dovuti all'orografia del territorio; il secondo è costituito da una politica nazionalista dei singoli Paesi europei, orientati all'organizzazione puramente nazionale del trasporto ferroviario, con la creazione di standard diversi

⁹ (Perfetti, 2001) in *Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina nazionale e comunitaria in Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, ed. Franco Angeli, Milano, 2011, definisce il settore ferroviario "interessante nodo di intersezione tra misure di welfare e regole di mercato e tra disciplina comunitaria e normazione interna degli Stati"

¹⁰ sul punto: (Carpaneto, 2009) e (Munari, 1996). Quest'ultimo vede la scarsa trasparenza nell'attività di gestione, ma soprattutto l'insensibilità rispetto all'obiettivo, comune alle altre imprese di trasporto, di operare in efficienza ed economicità per trarre profitti come uno dei principali freni alla concorrenza nel settore ferroviario.

¹¹ (Carlucci, et al., 2008) *Economia e politica dei sistemi di trasporto*, ed. Franco Angeli, Milano.

da Paese a Paese¹²; il terzo è costituito dalla presenza, in ogni Stato membro, di imprese contestualmente proprietarie, esercenti o utilizzatrici delle infrastrutture ferroviarie.

Tali motivi sono ancora oggi alla base delle principali difficoltà del sistema ferroviario e costituiscono uno dei maggiori ostacoli al superamento di un modello di organizzazione e disciplina del settore di tipo squisitamente nazionale.

I primi sforzi della Comunità Europea furono anzitutto diretti ad omogeneizzare le condizioni concorrenziali tra trasporto ferroviario e trasporto stradale per disciplinarle allo stesso modo, ma difficilmente si è andati oltre un approccio cauto finalizzato a realizzare il collegamento ferroviario alle frontiere, la presa in consegna del materiale rotabile (se accomunato dai medesimi standard) e l'obbligo di trasporto di merci e persone sui territori nazionali¹³.

1.1.1 La politica dei trasporti alla luce del trattato di Roma.

Il **trattato di Roma (1958)**, istitutivo della CEE, prevedeva, all'articolo 3¹⁴, che il settore dei trasporti rappresentasse uno dei principali settori in cui attuare una politica comunitaria finalizzata al mercato comune, tanto da dedicargli un intero titolo¹⁵. Nella stesura di tale titolo, però, i redattori non si sono spinti oltre alla riproduzione dei principi generali, senza invece provare ad elaborare norme specifiche¹⁶. Il settore dei trasporti, inoltre, venne trattato in maniera unitaria, senza tenere conto delle specifiche peculiarità delle singole modalità di trasporto¹⁷. Tale impostazione finì con il condizionare irrimediabilmente l'attività stessa delle

¹² Ne è un esempio lo standard dello scartamento. Su tale profilo l'Europa è divisa in quattro aree: Europa centro-meridionale (standard più diffuso), Spagna-Portogallo, Russia-Finlandia, Irlanda. Gli standard di alimentazione, invece, dividono l'Europa in tre aree. Sul punto cfr. anche (Carlucci, et al., 2008) e (Carpaneto, 2009) *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*, Giappichelli, Torino

¹³ sul punto: (Munari, 1996) *Il diritto comunitario dei trasporti*, Giuffrè, Milano.

¹⁴ L'articolo 3 del trattato istitutivo della CEE così dispone: "Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato: (...) e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti, (...).

¹⁵ Titolo V, articoli da 70 a 80 (secondo la numerazione introdotta dal trattato di Amsterdam). Sul punto: (Bonamici, et al., 2010/2011) e (Galetta, 2002).

¹⁶ Cfr. (Munari, 1996) pp. 13 ss.

¹⁷ cfr. (Carpaneto, 2009) *op. cit.*

istituzioni (Commissione e Consiglio), cui – dopo un lungo e travagliato dibattito¹⁸ - fu demandata l'attuazione della politica comunitaria configurando una competenza generale sull'intero settore dei trasporti.¹⁹

L'attuazione della politica comunitaria dei trasporti, alla luce del Trattato di Roma, avvenne secondo strumenti propri della politica comunitaria in tema di trasporti:

1. *Liberalizzazione*, vista come strumento utile a superare le resistenze degli Stati membri al trasferimento di competenze alle istituzioni comunitarie;
2. *Armonizzazione*, vista come strumento contro il fenomeno del cd. *free riding*;
3. *Azioni positive*, invece, viste come strumenti da utilizzare in un contesto di integrazione europea più solida e matura²⁰.

Il processo attuativo, nelle intenzioni del legislatore comunitario, si sarebbe dovuto concludere in tempi abbastanza rapidi²¹, ma ciò non è avvenuto soprattutto per diversità di vedute tra Stati membri sull'ordine di utilizzo degli strumenti di attuazione²². Si trattava di una contrapposizione non priva di riflessi anche in ambito istituzionale comunitario. Più precisamente, il Consiglio tendeva a seguire un obiettivo più cauto e preventivo, cioè quello di evitare deviazioni dai principi contenuti nei trattati, mediante meccanismi di controllo e armonizzazione; mentre la Commissione Europea perseguiva l'obiettivo più attuativo della diretta liberalizzazione²³.

¹⁸ sul punto (Carpaneto, 2009), *op. cit.* Nella fase negoziale che portò all'adozione del Trattato, si scontravano i favorevoli al mantenimento di poteri organizzativi e gestori in capo agli Stati Membri (approccio continentale) e i favorevoli alla loro esclusione totale o parziale (approccio anglosassone). La mediazione era apparsa così complessa da indurre alcuni a proporre un accordo specifico (come avvenuto per il settore dell'energia atomica - EURATOM).

¹⁹ cfr. (Galletta, 2002), *op. cit.*

²⁰ cfr. (Munari, 1996), *op. cit.*

²¹ Il secondo comma dell'articolo 75 del Trattato CEE fissava il termine di attuazione al 31 dicembre 1969

²² se con direttamente con una rapida liberalizzazione o con una preventiva armonizzazione del diritto interno. Su tali diversità di vedute: (Munari, 1996) e (Carpaneto, 2009).

²³ cfr. (Carpaneto, 2009), *op. cit.*

La dicotomia di approcci è evidente nei provvedimenti che le due istituzioni adottarono negli Anni Sessanta. La Commissione adottò il **Memorandum del 1961**²⁴ con il relativo **Programma di azione (1962)**²⁵, provvedimenti con cui venne individuato il quadro di riferimento per lo sviluppo di un mercato comune dei trasporti retto dai meccanismi di mercato e dalle regole della libera concorrenza. Il consiglio, con una **decisione del 1962**²⁶, introdusse una procedura di valutazione e consultazione preventiva delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative adottate dai singoli stati membri, per armonizzarle ai principi e alla politica comunitaria. Tratto comune di questi provvedimenti è la consapevolezza che fosse necessario spezzare la dipendenza delle imprese ferroviarie dal finanziamento pubblico, rendendo tali imprese capaci di sanare i propri deficit di gestione²⁷.

Il superamento di tale dicotomia istituzione venne raggiunto solo nel 1974, con la **sentenza Marinai francesi**²⁸. La Corte di Giustizia Europea, allineandosi all'orientamento della Commissione, censurò l'atteggiamento del Consiglio, chiarendo come i principi del Trattato fossero applicabili a tutto il settore dei trasporti, a nulla ostando la specialità del settore all'interno del Trattato e costituendo, invece, tali articoli la base per la adozione di atti di diritto comunitario secondario²⁹.

²⁴ *Memorandum sull'orientamento da dare alla politica comune dei trasporti*. Documento della Commissione COM (61) 50 def., del 10 aprile 1961.

²⁵ *Programma d'azione in materia di politica comune dei trasporti*. Documento della Commissione COM (62) 88 def., del 23 maggio 1962.

²⁶ Decisione del Consiglio del 21 marzo 1962, n. 23 “*relativa alla istituzione di una procedura di esame e di consultazione preventivi per alcune disposizioni legislative, regolamentari o amministrative previste dagli Stati membri nel settore dei trasporti*”.

²⁷ così (Munari, 1996) *op. cit.* il quale individua in tale consapevolezza uno degli effetti positivi della dialettica tra approccio cauto-armonizzatore del Consiglio ed approccio attivo-attuativo della Commissione.

²⁸ Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 4 aprile 1974, *causa 167/73, Commissione c. Francia (Marinai francesi)*.

²⁹ sul punto: (Carpaneto, 2009) *op. cit.*

Sul piano delle infrastrutture ferroviarie, il primo atto rilevante è la **Decisione 64/389/CEE**³⁰ con cui: 1) venne avviata un'indagine sui costi delle infrastrutture ferroviarie, stradali e per vie navigabili; 2) si gettarono le basi per la costituzione di comitato di esperti in materia; 3) si gettarono le basi per la definizione di specifiche procedure di consultazione tra gli Stati membri³¹. Si tratta, però, di iniziative che rimasero isolate senza avere ulteriori seguiti prima della fine degli anni Settanta.

Negli stessi anni vennero adottate tanto norme applicabili all'intero settore dei trasporti terrestri³², quanto norme applicabili specificatamente al settore ferroviario. Tra queste ultime rientrano:

1. **Regolamento n. 1192/69**³³, relativo alla normalizzazione contabile delle aziende ferroviarie;
2. **Regolamento n. 1107/70**³⁴, che prevede in capo agli stati la facoltà di adottare misure di compensazione per le maggiori spese infrastruttura (che, al contrario di quanto accade per altre modalità di trasporto, non gravano sui sistemi di trasporto concorrente);
3. **Regolamento n. 1108/70**³⁵ che istituisce un sistema di contabilità uniforme e permanente delle spese relative alle infrastrutture di trasporto. La necessità a cui faceva fronte questo regolamento era quella di conoscere quanto gli Stati membri spendessero in infrastrutture.

³⁰ Decisione 64/289/CEE del Consiglio "in merito all'organizzazione di un'indagine dei costi delle infrastrutture relative ai trasporti per ferrovie, per strada e per via navigabile" del 22 giugno 1964.

³¹ (Aussant & Fornasier, 1990) *Commentaire Megret : le droit de la CEE. V. 3, Libre circulation des personnes, des services et des capitaux, transports*, Univ. Bruxelles Ed., Bruxelles

³² Ci si riferisce a: 1. Regolamento n. 1017/68 del Consiglio, *relativo all'applicazione delle regole di concorrenza (articoli 81-82 TCE) al trasporto terrestre*; 2. Regolamento n. 1191/69 *relativo agli obblighi connessi alla nozione di servizio pubblico*

³³ Regolamento n. 1192/69/CE del Consiglio "relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie" del 26 giugno 1969.

³⁴ Regolamento n. 1107/70/CE del Consiglio "relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile" del 4 giugno 1970

³⁵ Regolamento n. 1108/70/CE del Consiglio "che istituisce una contabilità delle spese per le infrastrutture dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile" del 4 giugno 1970, attuato dal successivo Regolamento 70/2598/CE e modificato più volte da: Direttiva 73/101/CEE, Regolamento 79/1184/CEE, Regolamento 81/3021/CE, Regolamento 90/3572/CEE.

Colta l'occasione dell'allargamento della CEE nel 1973, la Commissione diede nuovo impulso e nuovi orientamenti alla politica dei trasporti.

I provvedimenti di questo periodo crearono – ed in parte realizzarono – i presupposti per infrastrutture comuni di trasporto e l'adozione di misure correlate³⁶. Cambiò il regime di finanziamento delle infrastrutture: dagli anni '60 esso era garantito dalla Banca Europea per gli Investimenti, mentre a partire dal 1975 venne garantito dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FSR).

La **decisione n. 78/174**³⁷, riprendendo *ab initio* il lavoro iniziato con la decisione 64/389, istituì procedure di consultazione tra gli stati membri ed il comitato speciale in materia di infrastrutture con l'attribuzione – e gli auspici – di un ruolo più incisivo del comitato precedente. Gli auspici vennero soddisfatti perché ad esso fu affidato il compito di individuare quali infrastrutture avessero rilievo ed interesse comunitario, anche in vista di un sostegno finanziario nella loro realizzazione. Sostegno che, dall'essere realizzato limitatamente ad impegni annuali e biennali³⁸, si è via via stabilizzato nel corso di tutti gli anni '80 fino a raggiungere criteri, obiettivi e meccanismi di finanziamento più generali³⁹, ma non programmi di azione pluriennale (adottati solo a partire dagli anni Novanta).

Su altri piani, pur dovendosi confrontare con la difficoltà di agire sul versante dell'accesso al traffico (ed in particolare sulla possibilità di garantire l'accesso a imprese appartenenti ad un altro Stato membro), la Comunità ha iniziato ad introdurre importanti elementi di liberalizzazione. I maggiori sforzi si concentrarono sul tentativo di svincolare le ferrovie dalla regolamentazione soffocante cui erano soggette nei singoli stati membri, operando una sostanziale

³⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio “*sul futuro sviluppo della politica dei trasporti*” del 25 ottobre 1973, n. 16 e relativo programma d'azione 1974-1976

³⁷ Decisione 78/174/CEE del Consiglio “*che istituisce una procedura di consultazione e crea un comitato in materia di infrastruttura dei trasporti*” del 20 febbraio 1978.

³⁸ cfr. Regolamento 3600/82, Decisione 84/519, 84/520, Decisione 85/636, Regolamento 4059/86, Regolamento n.4048/88.

³⁹ La disciplina tipo è quella del Regolamento 1889/84 e del Regolamento n.4070/87.

liberalizzazione delle tariffe ferroviarie, per quanto limitata ai soli trasporti internazionali⁴⁰.

A tali sforzi sono da ricollegare la **Decisione n. 82/529**⁴¹ con cui sono state introdotte regole uniformi nella formazione dei prezzi nei trasporti internazionali di merci per ferrovie; e la **Decisione n. 83/418**⁴² con cui sono state introdotte norme uniformi per garantire alle ferrovie autonomia commerciale nella gestione del loro traffico internazionale di viaggiatori e bagagli.

Liberalizzazione, armonizzazione e deregulation sono i contenuti del **memorandum della Commissione**⁴³ (1983) sulla politica comune dei trasporti, ma soprattutto del suo **Libro bianco sul completamento del mercato interno**⁴⁴.

In questa fase di *rinnovo di intenti e obiettivi*, la giurisprudenza della Corte Europea fu decisiva anche nel dare un ulteriore impulso alla creazione del mercato comune. La pronuncia più importante fu la **sentenza Parlamento c. Consiglio (1984)**⁴⁵ con cui la Corte fu pose fine al parallelismo tra misure di liberalizzazione e misure di armonizzazione. Tale parallelismo era stato utilizzato fino a quel momento per rallentare l'applicazione della libera prestazione dei servizi al settore dei trasporti. A partire da tale sentenza, la giurisprudenza aveva di fatto avviato un'opera di liberalizzazione e deregolamentazione del settore i cui termini furono, poi, istituzionalmente fissati per il 31 dicembre del 1992, coincidente con quello per l'ultimazione del mercato comune⁴⁶.

⁴⁰ sul punto: (Munari, 1996) *op. cit.*

⁴¹ Decisione 82/529/CEE del Consiglio “*relativa alla formazione dei prezzi nel settore dei trasporti internazionali di merci su per ferrovia*” del 19 luglio 1982.

⁴² Decisione 83/418/CEE del Consiglio “*relativa all'autonomia commerciale delle aziende ferroviarie nella gestione del loro traffico internazionale di viaggiatori e di bagagli*” del 25 luglio 1983

⁴³ Documento della Commissione “*Evoluzione verso una politica comune dei trasporti*” COM (83)58 del 9 febbraio 1983.

⁴⁴ Documento della Commissione COM(85)310 def. Del 14 giugno 1985 a seguito di ricorso in carenza proposto dal Parlamento ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE.

⁴⁵ Sentenza Corte di Giustizia 22 maggio 1985 (causa 13/83). *Parlamento v. Consiglio*

⁴⁶ cfr. (Galetta, 2002), *op. cit.*

1.2.1 La fine degli anni Ottanta e le basi per la cd. Direttiva “Madre”.

Le istituzioni comunitarie, in una prima fase, avevano fatto cospicuo ricorso ai regolamenti che, per la loro diretta applicabilità, sembravano più idonei a produrre un diritto uniforme che potesse efficacemente rimuovere le alterazioni alla concorrenza (es. esenzioni tributarie e agevolazioni creditizie). In una seconda fase, invece, avevano bruscamente ridotto l'adozione di norme vincolanti, arrivando addirittura a sfiorare l'orientamento per cui la politica ferroviaria fosse priva di rilevanza nel mercato interno⁴⁷.

L'inversione di tendenza è stata realizzata con la cosiddetta *direttiva ferrovie* (o *direttiva madre*). La **direttiva 91/440/CEE**⁴⁸, nel chiaro intento di intervenire sulla carenza di concorrenza del settore ferroviario dovuta alla sua condizione di monopolio naturale e di dipendenza dagli Stati membri, impose la separazione tra *gestione delle infrastrutture* (rotaie, rete elettrica, viadotti, ponti, stazioni, sistemi di sicurezza) ed *esercizio del servizio di trasporto ferroviario*. Impose, inoltre, l'obbligo di garantire il libero accesso alle infrastrutture ferroviarie nazionali. L'obiettivo era quello dell'eliminazione della condizione privilegiata di cui normalmente godevano le imprese ferroviarie all'interno degli stati membri, anche rispetto alle altre modalità di trasporto realizzando il cd. *Level playing field* su cui può avvenire la concorrenza.⁴⁹

Ulteriore obiettivo da raggiungere con la separazione tra gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie era l'eliminazione delle cd. Asimmetrie Informative che affliggevano il mercato ferroviario.

⁴⁷ cfr. (Carpaneto, 2009), *op. cit.*

⁴⁸ Direttiva 91/440/CEE del Consiglio “*relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*”, del 29 luglio 1991

⁴⁹ cfr. (Carpaneto, 2009), *op. cit.*

Le tipiche asimmetrie informative nel settore ferroviario		
Asimmetrie informative	Aspetti infrastrutturali	Aspetti legati all'offerta di servizi
<i>La valutazione dei costi industriali</i>	La possibilità di sussidi incrociati fra gestori dell'infrastruttura e gestori del servizio La possibilità di sussidio incrociato fra reti ad alto utilizzo e reti a scarso utilizzo Difficoltà nella ricostruzione dei costi industriali e nella valutazione degli asset Gestione del sistema dei pedaggi dell'infrastruttura	La possibilità di sussidi incrociati fra servizio operati con oneri di servizio pubblico e servizi commerciali Possibilità di sussidi incrociati fra servizi passeggeri e servizi merci
<i>La conoscenza degli aspetti tecnici e normativi</i>	Il numero molto ristretto di esperti tecnici del settore, concentrati nel gestore delle infrastrutture Possibilità di "cattura del regolatore" ad esempio nella gestione delle tracce	Il numero molto ristretto di esperti tecnici del settore, concentrati nell'impresa ferroviaria incumbent può portare a distorsioni nella scelta dei "servizi universali" Possibilità di "cattura del regolatore" ad esempio nella gestione delle licenze e nella certificazione di sicurezza

Fonte: CERTeT – Università Bocconi

Che la separazione tra gestore dell'infrastruttura e gestore del servizio fosse la modalità più ottimale, non è argomento che trova accordo unanime tra gli studiosi. Tra gli argomenti più validi in opposizione a tale modalità ci sono quelli secondo cui la separazione verticale tra infrastruttura e servizio porterebbe un aumento dei costi di transazione⁵⁰. Nessuno di essi, però, si presta ad una conferma empiricamente valida e priva di critiche.

Aspetto più *gestionale* della "direttiva ferrovia" è l'introduzione di regole minime relative alla gestione delle infrastrutture ferroviarie e all'accesso al mercato dei servizi di trasporto. Sulla gestione delle infrastrutture, la direttiva anzitutto confermò a carico degli Stati membri gli oneri di creazione delle infrastrutture e l'obbligo di vigilanza su previsione ed applicazione di standard e norme di sicurezza. In secondo luogo impose, nei confronti del gestore, l'obbligo di fornire l'utilizzo dell'infrastruttura a canoni impostati su parametri genericamente indicati dalla direttiva come non discriminatori. Anche la figura del gestore in sé, del resto,

⁵⁰ in (Boitani, 2010) *Le ferrovie: il lato oscuro delle riforme* (nota num.3) si ricostruisce il vivace dibattito circa la scelta di tale modalità. La critica basata sugli aumenti di costi di transazione è di Nash e Rivera-Trujillo (2004), ma anche (Mizutani, 2004) nell'analizzare la ristrutturazione del sistema ferroviario giapponese (vedi infra §1.4) ; Macchiati et al. (2007), Scarpa (2007). Merkert (2009) ha stimato che tale aumento non supererebbe l'1%. Altro argomento – di Growitsh e Wetzel, 2009 – è quello secondo cui tale separazione porterebbe alla perdita di economie di scopo. Ma non è l'unico: nell'analizzare il processo di ristrutturazione giapponese,

è destinataria della sola previsione di generici parametri circa la sua natura (tanto pubblica quanto privata), circa il numero massimo o minimo. Sempre in profili di generalità rientra l'assenza di un divieto di finanziamento del gestore, nei limiti della disciplina sugli aiuti di Stato, o di affidamento della gestione alle imprese ferroviarie (con condizione di separazione contabile).

Fuori da questi casi e dagli obblighi di servizio pubblico di cui al Regolamento n. 1191/68, la direttiva impose agli stati membri di garantire alle imprese finanziarie, risanate economicamente, un livello di indipendenza tanto sul piano organizzativo, quanto sul piano gestionale, paragonabile a quello garantito alle imprese private. Tale indipendenza porta al secondo punto su cui si concentrò la direttiva: il principio di accesso. Esso risultava essere anzitutto sottoposto ai requisiti di equità e non discriminazione, da un punto di vista oggettivo, mentre da un punto di vista soggettivo era consentito a due categorie di soggetti: i raggruppamenti di imprese ferroviarie stabilite in diversi Stati al fine di fornire un servizio di trasporto internazionale e le imprese fornitrici di trasporto combinato⁵¹. L'accesso, dunque, per la prima volta veniva esteso a soggetti nuovi non riconducibili alle storiche imprese ferroviarie. A favore di tali soggetti, però, il regime è differenziato. Per le imprese che erogano servizi di trasporto merci combinato, stabilite nel territorio europeo, è previsto un generalizzato diritto di accesso (e circolazione) senza limitazioni. A favore delle imprese erogatrici del servizio di trasporto ferroviario, invece, il regime è di un diritto di accesso gravato dall'onere di dar vita ad un nuovo ente – l'associazione internazionale – e limitato all'ambito territoriale degli Stati a cui appartengono le imprese dell'associazione (negli altri Stati il diritto sarà di mero transito)⁵².

Nei fatti, quello delineato dalla direttiva ferrovie, fu un nuovo modello comunitario di organizzazione delle ferrovie che trova il suo tratto più distintivo nella succitata divisione tra infrastruttura e servizio, già di per sé altamente idonea a favorire la

⁵¹ Cfr. art. 10 della Direttiva.

⁵² cfr. sul punto: (Carpaneto, 2009), op. cit.

concorrenza nel mercato ferroviario, combinata con il rispetto della sovranità degli Stati che, quindi, risulteranno liberi di articolare gli obblighi di welfare (mediante la compensazione degli oneri) superando la rigidità monopolistica tipica della gestione dell'infrastruttura ferroviaria⁵³.

Tale spazio lasciato agli Stati membri è, però, anche una delle principali lacune della Direttiva Ferrovie. Ad essa si aggiungono: 1) la mancata individuazione, per gli Stati membri, di criteri per garantire l'accesso alle infrastrutture alle imprese ferroviarie operanti in altri stati di accedere alle infrastrutture nazionali; 2) la mancata previsione di una modalità di risoluzione dei conflitti in caso di differenziazione di accesso dei vari stati; 3) la mancata previsione di parametri quantitativi per la fissazione del canone di utilizzo delle infrastrutture; 4) la mancata previsione di criteri per l'attribuzione di priorità di assegnazione dell'accesso, per la ripartizione temporale dei transiti e per l'utilizzazione delle stazioni. Tali lacune sono quel *quid minus* che ha impedito alla direttiva di essere realmente innovativa *nella pratica*⁵⁴.

Alla *direttiva Ferrovie* è innegabile comunque il merito di aver invertito la tendenza normativa nel settore ferroviario. Ad essa si affianca il **Regolamento n.3359/90**⁵⁵, primo esempio di codificazione dell'esigenza di una programmazione e realizzazione comune finalizzata a realizzare un mercato integrato dei trasporti entro il 1992. Gli strumenti di realizzazione individuati dal regolamento furono: 1) indicazione dei mezzi finanziari di sostegno alla realizzazione delle infrastrutture con, per la prima volta, sia un impegno diretto della stessa Comunità sia una previsione parametrata agli interventi da realizzare senza scadenze temporali; 2)

⁵³ cfr. (Perfetti, 2001), *op. cit.*

⁵⁴ e (Munari, 1996) *op. cit.* precisano che, trattandosi di una Direttiva, il modello di separazione contabile era un "contenuto minimo" implementabile nella prassi. È tale prassi a non essere stata soddisfacente (fatta eccezione per il Regno Unito). La lacuna della Direttiva, quindi, sta nell'aver riposto fiducia in una prassi potenzialmente virtuosa senza incidere direttamente sulla sua realizzazione massima. Lo stesso termine per la separazione contabile (1° gennaio 1993) non fu rispettato dalla maggioranza degli Stati.

⁵⁵ Regolamento 3359/90/CEE del Consiglio "relativo all'attuazione del programma d'azione nel campo dell'infrastruttura di trasporto in vista della realizzazione del mercato integrato dei trasporti nel 1992" del 20 novembre 1990.

individuazione e rimozione dei cosiddetti “colli di bottiglia” al traffico transfrontaliero; 3) pianificazione dei collegamenti tra regioni interne e periferiche della Comunità al fine di ridurre i disagi di alcune aree geografiche più difficilmente raggiungibili; 4) promozione di studi e iniziative di collaborazione per ridurre i costi di transito in Paesi terzi; 5) miglioramento dei corridoi intermodali e dei collegamenti tra grandi nuclei della comunità⁵⁶.

1.1.3 Il mercato unico, il trattato di Maastricht e i suoi effetti.

Gli obiettivi del Regolamento n.3359/90 non si esaurirono certo alla scadenza prevista per il 1992. La portata innovativa del **Trattato di Maastricht** ha prodotto un mutamento qualitativo anche nella politica comunitaria dei trasporti che, da mero strumento di integrazione dei mercati nazionali, si è arricchita di parametri non soltanto economici (integrazione dei mercati nazionali), ma anche di altra natura⁵⁷.

In conseguenza di tale impostazione innovativa, nel **1992** venne adottato il **primo “libro bianco”** della Commissione dal titolo “*Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*”. Nell’adozione di tale atto ci si rese conto di come i due obiettivi, previsti originariamente per attuare la politica comunitaria dei trasporti, non fossero più sufficienti. A loro dovevano affiancarsi, una volta raggiunte le finalità del vecchio mercato comune, *azioni positive* che rispondessero alle nuove sfide e alle nuove esigenze poste dall’Unione, in un contesto territoriale e politico da considerare unitariamente, tanto verso l’interno, quanto verso l’esterno⁵⁸.

In tale contesto si inserisce il superamento di una impostazione settoriale della politica dei trasporti ed una preferenza per una impostazione più integrata con le altre politiche comunitarie e caratterizzata da una maggiore sinergia tra Stati membri ed istituzioni⁵⁹. La finalità di fondo, per nulla in contrasto con i principi di

⁵⁶ Tra questi: rispetto dell’ambiente e della sicurezza, creazione di una rete infrastrutturale, maggiore ruolo delle istituzioni comunitarie nelle relazioni internazionali sui trasporti. cfr. (Munari, 1996) *op. cit.*

⁵⁷ cfr. (Carpaneto, 2009). *op. cit.*

⁵⁸ cfr. (Munari, 1996), *op. cit.*

⁵⁹ cfr. (Carpaneto, 2009) *op. cit.*

concorrenza ed efficienza, era il miglioramento dell’allocazione e delle risorse necessaria alla mobilità di merci e persone in Europa. La nuova politica dei trasporti, in altre parole, non rivolge più i suoi sforzi solo all’abbattimento delle frontiere nazionali, ma si rivolge piuttosto all’esigenza di “gestire l’economia dell’Unione nella maniera più coerente con l’obiettivo di poter disporre del maggior numero di risorse possibili per la realizzazione di tutte le finalità, economiche ed extraeconomiche, cui mira la nuova Unione Europea”⁶⁰. Ad opinione di molti studiosi, l’apertura che seguì tale documento interessò solo marginalmente il settore ferroviario⁶¹.

Il **libro Bianco del 1992** completò la transizione da una *integrazione negativa*, tipica dell’azione degli anni Ottanta, mirata a rendere competitivi i singoli settori di trasporto con l’eliminazione delle barriere nazionali, ad una *integrazione positiva*, mirata a realizzare lo sviluppo delle reti di trasporto e l’integrazione tra modalità differenti⁶².

Alle modificazioni introdotte con il trattato di Maastricht si deve lo sbocciare di quel percorso, partito negli anni ’70, di trasformazione delle decisioni comunitarie in sede di programmazione e realizzazione delle infrastrutture di trasporto⁶³. La modificazione più rilevante è l’introduzione **dell’articolo 129 B** in materia di reti trans-europee di trasporto. Esso costituisce oggi la base giuridica su cui si fondano gli atti relativi ad interventi e finanziamenti in materia di infrastrutture di trasporto europee, rappresentando il salto qualitativo realizzatosi in questi anni. La norma, infatti, dà un nuovo ruolo alle infrastrutture, viste non più come strumento per la libera circolazione e la libera prestazione del servizio di trasporto, ma più come

⁶⁰ cfr. (Munari, 1996) *op. cit.*

⁶¹ cfr. (Carlucci, et al., 2008) *op. cit.*

⁶² Così F. Munari-S. Antonini e M. Tebaldi, come citati da (Carpaneto, 2009) *op. cit.*, pag. 18.

⁶³ cfr. (Munari, 1996) *op. cit.*

parte di una rete omogenea ed equilibrata di collegamenti che coprano l'intero territorio comunitario⁶⁴.

Quanto agli strumenti di finanziamento delle infrastrutture, l'articolo 129C gettò le basi per la definizione di uno strumento finanziario di coesione, introdotto prima dal **Regolamento n.792/93**, poi sostituito dai **Regolamenti n. 1164/94 e 1831/94**⁶⁵, ma la prassi di adottare atti di tipo in generale in materia di finanziamento ha presto ceduto il passo alla prassi di redigere relazioni particolareggiate sull'impiego delle risorse, sull'attuazione dei programmi e sulle iniziative finanziate.

A partire dalla metà degli anni Novanta, in ambito più strettamente ferroviario, l'Unione Europea tentò di colmare le lacune della disciplina della direttiva 91/440 occupandosi anzitutto del sistema di accesso e, successivamente, di profili gestionali della infrastruttura, inerenti tanto i diritti di utilizzo, quanto la distribuzione della capacità ferroviarie ed infine dei profili connessi all'interoperabilità delle reti ferroviarie AV⁶⁶.

Il **libro Bianco del 1992** completò la transizione da una *integrazione negativa*, tipica dell'azione degli anni Ottanta, mirata a rendere competitivi i singoli settori di trasporto con l'eliminazione delle barriere nazionali, ad una *integrazione positiva*, mirata a realizzare lo sviluppo delle reti di trasporto e l'integrazione tra modalità differenti. Gli strumenti individuati per il loro raggiungimento furono: l'offerta di sistemi di trasporto rapidi, affidabili e concorrenziali alle imprese

⁶⁴ Decisione 93/628/CE del Consiglio “*relativa alla realizzazione di una rete transeuropea di trasporto combinato*” del 29 ottobre 1993, Decisione 93/629/CE del Consiglio “*relativa all' istituzione di una rete stradale transeuropea*” del 29 ottobre 1993, Decisione 93/629/CE del Consiglio “*relativa allo sviluppo di una rete transeuropea delle vie navigabili*” del 29 ottobre 1993.

⁶⁵ Regolamento 93/792/CE del Consiglio “*che istituisce uno strumento finanziario di coesione*” del 30 marzo 1993; Regolamento 94/1164/CEE “*che istituisce un Fondo di coesione*” del 16 maggio 1994; Regolamento 94/1831/CE “*relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento del Fondo di coesione nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore*” del 26 luglio 1994.

⁶⁶ Cfr. (Carpaneto, 2009) *op. cit.*

ferroviarie; pluralità di scelta per i passeggeri; alta velocità tra le principali città, riduzione di congestione ed inquinamento.

Sul piano dell'accesso, la **Direttiva 95/18/CE**⁶⁷ istituì il sistema comune delle licenze, con requisiti⁶⁸ soggettivi uniformi per tutte le imprese ed un unico titolo abilitativo. La finalità era quella di favorire la nascita di nuove imprese, soprattutto a carattere intermodale⁶⁹. Finalità che fu difficilmente realizzata, data l'ambiguità della direttiva nel suo impianto⁷⁰.

Quanto ai profili gestionali della infrastruttura, la **Direttiva 95/19/CE**⁷¹ intervenne sulla ripartizione delle capacità ferroviarie⁷² e sulla riscossione dei canoni di utilizzo, cercando di realizzare un sistema che non fosse discriminatorio, disuniforme ed inefficiente. Il tentativo si inseriva nelle complesse dinamiche che vedevano in gioco i diritti delle imprese e le problematiche connesse al carattere limitato delle infrastrutture ferroviarie, esposte al fenomeno della saturazione⁷³.

La soluzione normativa proposta, così come per le licenze, fu quella di prevedere la designazione di un organo preposto alla ripartizione delle capacità, da parte degli Stati membri. I requisiti di indipendenza di tale organo vennero solo successivamente disciplinati, mentre la direttiva in questione si limitò ad una mera

⁶⁷ Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, modificata dalla Direttiva 2001/13/CE del Parlamento e del Consiglio

⁶⁸ Requisiti inerenti tanto la sicurezza quanto l'onorabilità, la capacità finanziaria, la competenza professionale e la copertura della responsabilità civile. Alcuni dei quali richiedono ulteriore specificazione da parte degli stati membri (es. l'onorabilità) - Cfr. art. 5 Direttiva 95/18.

⁶⁹ cfr. (Munari, 1996) *op.cit.*

⁷⁰ (Carpaneto, 2009) *op. cit.* ad esempio, osserva come la determinazione concreta dei requisiti fosse affidata agli stati membri, nell'ambito di definizioni generali degli stessi maldestramente trapiantate dalla normativa in materia di altre modalità di trasporto. La direttiva, nel suo complesso, svolse più la funzione di adattare il trasporto ferroviario ai principi della libera prestazione dei servizi, rispetto a quella di attuare la Direttiva Ferrovie.

⁷¹ Direttiva 95/19/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura. Oggi non risulta in vigore perché abrogata dalla Direttiva 2001/13/CE del Parlamento e del Consiglio

⁷² La capacità di trasporto di un sistema è il massimo valore del traffico che il sistema è in grado di servire in un tempo unitario, in relazione alle risorse tecnologiche ed organizzative impegnate. In ambito ferroviario è data dal rapporto tra velocità media di percorrenza e distanziamento minimo, ovvero Determinano la capacità di trasporto: 1) La capacità del parco veicolare, (numero, capacità, e produttività dei veicoli); 2) La capacità dell'infrastruttura; 3) Le risorse di esercizio.

⁷³ (Carpaneto, 2009) *op. cit.*, cita il caso della Svizzera, costretta ad implementare la propria rete con un nuovo progetto di infrastrutture ferroviarie "Ferrovie 2030".

estensione delle modalità di ricorso ex articolo 13. Su ripartizione delle capacità infrastrutture e concessione di diritti speciali⁷⁴ si trattava ancora una volta di un *modello a contenuti minimi*⁷⁵, con ampio spazio decisionale lasciato agli Stati membri.

Il **Regolamento n. 2236/95**⁷⁶ nell'introdurre una disciplina generale in materia di contributi per la realizzazione di reti transeuropee, incise sul settore dei trasporti creando organismi e procedure generali per individuare, selezionare e cofinanziare le infrastrutture di trasporto secondo modalità variegata:

Modalità di individuazione, selezione e cofinanziamento delle IT

1	cofinanziamento nella fase di studio della fattibilità e di progettazione
2	abbuono di interessi sui mutui erogati dalla Banca Europea per gli Investimenti o da altri enti
3	contribuzione ai costi di garanzie e fidejussioni
4	sovvenzioni dirette

La scelta tra la concessione o meno del contributo, oltre a ricadere nell'ambito di specifiche norme sull'istruttoria del procedimento, ruotava attorno alla valutazione di vari elementi tra cui maturità del progetto, potenzialità economiche, impatto ambientale. Si tratta di un assetto che permetteva alla comunità di pianificare o almeno controllare la realizzazione delle infrastrutture, con effetti altamente condizionanti sulle determinazioni degli Stati membri a riguardo, soprattutto considerando l'ingente finanziamento assicurato ad infrastrutture che ricevessero "l'assenso comunitario".

⁷⁴ Sul piano della ripartizione delle infrastrutture, ai sensi del Regolamento CEE n. 1191/69, ad esempio, priorità possono essere concesse sia ai servizi prestati nell'interesse della collettività, sia ai servizi prestati su infrastrutture dedicate (es. AV e merci); sul piano dei diritti speciali, essi possono essere concessi se finalizzati a garantire un buon libello di servizio pubblico o un utilizzo efficiente dell'infrastruttura o per consentire il finanziamento delle nuove infrastrutture – cfr. art. 5 direttiva 95/19.

⁷⁵ Cfr. (Carpaneto, 2009), *op. cit.*

⁷⁶ Regolamento 95/2236/CE del Consiglio "che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee" del 18 settembre 1995.

Nello stesso periodo, data anche la configurazione geografica dell'Unione, vennero adottati accordi internazionali con Stati extracomunitari i cui territori erano interessati dal transito comunitario di merci e persone, come nel caso della Svizzera⁷⁷, dove il tratto comune fu l'impegno alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto, anche al fine di raggiungere una mobilità più sostenibile.

L'importanza delle reti transeuropee era ormai fuori discussione, come lo era il loro ruolo nella realizzazione della coesione economica e sociale. E' questa consapevolezza ad essere alla base della **Decisione 1692/96**⁷⁸, la quale delineò gli orientamenti in tema di reti transeuropee di trasporto da raggiungere entro il 2010. Essi sono così sintetizzabili:

Orientamenti in tema di reti transeuropee – Obiettivo 2010

1	Mobilità di merci e persone in uno spazio senza frontiere interne, alle migliori condizioni sociali, di sostenibilità ambientale, di concorrenza e di sicurezza possibili, garantendo alti standard a prezzi accettabili
2	Promozione dell'intermodalità e dell'interoperabilità tra sistemi di trasporto
3	Uso ottimale delle capacità esistenti
4	Copertura territoriale, inclusione delle aree periferiche e decongestionamento delle aree più trafficate

La Decisione in questione, inoltre, disciplinò i requisiti per considerare “di interesse comune” i progetti da realizzare.

Nel **Libro Bianco del 1996**⁷⁹ la Commissione osservò come il declino del trasporto ferroviario, nell'essere costante, non fosse omogeneo. Esso appariva

⁷⁷ Il riferimento può riguardare i due accordi bilaterali Austria-Svizzera per il transito degli autoveicoli pesanti.

⁷⁸ Decisione 1692/96/CE del Parlamento e del Consiglio “*sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*” del 23 luglio 1996 (soprattutto Sezione 3, art. 10) adottata in seguito ad una risoluzione del Consiglio del 22 gennaio 1990 recante un invito rivolto alla Commissione Europea affinché presentasse un programma per lo sviluppo e l'efficientamento delle reti transeuropee.

⁷⁹ Libro Bianco, “*Strategia per rivitalizzare le ferrovie comunitarie*” del 30 luglio 1996.

determinato soprattutto dalla concorrenza di altre modalità di trasporto più economiche e flessibili, sviluppatesi nonostante le loro esternalità negative (molto più alte del trasporto ferroviario). Le disposizioni più importanti del Libro Bianco intervennero su: 1) risanamento finanziario delle ferrovie, nei limiti delle rispettive competenze tra imprese e Stati; 2) apertura alla concorrenza e attuazione, al riguardo, dei principi contenuti nella Direttiva madre; 3) sviluppo dell'interoperabilità delle reti e sviluppo della rete ferroviaria su scala comunitaria.

1.1.4 Il Trattato di Amsterdam, il libro bianco del 2001 e i pacchetti ferrovie.

La più rilevante innovazione introdotta dal **Trattato di Amsterdam (1997)**⁸⁰, fu l'estensione della procedura di codecisione alla politica dei trasporti e l'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni.

Solo nel 2001 si intervenne per consentire al trasporto ferroviario di recuperare terreno nella competizione intermodale, tanto sui profili di crescita e concorrenzialità, quanto sulla possibilità di offrire servizi low-cost, efficienza nel transito collettivo di persone e di merci e sostenibilità ambientale⁸¹.

Allo stesso periodo risale la prima revisione della Decisione 1692/96, dapprima per il solo trasporto marittimo ed intermodale⁸², poi più in generale sulle reti transeuropee di trasporto con la **Decisione 884/2004**⁸³. Tale atto rispondeva all'esigenza di aggiornare la normativa di riferimento in tema di reti transeuropee alla luce delle esigenze di rispondere alla crescente domanda di mobilità, di garantire iter più spediti di realizzazione dei progetti e di prepararsi all'imminente allargamento dell'Unione Europea. Le principali novità introdotte dalla decisione furono:

⁸⁰ Con il Trattato di Amsterdam, i trasporti ferroviari hanno trovato la loro disciplina nella parte III (politiche della comunità), titolo V (trasporti in generale), articoli 70-80.

⁸¹ – *Modern Rail modern Europe – Towards an integrated European railway area.*

⁸² con Decisione 1346/2001/CE del Parlamento e del Consiglio “*che modifica la Decisione 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna ed ai terminali intermodali, nonché al progetto n. 8 dell'allegato III*” del 22 maggio 2001.

⁸³ Decisione 884/2004/CE del Parlamento e del Consiglio “*che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*” del 29 aprile 2004.

- 1) lo spostamento del termine di realizzazione dei progetti dal 2010 al 2020;
- 2) introduzione di un procedimento di “dichiarazione di interesse europeo” per i progetti di considerati strategici⁸⁴. La rilevanza risiedeva negli effetti di tale dichiarazione: essa imponeva agli stati membri di preferire il progetto di interesse europeo ad altri progetti, tanto nella fase di finanziamento, quanto in quella di attuazione (su cui vigilava la commissione).
- 3) istituzione del coordinatore europeo, con compiti di coordinamento tra istituzioni e tra soggetti “destinatari” delle infrastrutture (cittadini, operatori economici e autorità locali)⁸⁵. Le sue funzioni⁸⁶ consistevano essenzialmente nella promozione di metodi comuni di valutazione dei progetti tra gli stati membri, con relativi poteri consultivi nei confronti dei soggetti interessati; nella redazione di una relazione annuale sull’andamento del progetto, da inviare a Parlamento Europeo, Commissione e Stati membri; nel mantenimento del consenso sulla realizzazione dei progetti in questione.

Nel 2001, con un nuovo Libro Bianco⁸⁷, la Commissione aveva promosso un programma di azione nel settore dei trasporti, contenente misure scaglionate e meccanismi di controllo e valutazione intermedia. Tra gli obiettivi di tale programma rientrava il “*Rilanciare le ferrovie*” e la loro competitività, aprendo il mercato a nuove imprese e ristrutturando quelle già esistenti.

Il Libro bianco fu adottato praticamente in concomitanza con gli eventi terroristici del 2001 e, per questo motivo, nei suoi contenuti non tenne conto delle conseguenze che essi avrebbero prodotto in materia di trasporti. Furono proprio tali eventi uniti alla crescita esponenziale di domanda dei servizi di trasporto a causa della globalizzazione, a condurre la Commissione a ritenere necessaria una

⁸⁴ Procedimento disciplinato dall’articolo 19-bis della Decisione 1692/96 così come modificata dalle successive revisioni.

⁸⁵ Così (Carpaneto, 2009) *op. cit.* p. 77.

⁸⁶ Disciplinate dall’articolo 17-bis della Decisione 1692/96 così come modificata dalle successive revisioni

⁸⁷ UE: “*La politica europea dei trasporti fino al 2001: il momento delle scelte*”, Bruxelles 2001.

revisione del programma di azione⁸⁸ con il **Libro Bianco del 2006**⁸⁹. In tale atto la Commissione manifestò anche la consapevolezza di come l'allargamento dell'Unione Europea avesse ancora una volta messo in evidenza le profonde differenze tra i sistemi di trasporto degli Stati membri, tale da rendersi necessaria *un'azione territorialmente diversificata*⁹⁰.

Negli stessi anni in cui si operò la revisione del Libro Bianco del 2001, la Comunità adottò **tre pacchetti normativi (2001, 2004 e 2007)**, contenenti, di fatto, una vera e propria accelerazione del processo di riforma del settore ferroviario, con l'introduzione di importanti innovazioni in materia di apertura alla concorrenza, di sicurezza, di tutela dei passeggeri e, infine, di promozione dell'interoperabilità delle reti. Come effetto di tali interventi, per la prima volta dagli anni Novanta, il settore ferroviario tornò a crescere⁹¹. I tre pacchetti normativi, poi, rappresentarono anche un cambio di posizione da parte delle istituzioni comunitarie: da un approccio finalizzato a gettare le basi della disciplina ferroviaria in maniera dialettica con gli Stati membri ad un approccio mirato a realizzare specifiche finalità tra cui, in primo luogo, il recupero del gap rispetto alle altre modalità di trasporto⁹².

Il primo pacchetto, il cosiddetto “*pacchetto infrastruttura*”, conteneva, in primo luogo, la **direttiva 2001/12/CE**⁹³, modificativa della Direttiva 91/440. La direttiva

⁸⁸ così (Carpaneto, 2009), *op. cit.*

⁸⁹ Comunicazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo “Mantenere l'Europa in movimento – una mobilità sostenibile per il nostro continente – Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea”, 22 giugno 2005, COM (2006).

⁹⁰ Per i Paesi centro-occidentali si continuò a puntare, come stabilito nel Libro Bianco del 2001, al riequilibrio e alla decongestione delle reti per un loro sviluppo sostenibile. Per il Paesi centro-orientali, invece, si puntò alla soluzione ai problemi di accessibilità ai servizi di trasporto e alle specifiche carenze infrastrutturali (che investivano settori differenti. Ad esempio, in Polonia e Romania le carenze infrastrutturali peggiori riguardavano il trasporto stradale, per gli altri Paesi riguardavano le infrastrutture ferroviarie).

⁹¹ Il settore ferroviario, infatti, era in costante perdita dagli anni Venti, complici sia la gestione monopolistica nazionale, sia l'imposizione del raggiungimento di obiettivi extraeconomici, sia nel necessario intervento pubblico per realizzazione e gestione delle infrastrutture (Carpaneto, 2009).

⁹² In (Carpaneto, 2009) *op. cit.* si osserva il divario riguardasse, sul trasporto merci, il trasporto ferroviario rispetto a quello stradale; sul trasporto di persone, il trasporto ferroviario rispetto aereo, soprattutto dopo l'introduzione di compagnie low cost.

⁹³ Direttiva 2001/12/CE del Parlamento e del Consiglio “*che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*” del 26 febbraio 2001.

rafforzava anzitutto il principio di separazione, obbligando gli Stati membri a garantire, mediante enti non eroganti servizi di trasporto, le cosiddette funzioni essenziali ad un indiscriminato ed equo accesso all'infrastruttura. Il principio di separazione venne rafforzato anche dalle ulteriori precisazioni in materia di separazione e pubblicità dei profitti, delle perdite e dei bilanci sia per le attività di trasporto che per le attività di gestione delle infrastrutture. Ben oltre il generico riferimento contenuto dalla Direttiva 91/440 alla "contabilità".

In secondo luogo, la direttiva è intervenuta in materia di accesso alle infrastrutture⁹⁴, estendendo le garanzie concesse alle associazioni internazionali e alle imprese ferroviarie, anche alle imprese ferroviarie in possesso di licenza e certificato di sicurezza, a prescindere dalla modalità operativa⁹⁵. Su tali garanzie venne introdotta anche la cosiddetta *clausola di reciprocità* per consentire di riconoscere diritti più ampi rispetto a quelli riconosciuti dalla direttiva alle imprese titolari di una licenza in Stati dove fossero concessi diritti analogamente ampi⁹⁶.

Infine, la Direttiva 2001/12 ha introdotto un sistema permanente di monitoraggio statistico dell'evoluzione del settore ferroviario comunitario.

La **Direttiva 2001/13**⁹⁷, invece, è intervenuta sul regime delle licenze ex Direttiva 95/18, dando seguito alla sua prassi applicativa e a quanto già previsto nella Direttiva 2001/12 in materia di accesso alle infrastrutture (e applicabilità del regime delle licenze). Le estensione realizzata dalle dure direttive, però, non era assoluta⁹⁸.

⁹⁴ cfr. considerando n.7, articolo 1.4 a) e art. 1.11 della Direttiva.

⁹⁵ Il termine per garantire l'accesso era il 15 marzo 2008. L'intervento riguardava solo il trasporto di merci. Occorre precisare che per il trasporto di persone, il diritto di accesso è in realtà riconosciuto soltanto in favore delle associazioni internazionali.

⁹⁶ Sulle genericità dell'istituto della clausola di reciprocità, sulla sua operatività nell'ordinamento italiano: Carpaneto, 2009. *Il diritto comunitario dei trasporti* nota 101, pag. 197.

⁹⁷ Direttiva 2001/13/CE del Parlamento e del Consiglio "che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie" del 26 febbraio 2001.

⁹⁸ Essa poteva essere derogata in peius dagli stati membri nell'escludere: a) le imprese esercitanti trasporto di persone che operano su infrastrutture ferroviarie regionali, locali, urbane/suburbane; b) le imprese esercitanti trasporto di merci non contemplate dalla direttiva o esercitati su infrastrutture ferroviarie private.

In secondo luogo essa intervenne su uno degli aspetti più discussi della direttiva 95/18: l'indipendenza effettiva dell'organismo preposto al rilascio delle licenze rispetto alle imprese ferroviarie. La soluzione è stata individuata nel divieto di esercizio di trasporto e nella verifica dell'effettiva indipendenza del soggetto.

In ultimo, la Direttiva introdusse meccanismi per la soluzione delle controversie e le problematiche nascenti dall'applicazione del regime delle licenze, anche mediante l'attribuzione alla Commissione della facoltà di emettere comunicazioni interpretative e di ricorrere alla Corte di Giustizia.

L'ultimo atto del pacchetto infrastrutture è la **Direttiva 2001/14**⁹⁹ in merito all'assegnazione della capacità ferroviaria e alla riscossione dei diritti di utilizzo. Si tratta, probabilmente, dell'intervento più incisivo del pacchetto. La direttiva, nell'abolire la precedente Direttiva 95/19, introdusse un sistema armonizzato di gestione delle infrastrutture, con attribuzione al gestore di maggiore indipendenza dallo Stato. I profili normativi di fissazione, calcolo e riscossione dei diritti di utilizzo, invece, restarono attribuiti agli Stati membri – salvo delega da parte degli stessi al gestore - nell'ambito dei principi fissati in sede comunitaria¹⁰⁰. Tra di essi i più rilevanti sono: a) l'inclusione, nei diritti di utilizzo, di elementi connessi alla scarsa capacità della rete; b) la possibilità di modificare i diritti di utilizzo in base agli effetti ambientali della circolazione dei treni; c) la possibilità, per gli stati membri, di applicare coefficienti di maggiorazione per consentire il recupero dei costi. Viene quindi realizzato un equo bilanciamento tra esigenze di mercato e prerogative degli Stati membri, risolvendo la dialettica tra discrezionalità nella ripartizione delle capacità, riconosciuta ai gestori, e garanzia di parità ed equità nell'accesso alle infrastrutture¹⁰¹. Altro profilo su cui la Direttiva ha operato fu

⁹⁹ Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio “*relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*” del 26 febbraio 2001.

¹⁰⁰ Cfr. art. 4 della direttiva 2001/14.

¹⁰¹ Così (Carpaneto, 2009) *op. cit.*

quello dell'indipendenza giuridica, organizzativa e funzionale del gestore dalle imprese ferroviarie¹⁰².

La direttiva, oltre ad imporre obblighi di cooperazione e scambio di informazioni al fine di promuovere un sistema uniforme di assegnazione delle capacità, introdusse un procedimento uniforme di richiesta e concessione delle tracce ferroviarie. Il principale requisito per l'istanza era rappresentato dal possesso di un certificato di sicurezza¹⁰³. L'assegnazione della capacità di infrastruttura avveniva mediante accordo quadro, di valenza normalmente quinquennale e prorogabile¹⁰⁴. La capacità assegnata non era trasferibile ad altre imprese¹⁰⁵. Unica limitazione all'assegnazione della capacità di infrastruttura era la dichiarazione dell'avvenuta saturazione dell'infrastruttura¹⁰⁶. In tali casi è facoltà del gestore di applicare criteri di priorità nell'assegnazione ed è tenuto a presentare un piano di potenziamento della capacità da sottoporre all'approvazione dello Stato.

Ultima innovazione della Direttiva 2001/14 fu la previsione, in capo agli Stati membri, dell'onere di istituzione di un organismo di regolamentazione, indipendente dalle imprese ferroviarie e dai gestori, con il compito di vigilare e risolvere controversie¹⁰⁷ sull'assegnazione delle capacità affinché essa potesse svolgersi criteri di equità e non discriminazione.

Il secondo pacchetto fu adottato nel 2004 e intervenne in materia di sicurezza delle ferrovie, realizzando un sistema comunitario di tutela della sicurezza basato,

¹⁰² cfr. art. 14.2 Direttiva 2001/14.

¹⁰³ tale certificato svolge la funzione di provare il possesso dei requisiti tecnici di sicurezza sia sul personale, che sul materiale rotabile e l'organizzazione interna dell'impresa.

¹⁰⁴ La durata può essere prorogata in presenza di contratti commerciali, investimenti particolari o rischi, ai sensi dell'articolo 17 della Direttiva/14.

¹⁰⁵ Cfr. art. 13 Direttiva 2001/14.

¹⁰⁶ Di tale profilo si occupa l'articolo 2 lettera c) della direttiva, il quale definisce un'infrastruttura saturata quando, dopo il coordinamento delle richieste presentate, essa non è in grado di soddisfare interamente la domanda.

¹⁰⁷ Tuttavia resta in capo agli stati membri l'onere di adottare le disposizioni necessarie per attivare meccanismi di sindacato giurisdizionale rispetto alle decisioni dell'organismo di regolamentazione.

da un lato, sulla creazione di un sistema di governance multilivello e, dall'altro, sull'armonizzazione della disciplina di riferimento¹⁰⁸.

Negli stessi anni, il **Regolamento n. 881/2004**¹⁰⁹ istituì l'Agenzia Ferroviaria Europea, organismo di diritto pubblico con il compito di: 1) adottare raccomandazioni e pareri sulle normative nazionali in materia di sicurezza e la loro compatibilità con il diritto comunitario; 2) elaborare un database comune sulla sicurezza ferroviaria, previo contatto con le autorità nazionali preposte ai controlli sulla sicurezza; 3) valutare l'attuazione ed i progetti in materia di STI (Specifiche Tecniche di Operabilità).

1.1.5 Il trattato di Lisbona: il terzo ed il quarto pacchetto ferroviario.

Il **Trattato di Lisbona** aveva riportato la politica dei trasporti, con la politica delle reti transeuropee, nel novero delle competenze concorrenti, su cui opera il principio di sussidiarietà¹¹⁰. Tale scelta sembrava essere convalidata proprio dal documento di revisione del 2006. In esso, infatti, si riconosceva la necessità di un intervento multilivello – in luogo di un intervento esclusivamente europeo - caratterizzato da “azioni reciprocamente complementari a livello nazionale, regionale, locale nonché su iniziativa dei cittadini e della stessa industria”¹¹¹.

Le novità del documento di revisione non furono limitate ad una preferenza per un approccio multilivello, ma si spinsero oltre¹¹². Anzitutto si individuò, come ulteriore obiettivo, quello della *comodalità* - un utilizzo efficiente delle varie modalità di trasporto e delle risorse ad esse destinate - mediante la combinazione di azioni modali ed intermodali coordinate tra loro. In secondo luogo si superarono

¹⁰⁸ Fanno parte del secondo pacchetto: 1) la direttiva 2004/49 cd. Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie che prevede l'istituzione di due autorità nazionali: una preposta alla tutela della sicurezza ed una alle indagini sugli incidenti; 2) la direttiva 2004/50 che coordina le norme sull'Alta Velocità con il traffico convenzionale, aggiornandole; 3) la Direttiva 2004/51 che adegua la direttiva “madre” alle innovazioni normative in materia di sicurezza. Sul punto cfr. (Carpaneto, 2014).

¹⁰⁹ Regolamento 2004/881/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio “che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia)” del 29 aprile 2004

¹¹⁰ cfr. (Carlucci, et al., 2008), *op. cit.*

¹¹¹ Così il paragrafo 24 del succitato documento di revisione.

¹¹² Cfr. (Carpaneto, 2009), *op. cit.*

gli strumenti – rivelatisi insufficienti – previsti dal libro bianco, aggiungendo, agli atti regolamentari, una serie di atti atipici e non vincolanti, nonché forme di legislazione su misura e cooperazione rafforzata per modulare al meglio l'azione in materia di trasporti rispetto alle specifiche esigenze di uno Stato membro o di un'area geografica. Il tutto nel rispetto di un principio di sussidiarietà tale per cui l'azione in materia di trasporti risultava spettante in primo luogo agli Stati membri, mentre l'intervento comunitario risultava ammissibile solo in quanto caratterizzata dall'essere risposta ad una “necessità” legata all'insufficienza dell'azione dei singoli Stati, ed un potenziale valore aggiunto nella sua dimensione d'azione. Agli Stati membri, poi, restavano poteri di deroga anche abbastanza ampi e casi di effettiva inversione del rapporto norma-eccezione, svuotando il contenuto della prima¹¹³.

Il terzo pacchetto ferroviario, adottato in tale contesto normativo, comprende:

- **Direttiva 2007/58/CE**¹¹⁴, disciplinante la ripartizione della capacità di infrastruttura e l'imposizione di diritti di utilizzo. Da un lato essa mirava all'ambizioso obiettivo di aprire il mercato del trasporto passeggeri alla concorrenza entro il 2010, ma dall'altro concedeva deroghe molto ampie agli Stati¹¹⁵;
- **Direttiva 2007/59/CE**¹¹⁶ sulla certificazione del personale ferroviario (macchinisti, addetti alla guida).

¹¹³ così come accaduto per la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed erogazione del servizio contenuta nella Direttiva del 1991 (vedi supra). *op. cit.*

¹¹⁴ Direttiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio “che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria” del 23 ottobre 2007.

¹¹⁵ cfr. (Carpaneto, 2009) *op. cit.*

¹¹⁶ Direttiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio “relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità” del 23 ottobre 2007.

Tra il 2007 ed il 2013, la Comunità è tornata su un approccio più settoriale, soprattutto nel disciplinare il profilo del finanziamento nella maniera più adeguata possibile alle specifiche esigenze delle singole modalità di trasporto.

Il **Regolamento n. 680/2007**¹¹⁷ ha aumentato la flessibilità sia sul piano delle percentuali di finanziamento (dei progetti prioritari) ottenibili, sia ammettendo, accanto a fonti di finanziamento pubbliche, fonti di finanziamento private; mentre confermò per i progetti quei requisiti di stile richiesti già dal Regolamento n. 2236/95 circa la compatibilità con il diritto comunitario e con le altre politiche comunitarie (concorrenza, sostenibilità ambientale, trasparenza negli appalti) ed il requisito - per i progetti transfrontalieri - dell'esistenza di accordi scritti tra gli Stati interessati.

La Decisione 2007/60¹¹⁸ ha istituito l'*Agenzia Comunitaria di gestione delle reti transeuropee*¹¹⁹ che, per la prima volta, forniva un supporto tecnico agli Stati membri, preoccupandosi di gestire e supervisionare i progetti di realizzazione delle infrastrutture, coordinandoli con gli altri strumenti comunitari. Le funzioni dell'Agenzia, però, erano meramente esecutive¹²⁰, restando in capo alla commissione tutte le competenze su programmazione, definizione delle priorità e valutazione della programmazione.

Atto di portata più generale e programmatica, è la **Comunicazione della Commissione n. 2007/121**. In essa si ribadisce l'obiettivo di completare entro il

¹¹⁷ Regolamento 680/2007/CE del Parlamento e del Consiglio "che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia" del 20 giugno 2007.

¹¹⁸ Decisione 2006/60/CE della Commissione "che istituisce l'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio" del 26 ottobre 2006

¹¹⁹ (su www.ec.europa.eu/ten/transport/agency/index_en.htm).

¹²⁰ Le competenze sono disciplinate dall'art. 4 della Decisione. Consistono in: gestione dell'istruttoria, del finanziamento e del controllo sul finanziamento; coordinamento con gli altri strumenti comunitari per garantire un migliore coordinamento degli interventi sull'intero tracciato; 3) supporto tecnico ai promotori dei progetti (soprattutto ingegneria finanziaria dei progetti e metodi comuni di valutazione); 4) adozione atti esecutivi di bilancio; 5) Rilevazioni, analisi e trasmissione alla Commissione delle informazioni necessarie alla realizzazione della rete transeuropea; 6) supporto tecnico-amministrativo alla Commissione.

¹²¹ Comunicazione della Commissione "Le reti transeuropee: verso un approccio integrato" del 21 marzo 2007.

2020 i 30 progetti prioritari (18 dei quali sono ferroviari), ma si fissa anche l'obiettivo di creare sinergie tra reti; di promuovere la mobilità sostenibile (soprattutto ferroviaria); di evitare cumuli di finanziamento sullo stesso progetto¹²²

Nel 2010 l'Unione Europea ha adottato il **Regolamento n. 913**¹²³ in cui viene elaborata la definizione di corridoio ferroviario merci europeo con le relative regole e vengono istituiti nuovi corridoi merci¹²⁴.

Il **quarto pacchetto ferroviario** è stato approvato del 2013, con la finalità di proporre un approccio integrato per rivitalizzare il trasporto ferroviario e creare uno spazio ferroviario unico europeo¹²⁵. Le aree di intervento del quarto pacchetto ferroviario sono:

- 1) *Efficienza ed omologazione delle norme*: al fine di ridurre oneri tecnici e amministrativi e favorire l'ingresso di imprese ferroviarie sul mercato;
- 2) *Qualità e diversificazione dell'offerta di servizi*: grazie all'ingresso di nuovi operatori nella gestione del trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia a decorrere dal dicembre 2019;
- 3) *Equità nella gestione della rete*: evitando conflittualità e discriminazioni nell'accesso al mercato, rafforzando il ruolo dei gestori dell'infrastruttura nel controllo di tutte le funzioni centrali della rete ferroviaria e stabilendo

¹²² Ad es. individuando tre sole fonti di finanziamento: 1) dotazioni di bilancio; 2) contributi dal Fondo di coesione e dal Fondo di sviluppo regionale; 3) prestiti dalla Banca europea per gli investimenti.

¹²³ Regolamento 2010/913/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio "relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo" del 22 settembre 2010.

¹²⁴ (Baccelli & Cattaneo, 2011) in *Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel contesto di liberalizzazione europea*, ed. Centro di Economia Regionale – Università Bocconi, Milano.

¹²⁵ Comunicazione della Commissione "Quarto pacchetto ferroviario – Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee" (COM-2013-25). Gli atti che lo compongono sono:

1. Proposta di regolamento relativa alla normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie;
2. Proposta di regolamento relativa all'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie;
3. Proposta di Direttiva sullo Spazio ferroviario europeo;
4. Direttive e relazione sul sull'interoperabilità del sistema ferroviario europeo;
5. Proposta di direttiva sulla sicurezza delle ferrovie;
6. Relazione su profilo e i compiti degli altri membri del personale viaggiante;
7. Relazione sulla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri

l'indipendenza operativa e finanziaria dei gestori dell'infrastruttura da tutti gli operatori che forniscono servizi di trasporto ferroviario;

4) *Personale qualificato e motivato.*

Gli interventi normativi degli ultimi tre anni (2013-2016) sono stati tutti mirati ad aggiornare il contenuto di atti normativi precedentemente adottati ed inserire, soprattutto con Regolamenti di attuazione, norme e standard unici europei al fine di massimizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario europeo.

1.2 L'evoluzione della normativa italiana sulle infrastrutture ferroviarie.

Il processo di costruzione delle reti infrastrutturali, riflette la storia dell'Italia “tanto nelle sue acquisizioni talvolta geniali, quanto nei suoi errori più marchiani” (Giuntini, 2013). Lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie, come di ogni infrastruttura, è stato frutto tanto della qualità degli apparati amministrativi, quanto delle capacità tecnico-imprenditoriali della classe dirigente. Su questo punto, nonostante i momenti di forte regolazione normativa, la più grave mancanza è stata l'assenza di una visione di insieme del sistema: molte reti si sono sviluppate in maniera indipendente l'una dall'altra, senza organicità e, non di rado, con evidenti sovrapposizioni.

Dopo un periodo di forte regolazione, la recente evoluzione della normativa italiana nel settore dei trasporti si è collocata all'interno di due fenomeni strettamente connessi tra loro: il recepimento delle norme comunitarie in materia di trasporti e l'evoluzione del mercato nazionale dei servizi¹²⁶. I metodi di regolazione usati nel settore dei trasporti sono essenzialmente due: la regolazione economica e la regolazione amministrativa¹²⁷. La prima consiste nella emanazione di regole giuridiche statali e sovranazionali ed è stata utilizzata soprattutto per garantire la sicurezza nello svolgimento delle attività di trasporto, ma col grande svantaggio di agire indiscriminatamente su tutti gli agenti economici, non considerando il valore soggettivamente dato al servizio o all'attività. La seconda, invece, consiste nell'intervento pubblico (anche normativo) volto ad incidere sul comportamento degli agenti economici¹²⁸. Tali forme di intervento sono comunemente giustificate con le condizioni di fallimento dovuto alla caratteristica di monopolio naturale che è propria delle infrastrutture di trasporto. Tuttavia ad

¹²⁶ (Bonamici, et al., 2010) *La privatizzazione nel settore del trasporto ferroviario italiano* in Annali del Dipartimento di metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza, p. 93-116

¹²⁷ così (Carlucci, et al., 2008) *op. cit.*, (Scarpa, 2007) Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia : proposte di riforma e linee di intervento settoriali, ed. *Il Mulino* Bologna e (Giuntini, 2013) *Le grandi infrastrutture: il sistema delle ferrovie e delle autostrade* in Il contributo italiano alla storia del Pensiero-Tecnica in Enciclopedia Treccani.

¹²⁸ Il riferimento è: 1) ai consumatori (regolazione della domanda); 2) ai soggetti che offrono i servizi di mobilità (regolazione dell'offerta); 3) attori del mercato (regolazione o correzione del mercato: es. regole di trasparenza)

esse si aggiungono spesso motivazioni di natura tanto sociale-redistributiva quanto politica (tra cui la desiderabilità o meno di una data infrastruttura), con la paradossale e peculiare conseguenza che i failures economici e di sviluppo delle infrastrutture ferroviarie possono estendersi ad altre modalità di trasporto con esse fungibili per il fenomeno del cosiddetto *spill-over*¹²⁹.

1.2.1 Dal caos preunitario all'idea di rete. La legge n. 2279 del 1865

Il Regno d'Italia ereditò dai governi preunitari la totale assenza di una rete unica¹³⁰ e situazioni gestorie confuse e disordinate¹³¹. I modelli gestori erano diversi tra loro: ferrovie interamente statali, ferrovie interamente private, ferrovie con esercizio delegato a società concessionarie. Questa confusione nella gestione si univa, poi, alle problematiche di costi e complessità dell'infrastruttura ferroviaria a cui gli stati preunitari non avevano saputo dare risposte uniformi neanche al loro interno¹³².

Da un punto di vista soggettivo, la rete ferroviaria del Regno d'Italia, alla fine del 1864, era gestita da ben 22 compagnie di grandezza variabile:

Concessionarie	Km in esercizio	Km in fase di realizzazione
Azienda statale piemontese	566	418
Società		
Torino-Salluzzo	103	-
Alessandria – Tortona	116	-
Genova – Voltri	15	-
Savona – Acqui	-	158

¹²⁹ (Carlucci, et al., 2008), *op. cit.*

¹³⁰ Nonostante la buona consistenza chilometrica delle strade ferrate, non esisteva una rete unica italiana. Al suo posto, invece, tanti subsistemi scollegati tra loro che il nuovo Regno d'Italia si trovava a dover ricucire.

¹³¹ (Maggi, 2001). *Politica ed Economia dei trasporti (Secoli XIX e XX): una storia della modernizzazione italiana*, Il Mulino, Bologna

¹³² del resto il dibattito era già molto acceso prima dell'Unità. Lo dimostrano le due riviste di settore, il Bollettino delle Strade Ferrate ed il Monitore delle Strade ferrate e degli Interessi materiali, fondati rispettivamente nel 1850 ed il 1868. Cfr. (Maggi, 2001).

Alessandria – Cavallermaggiore	43	55
Alessandria – Acqui	34	-
Torino – Pinerolo	38	-
Chivasso – Ivrea	33	-
Santhia – Biella	30	-
Torreberetti – Pavia	41	-
Mortara - Vigevano	13	-
Vigevano – Milano	-	36
Novara – Alzo	36	6
Arona – Domodossola	-	59
Lombardia e Italia centrale	743	69
Livornesi	293	151
Maremmana	224	10
Centrale Toscana	171	60
Romane	383	238
Meridionali	482	508
Vittorio Emanuele	32	1120
Sarde	-	386
<i>Totale</i>	3396	3274

Fonte: (Sachs, 1885),

La necessità che si presentò al governo italiano fu quella di razionalizzare il sistema, tanto nell'ambito di interventi generali di unificazione amministrativa¹³³, quanto in interventi specifici. Il primo e più importante di questi ultimi fu la **legge 2279 del 1865**¹³⁴. La necessità che sottendeva alla creazione e potenziamento della rete italiana, tra il 1861 e il 1866, era quella di attivare un processo di modernizzazione che consentisse all'Italia di entrare nel novero delle grandi

¹³³ Cfr. legge 20 marzo 1865 n. 2248 *Legge sul contenzioso amministrativo*.

¹³⁴ Cfr. legge 14 maggio 1865 n. 2279 “*pel riordinamento ed ampliamento delle strade ferrate del Regno d'Italia*”.

potenze europee. Gli interessi in gioco – e le relative resistenze – erano numerosi e spesso connessi a logiche politiche, locali, ma soprattutto clientelari, favorite dall’atteggiamento dello Stato che, nella sua impotenza finanziaria, preferiva delegare la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie mediante lo strumento della concessione¹³⁵. I lavori di costruzione ed esercizio vennero affidati a tre società a capitale privato: *Strade Ferrate Alta Italia*, *Strade ferrate Romane e Strade ferrate Meridionali*. Ad esse veniva assicurata o una garanzia di interesse minimo annuo, una sovvenzione chilometrica o di linea, oppure, in alternativa, altri sussidi con meccanismi variabili¹³⁶. A tali società principali si accompagnavano altre società più piccole rimaste indipendenti, come le società concessionarie per la realizzazione di linee ferroviarie nelle regioni che ne risultavano prive¹³⁷.

1.2.2 Il problema del finanziamento, la legge Baccarini e le Convenzioni del 1884

Il sistema delineato con gli interventi generali e settoriali di unificazione amministrativa non ebbe vita molto lunga. Esso entrò in crisi già pochi anni dopo, soprattutto a seguito dell’introduzione del “corso forzoso” (1866) dovuto alla terza guerra di indipendenza. La conseguente svalutazione della lira produsse soprattutto l’aumento del costo di importazione dei prodotti (soprattutto carbone e materiale rotabile)¹³⁸. Agli effetti del corso forzoso si aggiunsero le debolezze proprie di un sistema che, basato sulle cosiddette “*guarentigie mobili*”, portava le sovvenzioni a diminuire con l’aumento del traffico, sicuramente non stimolando gli amministratori delle società a cercare incrementi di traffico¹³⁹.

¹³⁵ così (Giuntini, 2013) *op. cit.*

¹³⁶ (Maggi, 2001), *op. cit.*

¹³⁷ Si trattava della Calabria, Sicilia e Sardegna in cui la realizzazione delle linee ferroviarie fu approvata nel 1863 ed affidata, per le prime due, alla Società Vittorio Emanuele e, per l’ultima, alla Compagnia reale sarda.

¹³⁸ (Merger, 1989), *L'industrie italienne de locomotives, reflet d'une industrialisation tardive et difficile (1850-1914)*, Histoire, Economie et société.

¹³⁹ (Maggi, 2004), *op. cit.*

La crisi del sistema produsse le più disparate vicissitudini finanziarie¹⁴⁰ e legislative che portarono prima alla modifica delle convenzioni e poi al riscatto delle reti dell'Alta Italia (incluse le ex linee austriache ereditate nel 1866) e delle ferrovie Romane. Gli ingenti impegni economici dello Stato portarono molti a ritenere necessaria la nazionalizzazione delle ferrovie. Il dibattito politico era infuocato e fu proprio un progetto di legge per la statalizzazione delle ferrovie a determinare la caduta in Parlamento della *destra storica*, a causa della defezione del gruppo di deputati toscani legati alle Strade ferrate Meridionali del Bastogi¹⁴¹.

La salita al potere della Sinistra segnò il secondo boom ferroviario: diverse leggi apposite – tra cui la più importante è la **legge Baccarini del 1879**¹⁴² e la **legge del 1885**¹⁴³ - intervennero sull'estensione e la gestione della rete, soprattutto con la creazione di ferrovie di raccordo (cd. *complementari*), senza, però, intervenire sulla qualità del servizio (materiale rotabile, assenza di doppi binari, limiti agli impianti) e sulla riduzione delle tariffe – troppo alte – per il trasporto merci e viaggiatori¹⁴⁴. Il più grande aspetto innovativo del nuovo sistema era rappresentato dalla divisione tra proprietà statale e gestione affidata ai privati per un periodo massimo di 60 anni rinnovabile ogni 20. Le ragioni di tale nuovo assetto erano da ricercare nella consistenza della rete ferroviarie che, ormai molto estesa, non poteva più essere riscattata da gruppi privati¹⁴⁵. Il ruolo dello Stato, a favore di tali società, consisteva nella garanzia di un dividendo annuo minimo del 3% e nell'istituzione di tre fondi speciali: per le calamità naturali, per il rinnovamento

¹⁴⁰ (anticipazioni da parte dello Stato di sovvenzioni future, garanzie delle obbligazioni, costruzioni dirette curate dal Genio civile (tra cui la litoranea ligure e le ferrovie calabro-sicule).

¹⁴¹ Cfr. A. Berselli, *La questione ferroviaria e la rivoluzione parlamentare del 18 marzo 1876*, in *Rivista Storica Italiana*, a. LXX, n.2 pp. 188-238 e n.3 pp. 377-420 (1958).

¹⁴² Legge 29 luglio 1879, n. 5002, *per la costruzione di nuove linee di completamento della rete ferroviaria del Regno*.

¹⁴³ Legge 27 aprile 1885 n. 3048 “*per l'esercizio delle reti mediterranea, adriatica e sicula e per l'esercizio delle strade ferrate complementari*”. Tale provvedimento divise la rete ferroviaria in maniera longitudinale, affidando alla Società per le strade ferrate del Mediterraneo il versante tirrenico, alla Società per le strade ferrate Meridionali il versante adriatico e alla vecchia Compagnia reale sarda la rete ferroviaria sarda.

¹⁴⁴ Sull'argomento: R. Charini, *La Sinistra al potere e la questione ferroviaria (con un inedito di Zanardelli)*, in *Nuova Rivista Storica*, a. LXIII n.1-2, pp. 115-149 (1979).

¹⁴⁵ . Le partecipazioni azionarie delle società di gestione appartenevano tanto ai grandi gruppi finanziari italiani e tedeschi, quanto alle nascenti realtà societarie industriali italiane come l'Ansaldo e la Breda Cfr. (Maggi, 2001) *op. cit.*

del materiale fisso e mobile, per gli aumenti patrimoniali. Il ruolo dei privati gestori era orientato dall'imposizione di numerosi obblighi per la tutela del pubblico interesse. Il sistema, così concepito, avrebbe dovuto garantire un incremento di capitale del 3,5% annuo, ma questo non accadde a causa del mancato incremento del traffico, causato dal periodo di depressione economica.

1.2.3 L'unificazione delle reti ferroviarie, la nascita di Ferrovie dello Stato

L'assetto determinato con la legge del 1884 era caratterizzato da un altro aspetto molto interessante: il ruolo delle cosiddette *authorities ante litteram*. Esse furono rappresentate prima dalla *Direzione generale delle strade ferrate*, poi dal *Commissariato generale per il sindacato e la sorveglianza della costruzione e dell'esercizio delle ferrovie in concessione*, ed infine dall'*Ispettorato generale governativo sull'esercizio e sulla costruzione delle strade ferrate*. Si trattava di istituzioni legate al Ministero dei Lavori pubblici il cui compito doveva consistere nel controllo delle società concessionarie. Nei fatti, però, si rivelarono poco all'altezza di tale ruolo, permettendo alle società di agire liberamente e fornire un servizio assolutamente scadente¹⁴⁶.

Gli interventi normativi del 1879 e del 1885 non furono in grado di evitare lo "sfacelo ferroviario"¹⁴⁷ e le pressioni operate dai ferrovieri alla fine del 1898 resero necessaria l'istituzione di una Commissione per lo studio di proposte riguardanti l'ordinamento delle strade ferrate. Le conclusioni contenute nella sua relazione finale furono a favore del recesso dalle convenzioni e della completa nazionalizzazione¹⁴⁸. L'amministrazione statale avrebbe dovuto comunque essere

¹⁴⁶ cfr. (Maggi, 2001).

¹⁴⁷ Così venne definito da M. Ferraris in *Lo sfacelo ferroviario in Italia*, Nuova Antologia, vol. 121, pp. 360-399 (1906).

¹⁴⁸ Atti della Reale commissione per lo studio di proposte intorno all'ordinamento delle strade ferrate, I, Relazione Generale (18 maggio 1903). Le conclusioni a cui giunse furono corroborate dall'eco mediatica del referendum popolare mediante il quale, nel 1898, la Svizzera aveva statalizzato le strade ferrate.

caratterizzata dall'indipendenza “per quanto possibile, da qualsiasi estranea influenza” così come possibile secondo l'ordinamento vigente¹⁴⁹.

La nazionalizzazione fu realizzata con la **legge del 1905**¹⁵⁰, con tempi assai precoci rispetto alle altre realtà europee¹⁵¹. La legge disponeva che, entro un termine prefissato (luglio 1905), lo Stato avrebbe ripreso possesso delle strade ferrate, salvo indennizzo alle compagnie ferroviarie. Con la legge di nazionalizzazione venne istituita l'*Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato (FS)*, caratterizzata da autonomia contabile, finanziaria e gestoria ma, allo stesso tempo, peculiarmente legata al Ministero dei Lavori Pubblici. L'autonomia e l'organizzazione dell'ente – dotato di un CdA e di un Direttore Generale – erano finalizzati a dotare l'ente della libertà necessaria per poter gestire un servizio rivolto al mercato. Le vesti date al nuovo ente furono essenzialmente privatistiche, come eredità delle precedenti compagnie, e consistenti in una struttura molto più semplice di quella prettamente pubblicistica. La legge, ad esempio, aveva lasciato al suo direttore generale un ampio margine di discrezionalità ed autonomia nel definire i contenuti organizzativi dell'ente. L'autonomia, così configurata nella sua ampiezza si prestava ad essere potenziale presupposto per la “mancanza di responsabilità” dell'ente¹⁵² e, per questo motivo, venne gradualmente ridotta in favore di maggiori controlli.

All'epoca della sua introduzione, tale ente fu concepito come strumento per un salvataggio necessario ma, allo stesso tempo, fu visto come soluzione instabile, contingente e provvisoria e non come soluzione di lungo termine ai problemi che avevano afflitto lo sviluppo del servizio ferroviario, i quali, secondo la stessa

¹⁴⁹ Cfr. L. Cici, *Le proposte di riforma dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1980, n.4, pp. 1406 e ss.

¹⁵⁰ Legge 22 aprile 1905 n.137 “*portante provvedimenti per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*”.

¹⁵¹ cfr. (Maggi, 2001), *op. cit.*

¹⁵² Così Filippo Turati, *Atti Parlamentari della Camera dei Deputati*, Discussioni, Legislatura XXII, I sessione, 6 dicembre, pp. 10.479, citata da (Maggi, 2004) *op. cit.*

intenzione del legislatore, sarebbero stati affrontati singolarmente¹⁵³. L'azienda, per quanto innovativa, non rappresentava un vero e proprio *unicum* nell'ordinamento italiano, ma riprendeva a tratti il modello che, due anni prima, era stato adottato con la legge Giolitti per le Aziende Autonome (cd. Municipalizzate) operanti nei servizi pubblici. L'attività della nuova azienda fu molto intensa e soprattutto diretta al rinnovamento del materiale rotabile, all'elettrificazione della rete, senza tralasciare la costruzione delle reti e di nuove grandi stazioni in città come Bologna, Napoli e Venezia¹⁵⁴.

La prima guerra mondiale, oltre a richiedere un impegno eccezionale nel trasporto di militari e profughi, portò ad un notevole incremento della rete, quantificato in oltre 1200 km di nuova strada ferrata¹⁵⁵. Durante il Primo Dopoguerra, le conseguenze negative del conflitto si manifestarono sia sul funzionamento che sulla gestione economica del sistema.

In epoca fascista si pose rimedio alla situazione di dissesto aziendale con una serie di provvedimenti che ridussero il personale, introdussero criteri di produttività ed efficienza per i quadri dirigenti e operarono lo spostamento della FS al Ministero delle Comunicazioni, lasciando al Ministero dei Lavori Pubblici il solo compito di dirigere la costruzione di nuove infrastrutture ferroviarie. Gli investimenti sulla rete furono ingenti, soprattutto sulle linee a scorrimento veloce (le cosiddette *direttissime*)¹⁵⁶. Trasformazioni di tipo più strettamente societario portarono prima alla sostituzione del CdA con un Commissario straordinario, e poi ad una sua reintroduzione, nel 1924, con due importanti differenze: il ruolo meramente consultivo (e non deliberativo) e la presidenza affidata al ministro delle comunicazioni. Fu proprio quest'ultima innovazione a terminare il processo,

¹⁵³ Si veda ad esempio l'articolo "*Questioni ferroviarie, La legge provvisoria*", comparso su "Il Monitore Tecnico" il 10 maggio 1905 (p. 250).

¹⁵⁴ cfr. (Maggi, 2001), (Crispo, 1940) e (Giuntini, 2013) *op. cit.*

¹⁵⁵ cfr. (Crispo, 1940), *Le ferrovie italiane. Storia politica ed economica*, Milano, Giuffrè, pp.279-280 (1940).

¹⁵⁶ venne ultimata la Genova –Tortona (1922), la Roma-Napoli via Formia (1927), la Bologna – Firenze (1934) e vennero realizzati numerosi raddoppi di binari, nonché ampliamenti di stazioni come quelle di Napoli, di Milano e di Firenze.

avviatosi nel 1905, di incardinamento delle ferrovie nell'apparato statale, privandola di quell'autonomia che era stata giustificata dalla natura economica del servizio pubblico erogato. L'incardinamento nell'apparato statale, però, non portò alla totale gestione pubblica della rete ferroviarie. Circa 3000 km rimasero ancora gestiti da imprese private o municipali.

La situazione congiunturale degli anni '30 portò ad un rapido peggioramento dei conti aziendali, dovuto anche alla concorrenza del nuovo trasporto stradale. Ai forti disavanzi si tentò di porre rimedio permettendo alle FS di sostituire, in qualche linea, il servizio ferroviario con quello automobilistico, introducendo i “*treni rapidi*” su lunghi percorsi ed i *treni leggeri* sui brevi percorsi, con poche vetture, tante fermate e rapide partenze¹⁵⁷.

Dopo il raggiungimento di un buon livello di elettrificazione (soprattutto in conseguenza dell'embargo sul carbone e sui combustibili liquidi) ed il raggiungimento della massima estensione della rete, il Secondo conflitto mondiale provocò danni notevoli alla rete e alla gestione. La loro riparazione fu l'oggetto principale degli interventi negli anni '50 e '60¹⁵⁸, la cui attuazione venne messa a dura prova dalle gravi difficoltà nel reggere la concorrenza del più flessibile trasporto automobilistico, dapprima solo su tratte locali, poi via via su tratte sempre più elevate. La situazione di grave pericolo per il settore e le pressioni del Sindacato dei ferrovieri portò all'adozione di due programmi di potenziamento, uno nel 1957 della durata di cinque anni ed un nel 1962 della durata di dieci anni. Gli effetti di tali piani furono disastrosi: crescita del deficit di bilancio e totale fallimento nel rimediare alla perdita di percentuali nel traffico viaggiatori e merci¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Cfr. (Maggi, 2001) *op. cit.*

¹⁵⁸ Ne sono un esempio la parziale ultimazione della stazione di Roma Termini ed i lavori di completamento della stazione di Napoli Centrale.

¹⁵⁹ Cfr. (Maggi, 2001) *op. cit.*

La situazione non migliorò negli anni '70 quando anche investimenti notevoli¹⁶⁰ non riuscirono a colmare il crescente deficit infrastrutturale che affliggeva in misura sempre maggiore l'infrastruttura ferroviaria¹⁶¹. Fu questa situazione a rafforzare la crescente convinzione che una riorganizzazione dell'azione pubblica nel settore dei trasporti fosse necessaria e che dovesse essere realizzata secondo criteri programmatici e pianificatori a lungo termine. Nel 1974 fu adottato un primo piano di interventi straordinari¹⁶² per potenziare la rete e la capacità di trasporto offerta, mentre, nel 1981, il legislatore autorizzò¹⁶³ FS a realizzare un programma integrativo di investimenti. Gli importi di quest'ultimo aumentarono senza determinare i benefici desiderati, anche a causa dell'ordinamento rigidamente burocratico della gestione ferroviaria¹⁶⁴. Gli scarsi risultati resero evidente che una politica di piano "basata semplicemente sulla fisicità delle scelte" non fosse sufficiente, visto che al massimo avrebbe potuto contribuire al completamento della copertura geografica del sistema, ma senza intervenire sul piano economico economico¹⁶⁵.

La comprensione di queste lacune portò all'adozione del primo **Piano Generale dei Trasporti nel 1984**¹⁶⁶, concepito come atto amministrativo generale e di indirizzo per fornire unitarietà e coordinamento alla politica dei trasporti. Esso portò anche a rivedere le caratteristiche di una struttura societaria che era di fatto rimasta immutata dal 1924. Le pressioni per un rinnovamento portarono alla

¹⁶⁰ come ad esempio il completamento della direttissima Roma – Firenze, l'aumento della trazione elettrica

¹⁶¹ È emblematico considerare che molte direttrici internazionali, le reti sarde e sicule e la rete adriatica a Sud di Ancora erano ancora ferme ai livelli di fine Ottocento.

¹⁶² Legge 14 agosto 1974 n.377 "programma di interventi straordinari per l'ammodernamento ed il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato e mutamento della denominazione del Ministero dei Trasporti e dell'aviazione civile". La preferenza per un approccio programmatico fu rafforzata dalla realizzazione dell'ordinamento regionale e dalla attribuzione delle relative funzioni alle regioni. Tra le funzioni amministrative delegate e le funzioni delegate in senso stretto, rientrava quella ferroviaria.

¹⁶³ Legge 12 febbraio 1981 n.17, "finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riassetto, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato".

¹⁶⁴ Cfr. (Maggi, 2001) *op. cit.*

¹⁶⁵ Cfr. (D'Alessio, 2003) *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano.

¹⁶⁶ Il primo PGT venne adottato con legge 15 giugno 1985, n. 245 "Elaborazione del piano generale dei trasporti" ed approvato con DPCDM 10 aprile del 1986. L'aggiornamento successivo fu il d.P.R. 29 agosto 1991.

presentazione di diversi progetti di legge ed alla nomina di numerose commissioni propositive.

Il risultato arrivò solo nel 1985 con **la legge istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato**¹⁶⁷. La legge presenta tre segni caratteristici¹⁶⁸: 1) non sopprime l'azienda autonoma, ma la svuota di ogni contenuto con il passaggio, diretto o indiretto, di servizi, rapporti e beni dall'azienda all'ente; 2) istituisce un ente pubblico ad hoc che non presenta i caratteri della provvisorietà rispetto alla trasformazione in spa, ma rappresenta solo il passaggio da impresa-organo ad impresa-ente; 3) rappresenta “legge di sostituzione” e non “norma di trasformazione”, perché estingue indirettamente l'azienda autonoma ed istituisce una persona giuridica, destinata a succederle integralmente, realizzando un processo che esclude una continuità soggettiva, ma contempla una continuità oggettiva. La legge realizzava, dunque, il passaggio da *direzione generale* del ministero ad *ente economico autonomo*, ispirato da finalità raggiunte secondo criteri di economicità ed efficienza e caratterizzato da personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria¹⁶⁹. Il ministero dei Trasporti interagiva con tale ente esercitando poteri di sorveglianza ed indirizzo (tra cui la nomina del CdA).

Nonostante queste trasformazioni, le ferrovie continuavano ad essere un settore del tutto marginale nel mercato nazionale di trasporto. Su questo incideva molto la scarsa velocità nei collegamenti, specie a lunga percorrenza. Per questo periodo, a

¹⁶⁷ Legge 18 aprile 1985 n. 210 “*istituzione dell'Ente Ferrovie dello Stato*”.

¹⁶⁸ (Cassese, 2001) *Le trasformazioni delle ferrovie statali* in *La testimonianza del giurista nell'impresa : scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, Milano.

¹⁶⁹ (Maggi, 2001) *op. cit.* osserva che la trasformazione sembrava poter essere la risposta più efficace alle esigenze di autonomia e maggiore carattere imprenditoriale, ma suscitò molti dubbi sulla qualificazione giuridica del nuovo soggetto. Tant'è che, per ovviare all'ingente numero di controversie sorte sulle più disparate questioni (regime dei dipendenti, giurisdizione nei rapporti di lavoro, conflitti amministrativi su controlli e beni ferroviari), alla legge istitutiva del 1985 seguirono diversi provvedimenti delegificazione di numerose materie (in primis l'organizzazione interna, finanziaria e contabile) che, ora, potevano essere rimessi alla potestà regolamentare dell'ente.

cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta e prendendo spunto soprattutto dalla TGV francese, fu ideato il progetto di Alta Velocità sulla rete italiana¹⁷⁰.

La più grande innovazione, oltre a quella tecnologica, fu data dallo modello di finanziamento adottato per la costruzione delle nuove linee: il *project financing*, con il 60% degli oneri finanziari a carico dei privati. Si trattava, però, di un'innovazione puramente formale perché, essenzialmente, riproduceva la medesima situazione ottocentesca in cui le eccessive garanzie concesse dal soggetto pubblico limitavano drasticamente i rischi sopportati dai privati¹⁷¹.

1.2.4 La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Effetti e prospettive sulla disciplina della rete

La trasformazione delle Ferrovie dello Stato in ente pubblico autonomo non aveva comportato un vero e proprio distacco dalla burocrazia statale. Per tale risultato si dovette aspettare il 1991. La crisi economica aveva portato il governo ad indirizzarsi verso la privatizzazione di grandi imprese pubbliche. Il **DL del 1991**¹⁷² prevedeva la possibilità di trasformare in spa gli enti di gestione delle partecipazioni statali, gli enti pubblici economici e le aziende autonome, ma non produsse effetti rilevanti. Fu con il **DL. Del 1992**¹⁷³, invece, che si crearono i presupposti per la trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società per azioni.

Tale trasformazione avvenne per **delibera del CIPE**¹⁷⁴, al fine di rendere l'impresa più estranea alle ancora persistenti influenze politiche, garantendo un management più autonomo, relazioni industriali più agili. Al Ministero dei Trasporti fu affidato il compito di determinare modalità e contenuti delle concessioni da intestare alla

¹⁷⁰ Gli interventi riguardavano soprattutto la cosiddetta "*T*" italiana (diretrici Torino-Venezia, Milano-Napoli) e la direttrice Genova-Milano.

¹⁷¹ (Tebaldi, 1999) *La politica dei trasporti*, Il Mulino, pp. 33 e ss.

¹⁷² Decreto legge 5 dicembre 1991 n. 386, convertito senza modifiche in legge 29 gennaio 1992 n. 35 sulla "trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione finanziaria".

¹⁷³ Decreto Legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella l. 8 agosto 1992 n. 359 "recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

¹⁷⁴ Quindi non ex lege come accadde per l'IRI, L'Eni, l'Ina e l'Enel. Per gli altri, il CIPE era titolare di un potere deliberativo per la trasformazione degli enti pubblici economici "qualunque sia il loro settore di attività" senza interventi legislativi.

nuova società il cui capitale, comunque, rimaneva interamente nelle mani del Ministero del Tesoro¹⁷⁵.

Si passava, dunque, da una impresa-ente a una impresa-società, con un processo diverso rispetto a quello del 1985. Come osservato dalla Corte di Cassazione¹⁷⁶, infatti, essa non produsse l'estinzione dell'ente e la successione del nuovo (continuità oggettiva senza continuità soggettiva), ma al contrario produsse una mera modificazione di forma e organizzazione di un soggetto giuridico (continuità soggettiva), strumentale a successive modifiche e trasformazioni in senso oggettivo. Tali trasformazioni rappresentano la possibilità di abbandonare un regime normativo, per poterne applicare allo stesso soggetto un altro, ma non rappresentano – nonostante la legge del 1992 fosse in funzione di *cessione a privati* – una vera e propria privatizzazione. L'ambiguità che accompagnò tale trasformazione è desumibile anche da vari indici esteriori¹⁷⁷ ed è stata spesso prolungata ad opera del legislatore, della giurisprudenza e della pubblica amministrazione. Di segno opposto e in attuazione delle norme comunitarie, fu l'adozione del **DPR 277/1998**, il quale, provando a superare tale ambiguità, introdusse sia la separazione tra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie, che il principio di accesso alle reti da parti terze (cd. TPA – Third Part Access). Il **DPR 146/1999**, invece, recepì il sistema di licenze ed il sistema di ripartizione della capacità ferroviaria, così come introdotti dalla direttiva 18-19/95. L'effetto più rilevante della separazione tra gestore dell'infrastruttura e impresa ferroviaria fu la totale riorganizzazione di FS, avvenuta secondo un processo non solo di

¹⁷⁵ Cfr. (Maggi, 2001), *op. cit.*

¹⁷⁶ Cfr. Cass. Civ., sez. lav., n.11016/1995; Cass. Sez. Un., n. 6841/96; Cass. Civ. Sez. I, 6959/97.

¹⁷⁷ Uno di essi è il fatto che, nonostante la trasformazione di FS in soggetto di diritto privato – con applicazione delle norme di diritto comune – la Corte dei Conti abbia deciso che ad essa si applicasse la disciplina della legge del 1958 sul controllo sugli enti a favore dei quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, enti per cui non è esclusa la struttura di azienda privata, ma è richiesta solo l'esistenza di un'influenza dominante da parte delle autorità pubbliche (Corte dei Conti, Sez. contr. Enti, n.23/92); (Cassese, 2001) *op. cit.*, invece, osserva come altri indici di ambiguità fossero: il mantenimento di un certo carattere autoritativo del rapporto tra amministrazione del servizio ed utenti; la mancata modificazione del regime dei beni utilizzati da beni del patrimonio pubblico indisponibile a beni di proprietà privata; la mancata modificazione dei rapporti di concessione in godimento in locazioni privatistiche.

societarizzazione, ma anche di divisionalizzazione. Sono state così individuate quattro aree funzionali¹⁷⁸:

1. Divisione Infrastruttura;
2. Divisione passeggeri (media/lunga percorrenza);
3. Divisione Trasporto Locale e Regionale;
4. Divisione Cargo;

La prima divisione è rimasta sotto il controllo di FS cui è stata affidata in concessione sessantennale la rete ferroviaria, mentre le altre divisioni sono state convogliate, pur seguendo la divisione traffico passeggeri-merci, in un ente di nuova costituzione: *Trenitalia spa*. Come società per azioni del tutto svincolata dal gestore, essa dovrebbe essere nella posizione di parità con gli altri operatori ferroviari nella concorrenza per l'ottenimento di tratte ferroviarie.

Un ulteriore passo avanti in termini di liberalizzazione è stato realizzato dalla **legge finanziaria del 2001**¹⁷⁹, la quale ha sostituito il previgente regime concessorio con un nuovo sistema autorizzatorio, salvo per i rapporti Stato-gestore dell'infrastruttura.

Il **Decreto Legislativo n. 188/2003**¹⁸⁰, abrogativo dei precedenti DPR ed attuativo del primo pacchetto ferroviario UE, costituisce un vero e proprio Testo Unico in materia di liberalizzazione del trasporto ferroviario. Oltre ad aver innovato la normativa in materia di licenze e diritti di utilizzo e accesso, esso individua nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'Autorità nazionale di regolazione del settore e stabilisce l'operabilità della condizione di reciprocità per il rilascio del titolo autorizzatorio¹⁸¹. L'attuazione del primo pacchetto ferroviario è stata

¹⁷⁸ su punto: (Baccelli, et al., 2011) *op. cit.*

¹⁷⁹ precisamente: art. 131 della legge n.388/2000.

¹⁸⁰ Decreto Legislativo n. 188/2003 “Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria”.

¹⁸¹ La condizione di reciprocità opera nel senso che, salvo quando ci sia già stata apertura del mercato a livello comunitario, il titolo di autorizzazione possa essere concesso ad imprese straniere se e solo se nei rispettivi Stati di appartenenza sia vigente lo stesso livello di liberalizzazione.

ultimata, poi, dal successivo **Decreto Legislativo n. 268/2004**¹⁸² il quale ha introdotto i presupposti per realizzare la cosiddetta interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario trans-europeo convenzionale.

Per l'attuazione del secondo pacchetto ferroviario, il legislatore è intervenuto anzitutto con il **Decreto Legislativo n. 162/2007**¹⁸³, recependo la disciplina sui requisiti di sicurezza per l'accesso al mercato ferroviario, attribuendo poteri di controllo e vigilanza alla Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e introducendo, a riguardo, il principio di responsabilità – separata e pertinente - di gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie nei confronti di utenti, clienti, lavoratori e terzi¹⁸⁴. In secondo luogo, per l'attuazione del medesimo pacchetto ferroviario, il **Decreto Legislativo n. 163/2007**¹⁸⁵ - ha recepito le norme relative all'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazionali – convenzionali e AV – con i corrispondenti sistemi transeuropei, precisando le condizioni necessarie alla sua realizzazione sul piano della progettazione, costruzione, messa in servizio, manutenzione/ristrutturazione/rinnovamento e sul piano dei requisiti professionali e personali degli addetti all'esercizio e manutenzione.

Il terzo pacchetto ferroviario, infine, è stato attuato in primo luogo dal **Decreto Legislativo numero 15/2010**¹⁸⁶, in materia di ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e diritti di utilizzo, e dal **Decreto Legislativo n.**

¹⁸² Decreto Legislativo 30 settembre 2004, n. 268 "Attuazione della direttiva 2001/16/CE in materia di interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale".

¹⁸³ Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 162 "Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie".

¹⁸⁴ A seguito di incidenti gravi o potenzialmente tali, poteri investigativi sono affidati all'Organismo investigativo permanente istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

¹⁸⁵ (Abrogativo dei d. lgs. 299/2001 e 268/2004), Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 163 "Attuazione della direttiva 2004/50/CE che modifica le direttive 96/48/CE e 2001/16/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo".

¹⁸⁶ Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 15 "Attuazione della direttiva 2007/58/CE, che modifica le direttive 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle Ferrovie Comunitarie, e 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria".

191/2010¹⁸⁷ che ha aggiornato i requisiti per l'interoperabilità del sistema nazionale con il sistema ferroviario. Il **decreto legislativo n. 247/2010**¹⁸⁸, infine, ha attuato la Direttiva 59/2007, stabilendo norme nazionali in tema di condizioni e certificazioni dei macchinisti e relativi compiti delle amministrazioni e dei

Sintesi della principale normativa europea e italiana in materia di ferrovie				
	Normativa europea	Recepimento nazionale	Temi	Note
Anni '90	Direttiva 440/1991	D.P.R. n. 277/1998	<ul style="list-style-type: none"> Separazione tra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie Sviluppo delle ferrovie comunitarie. 	<ul style="list-style-type: none"> Principale effetto del recepimento della normativa europea è la riorganizzazione di Ferrovie dello Stato in Holding FS e Trenitalia SpA (al cui interno sono la Divisione Passeggeri, la Divisione Cargo e la Divisione Trasporto Locale e Regionale)
	Direttiva 18/1995 Direttiva 19/1995	D.P.R. n. 146/1999	<ul style="list-style-type: none"> Licenze delle imprese ferroviarie Capacità dell'infrastruttura Riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura 	
		Legge finanziaria 2001 (Art. 131)	<ul style="list-style-type: none"> Sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio 	
PPF (2001)	Direttiva 12/2001 Direttiva 13/2001 Direttiva 14/2001 Direttiva 16/2001	D.Lgs. 188/2003 D.Lgs. 268/2004	<ul style="list-style-type: none"> Ripartizione della capacità dell'infrastruttura Regolamentazione d'accesso all'infrastruttura Rilascio delle licenze ferroviarie Determinazione delle tariffe Certificati di sicurezza Interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario transeuropeo convenzionale 	<ul style="list-style-type: none"> Procedure di infringement in più Paesi motivate dall'erronea implementazione di alcune componenti della normativa Delibere CIPE n. 173 e 180/1999 e Decreto Ministeriale del 21 marzo 2000 relativi alla determinazione degli algoritmi di calcolo del canone
SPF (2004)	Direttiva 49/2004 Direttiva 50/2004 Direttiva 51/2004 Regolamento 881/2004	D.Lgs. 162/2007 D.Lgs. 163/2007	<p>Modifiche alle direttive sull'interoperabilità, al fine di rendere le stesse coerenti con le altre misure del SPF. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sicurezza Costituzione dell'Agenzia Ferroviaria Europea Apertura dell'intero mercato del trasporto ferroviario merci a partire dal 01/01/2007 	<ul style="list-style-type: none"> Il D.Lgs. 162/2007, disciplina le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari, attribuendo le competenze in materia a un organismo autonomo di nuova istituzione, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie. Il D.Lgs. 163/2007 interviene in merito alla progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione degli elementi di tali sistemi, nonché relativamente alle qualifiche professionali e alle condizioni di salute e di sicurezza del personale che si occupa dell'esercizio e della manutenzione.
TPF (2007)	Direttiva n. 58/2007 Direttiva n. 59/2007 Regolamento n. 1371/2007	D.Lgs. 15/2010 D.Lgs. 191/2010 D.Lgs. 247/2010	<ul style="list-style-type: none"> Modifiche alle direttive relative allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, alla ripartizione della capacità e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura Certificazione dei macchinisti Diritti e doveri dei passeggeri internazionali Liberalizzazione del trasporto passeggeri internazionale a partire dal 01/01/2010 	<p>La maggiore novità introdotta dalla direttiva 58/2007 è quella di permettere alle imprese dotate di licenza di poter effettuare servizi internazionali di passeggeri, senza l'obbligo dell'associazione di impresa, e con la possibilità di poter effettuare il cabotaggio.</p> <p>In realtà, la Legge 99/2009, all'art. 58, istituisce un nuovo tipo di licenza "nazionale", che sostituisce la preesistente licenza europea per i soli servizi passeggeri.</p>

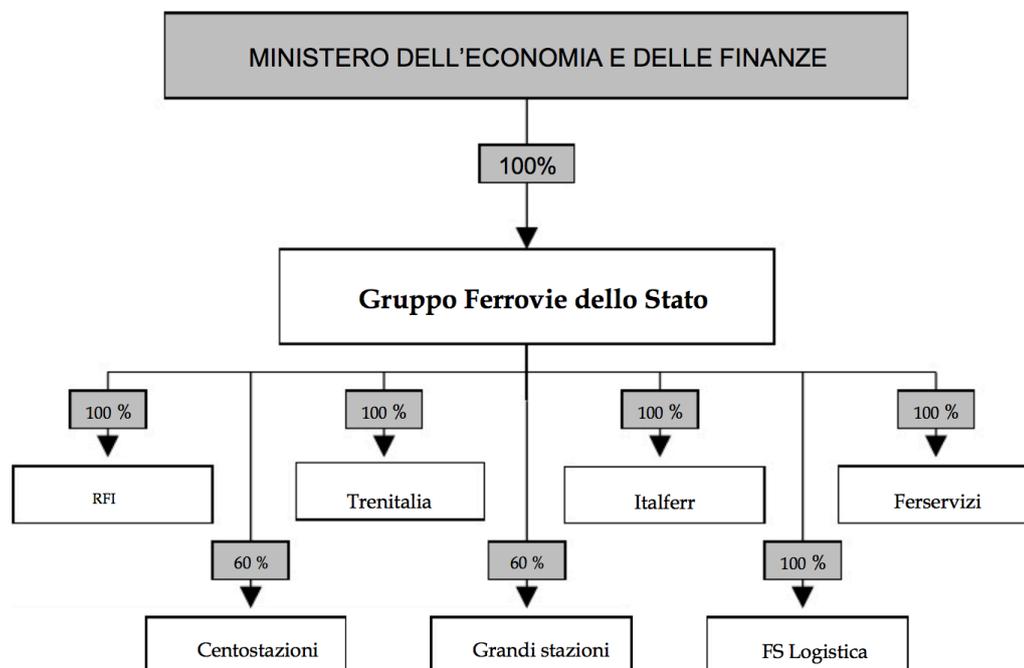
soggetti operanti nel settore (quindi imprese ferroviarie e gestori delle infrastrutture.

Fonte: CERTeT – Università Bocconi

¹⁸⁷ Decreto Legislativo 8 ottobre 2010, n.191 "Attuazione della direttiva 2008/57/CE e 2009/131/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario.

¹⁸⁸ Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 247 "Attuazione della direttiva 2007/59/CE relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità".

Sottoposto al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel 2013¹⁸⁹, il sistema italiano ha superato l'esame della Corte per quanto riguarda il profilo di indipendenza dell'organismo di regolamentazione, l'Autorità di regolazione dei trasporti¹⁹⁰.



Fonte: elaborazione Conto Nazionale delle Infrastrutture, 2008.

Esso è risultato lacunoso sotto il profilo dell'indipendenza del gestore. In primo luogo è stata censurata l'assegnazione del compito di individuare il canone di utilizzo della rete non al gestore, ma al Ministero dei trasporti e delle infrastrutture. In secondo luogo la corte ha osservato come il sistema ferroviario, infatti, fosse ancora fortemente legato al settore pubblico: il possesso del 100% del Gruppo FS da parte del MEF ha indotto la Corte a considerare addirittura improprio l'utilizzo diffuso del termine *privatizzazione*, trattandosi, in realtà, di una mera *riorganizzazione aziendale*. Infine il possesso, da parte del Gruppo FS, di due

¹⁸⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-369/11 Commissione Europea c. Italia.

¹⁹⁰ così (Altieri, 2014) *L'indipendenza del gestore della rete ferroviaria nel diritto europeo (comm. a Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, sent. 3 ottobre 2013)* in *Giornale di diritto amministrativo* Volume 2. n.2.

società operanti nel segmento servizi (RFI e Trenitalia) è apparso indice di una separazione verticale italiana che, ad oggi, risulta essere formale.

Ambiguità normativa, privatizzazione mancata e burocrazia si uniscono agli effetti di uno sviluppo asistemico e disorganico delle reti, oltre ad un notevole gap rispetto al trasporto su gomma. L'auspicio è che il recepimento del quarto pacchetto ferroviario possa essere occasione, per il legislatore italiano, di intervenire organicamente sul settore, gettando le basi per un suo necessario – e definitivo – rilancio competitivo.

1.3 La disciplina delle infrastrutture di trasporto. Un confronto internazionale

La disciplina del settore delle infrastrutture ferroviarie (e del trasporto ferroviario in generale) nel mondo è frutto di processi di riforma avviatisi quasi sempre nel corso degli anni Ottanta, quando, a fronte di una profonda crisi del settore, si avvertì l'esigenza di intervenire per migliorarne la performance, rafforzando o introducendo nel settore ferroviario le regole di mercato, liberalizzandolo. Le modalità con cui si cercò di realizzare tale finalità sono essenzialmente tre¹⁹¹:

1. **Separazione verticale**, soprattutto in Europa, assicurando l'accesso alle imprese private e suddividendo l'incumbent in gestore dell'infrastruttura e gestore del servizio.
2. **Privatizzazione**, risultato raggiunto prima degli anni Ottanta solo da USA e Canada, mediante strumenti concessori o la vendita;
3. **Deregolamentazione**, soprattutto sui profili delle tariffe e delle tipologie di servizi;

Tali modalità sono state spesso combinate tra loro, non senza criticità. La più rilevante riguarda l'incompatibilità dovuta al livello di intervento governativo necessario: la separazione verticale richiede, per la sua realizzazione, un forte coinvolgimento del governo, mentre privatizzazione e deregolamentazione richiedono una sua riduzione. Ciononostante una deregolamentazione non è immaginabile senza una separazione verticale, mentre una privatizzazione può essere realizzata anche senza privatizzazione.

¹⁹¹ sul punto: (Ibáñez, et al., 2006), *An overview of the Options. Three option for competition in Competition in the Railway Industry, an International Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing Inc., Northampton USA 2006.

1.3.1. Le più rilevanti esperienze internazionali

Una delle variabili principali per confrontare le attuali discipline in materia di infrastrutture ferroviarie è il grado di liberalizzazione a cui l'intero settore è sottoposto¹⁹².

In **Germania** il modello seguito è quello dell'integrazione verticale tra gestione dell'infrastruttura e servizio. Il passo più importante è stato la trasformazione della Deutsche Bahn Aktien Gesellschaft (DB AG) in una holding company e la sua divisionalizzazione in quattro aree: gestione infrastruttura (DB Netz AG), servizio di trasporto passeggeri a media-lunga percorrenza (DB Fernverkehr AG), servizio di trasporto regionale (DB Regio AG), trasporto merci (Railion). Il diritto di accesso è garantito a tutte le imprese ferroviarie estere stabilite nel Paese¹⁹³ e a tutte le imprese ferroviarie comunitarie, sia in forma associata che in forma singola. L'accesso è subordinato a: 1) possesso di una licenza rilasciata dall'EBA¹⁹⁴, previa verifica dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e professionale, copertura assicurativa della responsabilità; 2) possesso di un certificato di sicurezza rilasciato dall'EBA; 3) stipula di un contratto con la DB Netz AG per l'utilizzo della capacità ferroviaria. Il sistema, pur vedendo la presenza di oltre 400 operatori pubblici e privati, non ha visto ridursi il ruolo preminente di un unico operatore, detenente più del 90% della quota di mercato e non appare, quindi, molto competitivo.

La **Svezia**, molto prima del Primo Pacchetto Ferroviario, ha iniziato ad introdurre la separazione verticale tra ente proprietario dell'infrastruttura ed ente gestore del servizio. Il primo passo è stato il Transport Policy Act del 1988 a cui sono seguiti altri passi gradualmente che hanno portato ad una piena liberalizzazione. Per il trasporto merci opera un meccanismo di concorrenza nel mercato, mentre per il trasporto

¹⁹² Una panoramica delle esperienze di altre Nazioni è riportata da (Baccelli, et al., 2011) *op. cit.* pag. 48 e ss.

¹⁹³ Fa eccezione il trasporto regionale, affidato ai Länder e ad un sistema a natura pubblica con alte sovvenzioni, spesso non affidate con procedure competitive.

¹⁹⁴ Eisenbahnbundesamt.

passaggeri convivono soluzioni diverse di meccanismo concorrenziali su traccia, con procedura pubblica e con contratti a tipologia variabile (gross cost, net cost o liberi). Il sistema, a piena separazione verticale tra gestore dell'infrastruttura (Traffikverket) ed erogatrice del servizio¹⁹⁵, ha dato risposte positive. Nonostante il peso delle due ex incumbent, le nuove imprese sono riuscite ad ottenere nei rispettivi segmenti merci/passeggeri quote di mercato oscillanti tra il 15% ed il 30%

In **Francia**¹⁹⁶ la liberalizzazione è del tutto peculiare e, secondo alcuni, molto limitata. Le similitudini con gli altri Paesi sono numerose e riguardano i profili del traffico, dell'assetto societario e finanziario pre-liberalizzazione e della produttività, mentre le differenze sono: a) storiche, soprattutto connesse alla lunga tradizione e al diverso concetto – come mezzo, non solo indirizzo per l'uguaglianza – di servizio pubblico; b) geografiche, connesse dalla bassa e disomogenea densità di popolazione sul territorio francese. I primi interventi per colmare le lacune del sistema ferroviario furono orientati – e questa è una peculiarità del processo di liberalizzazione francese – a migliorare il trasporto ferroviario. Essi operarono su quattro piani: 1) Realizzazione di linee ad AV (TGV); 2) Cooperazione (e non concorrenza) con gli operatori ferroviari degli altri Paesi¹⁹⁷; 3) Decentramento di competenze contrattuali alle regioni¹⁹⁸; 4) investimenti e razionalizzazione del trasporto merci. La seconda parte di interventi, invece, fu frutto del compromesso tra diritto comunitario e istanze francesi,

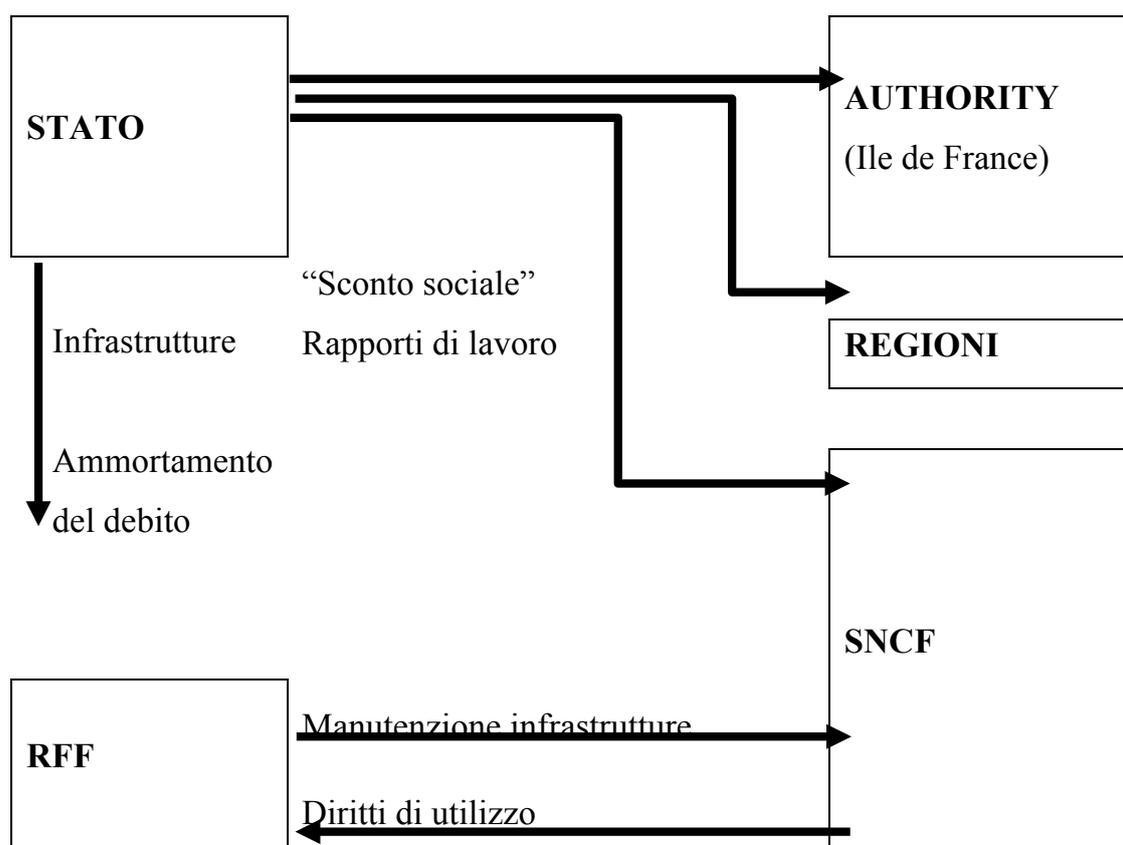
¹⁹⁵ scorporata a sua volta in SJ e Green Cargo, rispettivamente per trasporto persone e trasporto merci).

¹⁹⁶ per approfondire (Quinet, 2006) *France: Avoiding competition* in *Competition in the Railway Industry. An international comparative analysis*, ed. Edward Gallar, Northampton, MA, USA.

¹⁹⁷ Le forme di cooperazione avviate negli anni Novanta hanno prodotto le attuali linee AV che collegano la Francia ai Paesi confinanti, sia per il traffico merci, che per il traffico di persone. Per quest'ultimo le linee internazionali attivate sono: Eurostar Parigi – Londra, TGV Lyria verso la Svizzera, TGV Tahlis verso Bruxelles e Artesia (fino al 2011, poi TGV Torino-Lione) con l'Italia, Elypsos verso la Spagna.

¹⁹⁸ Si tratta di una forma sperimentale di devoluzione delle competenze alle Regioni, sulla base di adesione volontaria. A tale devoluzione, avviata nel 1982, aderirono con successo 7 regioni. L'esperienza fu così di successo da portare alla sua estensione, nel 2002, a tutte le regioni. Esse risultano competenti a negoziare contratti con la SNCF su servizi da erogare, tariffe e finanziamento del servizio. Fa eccezione per l'Ile de France (sottoposta ad un regime peculiare sotto l'autorità STF). Gli effetti di questa decentralizzazione, non molto efficaci in un primo momento, sembrano mostrare crescente efficacia grazie ad un più attento svolgimento del compito di negoziazione affidato alle Regioni.

fortemente contrarie alla divisione di SNCF. Il Reform Law del 1997 ha dato vita alla *RFF (Reseau Ferrè de France)*, gestore e manutentore dell'infrastruttura, proprietario della rete, con una compagine amministrativa di 500 persone e processi decisionali in raccordo con la sezione infrastrutture di SNCF. Alla SNCF sono state lasciate, invece, le competenze del trasporto su rete (nei limiti della decentralizzazione regionale) e lo svolgimento di operazioni di manutenzione in nome di SNCF.



Fonte: adattamento di (Assemblée Nationale, 2004)¹⁹⁹

La libertà di accesso è riconosciuta alle imprese ferroviarie in forma associata, con almeno una avente sede principale in Francia, per l'erogazione del servizio di trasporto tra gli Stati membri di stabilimento; mentre alle imprese ferroviarie in forma associata aventi sede in altri Stati membri è garantito solo il diritto di transito sulla rete nazionale. Alle singole imprese ferroviarie stabilite in uno Stato membro

¹⁹⁹ (Assemblée Nationale, 2004), *Rapport d'information sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics*, 8 Luglio 2004, Journaux Officiel, Parigi.

è garantito diritto di accesso all'infrastruttura, a prescindere dalla modalità di trasporto. Ciononostante, a causa della mancanza di una piena separazione tra gestore dell'infrastruttura ed erogatore del servizio, l'accesso al mercato passeggeri francesi e l'utilizzo della rete restano prerogativa dell'ex monopolista SNCF. Si tratta, essenzialmente, di una separazione puramente giuridica e societaria senza un bilanciamento sul peso nelle dinamiche di mercato. Il numero di licenze appare quindi limitato e ristretto al solo trasporto ferroviario. In termini di protagonisti del settore, il sistema sembra promuovere i raggruppamenti ferroviari e non l'ingresso di nuovi operatori.

In **Spagna**²⁰⁰, fino agli anni Ottanta, il sistema ferroviario seguiva il classico modello centralizzato e integrato verticalmente, costituito da un'unica compagnia pubblica, la RENFE (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles), a cui era affidata sia la gestione dell'infrastruttura che il servizio di trasporto. I primi tentativi di riforma risalgono al *Primer Contrato-Programa 1984-1986*, "contratto" di riforma tra il Governo e la RENFE con cui si puntava a potenziare il settore ferroviario come avvenuto in Francia, e alla *LOTT (Ley de ordenación de transportes terrestres)* che introduceva il principio di preferenza modale per il trasporto ferroviario, oltretutto il principio di apertura ai privati della costruzione e dell'accesso all'infrastruttura²⁰¹. Nel 1989 si procedette alla riorganizzazione della RENFE, con la sua suddivisione in UGD (*Unidades de Gestion Descentralizada*), unità di gestione decentralizzata su criteri economici più che geografici. Le UGD vennero, poi raggruppate in tre categorie: operatori di trasporto (merci e persone), fornitori di servizio (es. materiale rotabile), infrastrutture e, nel 1994, organizzate in unità economiche indipendenti e separate. A tale cambio di modello organizzativo si accompagnarono le principali innovazioni introdotte in Spagna nel verso della liberalizzazione del sistema ferroviario. Oltre ad una suddivisione

²⁰⁰ per approfondire: (Campos, 2006) *Spain: The end of an era* in (Ibáñez, et al., 2006) *Competition in the railway industry. An International Comparative Analysis*, ed. Edward Elgar, Northampton MA-USA, 2006

²⁰¹ Sulla stessa scia, senza contenuti particolarmente innovativi: *Plan del Transporte Ferroviario (1987)* e *Segundo Contrato-Programa 1988-1991* e *Tercero Contrato-Programa 1994-1998* sugli obiettivi delle UGD.

in sei macro aree²⁰², tra cui quella delle infrastrutture che vide la nascita della GIF (*Gestor de Infraestructuras Ferroviarias*), ancora legata a RENFE. Il sistema attualmente vigente, alla luce anche degli interventi normativi del 2005, vede la separazione tra gestione della infrastruttura (affidata, con cessione di ramo d'azienda ad ADIF - Administrador

de Infraestructuras Ferroviarias) e esercizio del trasporto ferroviario, affidato a pagamento di diritti ad ADIF così distribuiti:

Accesso	Utilizzo della rete	Costi amministrativi ADIF
Riserva di capacità	Assegnazione di una tratta specifica	Costi fissi di manutenzione e funzionamento (ADIF)
Circolazione	Utilizzo concreto di una tratta specifica	Costi variabili di manutenzione e funzionamento (ADIF)
Traffico	Valore economico del servizio	Costi finanziari e ammortamenti (ADIF)
Stazioni e cantieri	Uso di stazioni e cantieri	Non definito

Fonte (Campos, 2006)

A questi interventi di separazione tra gestore dell'infrastruttura ed impresa ferroviaria, si affianca l'istituzione di un *Comitè de Regulacion Ferroviaria*, incaricato della supervisione sul funzionamento del sistema e sulla parità di accesso tra imprese ferroviarie, oltreché della giurisdizione in materia di controversie connesse all'accesso all'infrastruttura (disparità di trattamento, conflitti con ADIF).

²⁰² Macro aree del settore ferroviario spagnolo: Trasporto a lunga distanza, trasporto regionale, trasporto urbano, trasporto AV, Trasporto merci e container intermodali, infrastrutture.

In **Regno Unito**²⁰³, uno dei principali problemi che il governo Thatcher del 1979 intese affrontare fu quello della rimozione delle barriere alla concorrenza²⁰⁴ (quindi anteriormente al primo pacchetto ferroviario). Il governo successivo adottò il Railways Act del 1993, aprendo la vera e propria fase di privatizzazione che si concluse nel 1997 (una panoramica del sistema è riportata nella tab. successiva). L'accesso all'infrastruttura ferroviaria, in linea con le norme comunitarie, è assicurato a tutte le imprese ferroviarie, singole o associate, titolari di una licenza rilasciata dall'*ORR (Office for Rail Regulation)* o dall'Autorità equipollente di un altro stato membro, previa verifica del possesso del certificato di sicurezza (rilasciato dall'ORR), della disponibilità di adeguata copertura assicurativa, sottoscrizione di un *Track Access Agreement* con *Network Rail*, approvato dall'ORR. Il modello dei contratti di franchising, anticipando il momento competitivo rispetto al momento dell'affidamento dei contratti, si è rivelato di successo: il 98% dei servizi di trasporto passeggeri britannico segue questo modello. Il mercato libero, vigente soprattutto per il trasporto merci, pone i singoli soggetti nella piena libertà di accesso all'infrastruttura e confronto con gli altri operatori.

²⁰³ per approfondire: (Glaister, 2006) *Britain: Competition undermined by politics* in (Ibáñez, et al., 2006) *Competition in the railway industry. An International Comparative Analysis*, ed. Edward Elgar, Northampton MA-USA, 2006 – e (Glaister, et al., 1993) *New directions for British railways? : the political economy of privatisation and regulation* ed. Institute of Economic Affairs, London.

²⁰⁴ Il governo Thatcher aveva proceduto alla liberalizzazione di altri settori (trasporto su strada, telecomunicazioni, gas, elettricità ed acqua). Per le ferrovie aveva individuato cinque opzioni di privatizzazione: 1. Privatizzazione centralizzata: una rete ferroviaria unica ed in un'unica impresa ferroviaria; 2) privatizzazione decentralizzata: una singola holding company con una serie subsidiaries dislocate sul territorio; 3) privatizzazione limitata: mantenimento di una compagnia proprietaria dell'infrastruttura ed libero accesso alle reti da parte di imprese private; 4) privatizzazione con suddivisione geografica; 5) privatizzazione con suddivisione funzionale (Intercity, trasporto merci, noleggio materiale rotabile, rete Sud-East e reti regionali).

IL SISTEMA FERROVIARIO INGLESE DOPO IL RAILWAYS ACT DEL 1993

Gestione dell'infrastruttura	Railtrack plc , quotata in borsa
Trasporto passeggeri	Membri (25) dell'ATOC (Association of Train Operating Companies) che cedono la loro proprietà per intervalli di tempo compresi tra i 7 e i 15 anni con la messa a gara di contratti di franchising stipulati tra le società private aggiudicatarie e l'autorità competente in materia di contratti
(Autorità contratti)	OPRAF (Office of Passenger Rail Franchising)
Trasporto merci	English Welsh&Scottish (EWS) Freightliner
Materiale Rotabile (Noleggio)	ROSCOs (ROLLing Stock leasing COmpanies)
Authority di regolamentazione	Rail Regulator. Successivamente: Office of Rail Regulation

Quanto alla rete, essa rappresenta un vero e proprio passo indietro nel processo di privatizzazione delle ferrovie britanniche. Verso la fine degli anni '90, a pochissimi anni dalla sua nascita, la *Railtrack*, gestore dell'infrastruttura ferroviaria, fu al centro di forti critiche sulla sua capacità gestionale, ma soprattutto sulla sua capacità di investire sul miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria e sulla sua sicurezza²⁰⁵. La sua performance economica non era stata delle migliori, nonostante la scarsa cogenza delle norme di regolamentazione che, fino al 1997, avevano permesso alla Railtrack di muoversi liberamente (non senza abusi) nella

²⁰⁵ le critiche furono fomentate soprattutto dai due incidenti ferroviari di Southall (1997) e Ladbroke Grove (1999).

sua posizione di monopolista²⁰⁶. Il cambio di approccio – più rigido – da parte del Regolatore a partire dal 1999, le gravi conseguenze dell'incidente ferroviario di Hatfield nel 2000 e le gravi condizioni di dissesto economico furono gettarono le basi per la fine della Railtrack e per un intervento pubblico al fine di porre rimedio ad una situazione disastrosa. Furono questi gli antefatti dell'acquisto di Railtrack da parte di *Network Rail lbg*. La Network Rail assumeva la rara forma di LBG (company Limited By Guarantee), caratterizzata da personalità giuridica ed assenza di scopo di lucro. In tale modello non sono presenti azionisti e, nel caso della Network Rail, la sua amministrazione è stata affidata ad un *Executive Board* costituito da 45-120 membri, rappresentativi di interessi pubblici e privati (inclusi operatori, lavoratori e passeggeri) che attuano gli indirizzi forniti dal Dipartimento dei Trasporti del Governo inglese e dal governo scozzese. Dal 2015, però, tutti i membri sono stati rimossi, lasciando come unico membro il Segretario di Stato per i Trasporti. La società opera con titoli di debito²⁰⁷ ed è, dal 2014, “corpo del governo”, con incorporazione delle sue perdite nel debito pubblico.

IL SISTEMA FERROVIARIO INGLESE DOPO LA NASCITA DI NETWORK RAIL LBG

Gestione dell'infrastruttura	Network Rail Lbg
Autorità di regolamentazione dei contratti e verifica della performance	ORR (Office of Rail and Road)
Trasporto passeggeri	Membri (25) dell'ATOC (Association of Train Operating Companies) che cedono la loro proprietà per intervalli di tempo compresi tra i 7 e i 15 anni con la messa

²⁰⁶ Su questo punto, le critiche di passeggeri, lavoratori e operatori ferroviari erano incentrate su una presunta debolezza del regolatore, in carica fino al 1997, John Swift. Il regolatore successivo, Tom Winsor (che entrò in carica nel 1999) adottò un approccio più rigido.

²⁰⁷ Così (NetworkRail) sulla sua composizione, aggiornata a marzo 2016.

		a gara di contratti di franchising stipulati tra le società private aggiudicatarie e l' OPRAF (Office of Passenger Rail Franchising)
Trasporto merci		FOCs (Freight Operating Companies)
Materiale (Noleggio)	Rotabile	ROSCOs (ROLLing Stock leasing COmpanies)
Authority di regolamentazione		Secretary of State

Per la realizzazione delle infrastrutture, l'ordinamento vigente prevede la forma delle *Special Purpose Vehicles* (SPVs)²⁰⁸, le quali potevano attingere sia al mercato dei titoli di debito sia al mercato azionario, rendendo del tutto illusoria la componente "no profit", alla base della scelta della forma societaria della Network Rail. Le regole circa l'opportunità costituzione delle SPVs o la loro utilità pratica nel sistema estremamente complesso britannico non sono chiare. Il dato, quindi, è quello di una estrema confusione nella governance delle infrastrutture ferroviarie britanniche, con un controllo governativo che interferisce con la gestione imprenditoriale

In **Giappone** la liberalizzazione delle ferrovie è uno dei più emblematici e controversi momenti di quella che è stata definita l'epoca delle riforme amministrative giapponesi, compresa tra il 1981 e il 1987²⁰⁹. Il presupposto per la privatizzazione fu, agli inizi degli anni Ottanta, una disastrosa situazione economica che portò le ferrovie ad essere una delle principali cause del deficit

²⁰⁸ Le SPVs corrispondono, in Italia, alle cd società di progetto. Tali società si affiancano alle ATI come alternativa disponibile all'aggiudicatario di una procedura di gara. Si tratta di un modello ampiamente utilizzato nel facility management (realizzazione o gestione) delle infrastrutture, ma anche nel settore bancario come società di scopo per la cartolarizzazione di mutui ipotecari. La loro introduzione risale alla l. 37/94 (cd. Legge Merloni).

²⁰⁹ Sul sistema ferroviario giapponese e la sua liberalizzazione: (Yamamoto, 1994) *An analysis of the privatization of Japan National Railway Corporation in the Political Economy of Privatization*, Routledge Ed. London.

pubblico giapponese. Su proposta di una commissione costituita *ad hoc*, il governo giapponese presentò alla Dieta Nazionale una bozza di riforma approvata nel 1987. Come risultato del processo privatizzazione, la JNR è stata sciolta. La rete è stata affidata ad una società pubblica, denominata *Shinkansen Company*, ed è stata suddivisa in due segmenti: il primo è affidato alle sette imprese derivanti dallo scioglimento della JNR, mentre il secondo – più piccolo – è affidato ad imprese private. Delle sette imprese operanti sul primo segmento, solo tre di queste sono collocate sul mercato azionario, mentre le restanti quattro restano ancora in mano allo Stato tramite una società indipendente dal Governo²¹⁰. Nel 1990 la Shinkansen Company è stata sciolta la rete venduta alle imprese operanti sul primo segmento, costituendo il Railway Development Fund.

Oggi il gruppo JR risulta così costituito:

-
- 6 JR operanti nel trasporto passeggeri, distinte e indipendenti tra loro
 - 1 JR operante nel trasporto merci (Japan Freight Railway)
 - Railway Technic (Assemblée Nationale, 2004)al Research, impegnata nell'attività di ricerca e sviluppo
 - Railway Information System, impegnata nell'attività di fornitura di servizi di logistica.
-

Nell'erogazione del trasporto ferroviario, oltre alle 7JR operano circa 200 piccole imprese private, secondo un modello di *disintegrazione (o disgregazione) orizzontale*. Anche il modello di regolazione è particolare: esso si basa sul modello di *concorrenza virtuale (yardstick competition²¹¹)*, secondo cui le imprese regolano il proprio comportamento sulla base della performance di imprese che non siano

²¹⁰ Le compagnie collocate sul mercato azionario sono: JR East, JR Central e JR West; Sono affidate alla Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency – indipendente dal Governo, ma pubblica – la JR Hokkaido, la JR Shikoku, JR Kyushu e JR Freight.

²¹¹ Il modello di Yardstick Competition è sviluppato da A. Schleifer *A theory of yard-stick competition*, in Rand Journal Of Economics, 1985, 13, 3.

dirette concorrenti, in modo da emularle nel caso in cui la propria struttura dei costi sia meno efficiente.

In **America Latina**²¹² il modello seguito è molto diverso da quello europeo e si basa sull'integrazione verticale, in luogo di una separazione verticale. Negli anni Settanta la caratteristica comune dei sistemi ferroviari in America Latina era la proprietà e gestione in mano pubblica e la presenza di gravi problematiche economiche connesse all'incapacità di coprire i costi, all'insufficienza delle risorse governative (con conseguenze anche sugli investimenti e sulla manutenzione delle infrastrutture) specie a fronte degli sforzi di mantenere bassi le tariffe ferroviarie per non ridurne l'utilizzo e per non incidere sul tasso di inflazione. Queste ragioni resero ovunque evidente la necessità di procedere alla privatizzazione per rendere il sistema anzitutto economicamente sostenibile dal Governo, ma anche per mantenerlo vitale. I processi di privatizzazione nell'America Latina presentano molti tratti comuni. Il primo è quello di non aver affidato la riforma alle stesse imprese, ma ad Agenzie o Uffici costituiti ad hoc; così come il divieto di buyout da parte di manager o lavoratori²¹³. Generalmente si procedette o a vendite totali o parziali (quote di controllo) al fine di introdurre nel settore nuovo capitale e nuove expertise. Il regime delle infrastrutture fu prevalentemente quello della concessione o del leasing, quasi sempre di durata trentennale, considerata ottimale per ammortizzare gli investimenti in materiale rotabile²¹⁴. Le concessioni sono state quasi sempre offerte nella forma di asta pubblica o in forme simili all'appalto²¹⁵, con preselezione dei partecipanti sulla base di requisiti tecnici e finanziari²¹⁶. In luogo di una separazione (verticale) tra gestore dell'infrastruttura

²¹² per approfondire. (Kogan, 2006) *Latin America: Competition for concession politics* in (Ibàñez, et al., 2006) *Competition in the railway industry. An International Comparative Analysis*, ed. Edward Elgar, Northampton MA-USA, 2006.

²¹³ ma questi ultimi vennero spesso tutelati con quote di personale da mantenere.

²¹⁴ Laddove la durata era minore, si è optato per integrazioni in forma di sovvenzioni da parte del Governo.

²¹⁵ L'unica eccezione è il Guatemala, dove si è preferito il metodo della contrattazione diretta.

²¹⁶ I criteri di aggiudicazione coincidono spesso con quello del miglior offerente, come in Messico (con pagamento: 50% al momento dell'aggiudicazione e 50% al momento del trasferimento della concessione), in Bolivia (con deposito immediato dell'intera somma). In Argentina è stato adottato un complesso sistema ad indice ponderato su otto criteri, mentre in Brasile spetta al governo stabilire la soglia minima delle offerte.

ed imprese ferroviarie, si è spesso optato per separazioni orizzontali su base geografica, con organizzazione verticalmente integrata per ogni suddivisione geografica²¹⁷. Le ragioni del rigetto della separazione verticale risiedono spesso nella condizione di profondo degrado delle infrastrutture ferroviarie e nell'alto grado di concorrenza intermodale, tale per cui una separazione verticale era vista come ulteriore – e inutile – complicazione. Sul piano della libertà di accesso, essa risulta ampiamente limitata e spesso il concessionario mantiene diritti esclusivi sulla maggior parte del proprio sistema. Così accade in Messico dove, nel tentativo di favorire la concorrenza, il governo ha imposto alle due compagnie operanti sul trasporto merci di garantire la libertà di accesso alle infrastrutture ferroviarie nelle immediate vicinanze dei porti. In Brasile ed Argentina si richiede che le concessionarie confinanti garantiscano l'accesso a condizioni eque, ma si tratta di una previsione normativa scarsamente utilizzata. Ultimi tratti comuni dell'esperienza dell'America Latina è una scarsa apertura agli investitori stranieri. Così accade in Messico, dove si richiede che gli investitori nazionali posseggano la maggioranza in ogni raggruppamento di imprese per l'ottenimento delle concessioni; o in Argentina, dove uno dei criteri incidenti sull'indice ponderato è la presenza di investitori argentini. Sul profilo della regolazione, l'esperienza dell'America Latina conosce l'istituzione di autorità di regolamentazione, ma con risultati molto diversi da Stato a Stato a seconda del grado di discrezionalità, dalle condizioni economiche dello Stato e dal grado di esperienza in compiti regolatori (spesso c'è confusione sugli stessi criteri che l'agenzia dovrebbe utilizzare nei suoi compiti di supervisione). Mediamente i risultati non sono molto soddisfacenti, specie se si considera la variabile del grado di pressione nella rinegoziazione delle concessioni, date le complessità esterne sullo stato dell'infrastruttura e sulle condizioni economico-sociali. Si tratta dunque di riforme importanti, ma tremendamente precarie. Pur non essendo casi ampiamente soddisfacenti di

²¹⁷ Fanno eccezione Perù, Uruguay e parte meridionale del Cile, dove il governo mantiene il controllo su infrastruttura e trasporto merci, mentre ad una concessionaria viene riconosciuto il diritto di effettuare trasporto merci sulle sue linee.

liberalizzazione, ad oggi hanno prodotto buoni incrementi in termini di performance (servizio, efficienza, sicurezza). Gli aspetti perfettibili riguardano soprattutto le tecniche di redazione dei contratti di concessione, con conseguenze sul grado di efficienza delle autorità di regolamentazione.

CAP. 2: La programmazione delle infrastrutture ferroviarie

2.1 Profili generali della pianificazione e programmazione delle infrastrutture: i soggetti coinvolti

La pianificazione è uno strumento di organizzazione dello sviluppo territoriale, consistente nella elaborazione di un piano di azione preventivo e coordinato di interventi aventi rilevanza economica. Essa è costituita da una analisi della situazione esistente, dalla previsione degli obiettivi e dalla individuazione delle strategie per raggiungerli, mediante studi di fattibilità.

La programmazione attua le disposizioni della pianificazione, definendo le azioni da realizzare sulla base delle disponibilità finanziarie nel breve termine. In essa, l'opera infrastrutturale è definita sul piano tecnico, funzionale, finanziario e realizzativo.

A partire dagli anni Novanta, il settore infrastrutturale, soprattutto quello ferroviario, ha assistito al passaggio da un sistema di politiche distributive e (basate su un sistema di grande burocrazia pubblica) a politiche regolative (basate sul pluralismo competitivo tra gruppi di interessi)²¹⁸. Tale passaggio si rivela come potenziale strumento di apertura della regolazione a principi di concorrenza *nel e per* il mercato. A tale passaggio, poi, l'evoluzione del decentramento italiano ha fatto da sfondo conflittuale, ponendo delicate questioni di attribuzione delle competenze legislative e amministrative²¹⁹.

Su quest'ultimo profilo, ad una prima sommaria osservazione, appare evidente come il ruolo dello Stato sia anzitutto quello di *regolatore* – insieme all'Unione Europea - ma allo stesso tempo anche di *cliente* di servizi ferroviari²²⁰ e *azionista* della principale compagnia ferroviaria del Paese. Si tratta di una situazione

²¹⁸ così (Tebaldi, 1999) in *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna.

²¹⁹ sul punto: (Di Giulio, 2011) *Principali, principianti. Le regioni e il trasporto ferroviario locale (1997-2011)*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Volume 3, pp. 533 e ss.

²²⁰ Lo è, ad esempio, nel momento in cui procede all'acquisto di treni normalmente prodotti dal mercato perché non corrispondenti a logiche di convenienza economica.

estremamente complicata che, come analizzato in precedenza, rende la trasformazione del trasporto ferroviario una matassa molto difficile da sciogliere.

2.1.1 Il federalismo dei trasporti e l'evoluzione del ruolo delle Regioni nella pianificazione

La funzione regolatoria dello Stato si realizza anzitutto nel coordinamento tra i soggetti coinvolti e trova risposta negli strumenti di pianificazione e programmazione nazionale, di cui lo stesso Stato è responsabile. Si tratta di un compito che, in ambito ferroviario, si arricchisce di un'importanza ulteriore, vista l'esigenza di integrazione tecnica tra sistemi ferroviari in una rete unitaria. In questo risiede il rigetto per schemi – pur soddisfacenti in altri settori – in cui la pianificazione è stata demandata agli attori più vicini alle comunità territoriali, salvo il mero potere di indirizzo riservato allo Stato²²¹.

Il decentramento cui si faceva riferimento poc'anzi concilia l'attribuzione allo Stato di tale responsabilità di coordinamento, con il ruolo attivo di altri soggetti come le Regioni. Il **d.P.R. n. 616 del 1977**²²² aveva realizzato un *modello di integrazione paritaria e coordinata tra procedimenti di programmazione nazionali e regionali*, prefigurando un “indirizzo a formazione partecipata e ad attuazione consensuale”²²³. Allo Stato era affidata la definizione degli obiettivi, alle Regioni l'elaborazione di programmi di sviluppo, per avvicinare il livello decisionale alle comunità interessate. Il coordinamento si realizza mediante la vincolatività dei piani sovraordinati rispetto a quelli sottordinati, così come mediante la natura specificativa (e quindi cronologicamente successiva) dei piani sottordinati rispetto a quelli sovraordinati²²⁴.

²²¹ cfr. (Carnevale Venchi, 1992), *op. cit.*, p. 38.

²²² Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382 - Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione”.

²²³ Così (Carnevale Venchi, 1992) e (Amorosino, 1986) in *Le funzioni del piano generale dei trasporti ed il ricorso ad accordi organizzativi tra amministrazioni nella sua formazione ed attuazione*, in *Rassegna parlamentare* (1986).

²²⁴ I livelli di pianificazione, in effetti, erano quattro: statale, regionale, di bacino e comunale. La legge 10 aprile 1981, n. 151 “*Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti*”.

La legge 15 giugno 1984, n. 245²²⁵ aveva introdotto il primo **Piano Generale dei Trasporti**²²⁶, prevedendo la partecipazione delle Regioni al comitato di elaborazione del piano, nonché la partecipazione a tutti i lavori che avessero avuto ad oggetto decisioni che interessavano direttamente specifiche regioni. A queste ultime, inoltre, erano affidati: compiti di definizione della politica regionale dei trasporti con il **Piano Regionale dei Trasporti** << in armonia con gli obiettivi del piano generale nazionale dei trasporti (...) ed in connessione con le previsioni di assetto territoriale e sviluppo economico >>²²⁷; di fissazione dei << criteri programmatici e direttivi per la formazione della programmazione di bacino di traffico, tenendo conto dei Piani di Bacino predisposti da province e città metropolitane >>²²⁸; di definizione del programma triennale dei servizi minimi²²⁹. Alle province e alle città metropolitane competeva la predisposizione del relativo **Piano di Bacino** con la partecipazione degli enti locali. Quest'ultimo definisce le linee di bacino, le modalità di integrazione intermodale, il programma finanziario; e concorre - con il piano regionale - alla definizione delle reti dei trasporti. A livello estremamente locale si poneva il **Piano Urbano del traffico**. I risultati ottenuti da tale sistema sono stati deludenti sul piano del coordinamento e dello stimolo della programmazione regionale, mentre sono stati sicuramente positivi sul piano di interventi di auto programmazione (come il *Piano pluriennale delle Ferrovie dello Stato* del 1987) e di programmazione sub settoriale²³⁰. L'effetto principale degli

pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore." era intervenuta sul settore cfr. sul punto disciplinando gli aspetti generali del trasporto locale, con particolare attenzione agli strumenti di pianificazione, in un contesto programmato sottoposto alla competenza legislativa amministrativa e legislativa delle regioni Sul punto: (Alberti, 1989) "I trasporti pubblici locali. Pianificazione e modelli di gestione. Lineamenti giuridici", Giuffrè, Milano (1989), pp. 274; e (Carnevale Venchi, 1992) *op. cit.*

²²⁵ Legge 15 giugno 1984, n. 245 "Elaborazione del piano generale dei trasporti".

²²⁶ Il primo PGT fu adottato nel 1986 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.4.1986

²²⁷ Legge 18 aprile 1981, n. 151 "Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore."

²²⁸ Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

²²⁹ cfr. (Rangone, 2006) *Trasporto: 9. Regolazione dei trasporti, dir. amm.* in Enciclopedia Giuridica, Treccani.

²³⁰ Cfr. (Rangone, 2006) *op. cit.*

insuccessi di tale assetto di pianificazione riguardò le influenze sulla riorganizzazione di FS a fine degli anni Novanta e sulla creazione della **Divisione Trasporto Regionale**. La nuova Divisione si affiancava alla Divisione Passeggeri, che rimaneva così responsabile solo delle lunghe percorrenze. Le ragioni di tale creazione risiedevano nel tentativo di scaricare le tensioni clientelari e locali che avevano compromesso la complessiva efficienza ed efficacia dei collegamenti a lunga percorrenza.

La creazione della DTR fu la premessa di quanto dispose successivamente il **Decreto Legislativo numero 422 del 1997**²³¹ e il successivo **Decreto Legislativo numero 112 del 1998**²³². Ai sensi di tali decreti, le Regioni divennero responsabili della programmazione e gestione dei servizi ferroviari locali, erogati tanto da FS, quanto da altre società commissariate o in gestione. Le premesse erano quelle della nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione²³³. Esso prevede alcune infrastrutture – tra cui “porti e aeroporti civili” o “grandi reti di trasporto” – come materie autonome, seguendo un *approccio empirico o “occasionale”* (Stella Richter, 2003). Il sistema di riparto delle competenze appare, dunque, privo di criteri uniformi tra i vari settori, producendo problematiche applicative notevoli soprattutto in materie trasversali ed intersettoriali come il governo del territorio (con cui la pianificazione delle infrastrutture interagisce necessariamente, ma sul punto si tornerà a breve). La conseguenza più immediata è un indebolimento del concetto di “governo del territorio” che subisce, nel suo espandersi, le compressioni derivanti da settori normativi più specifici²³⁴.

²³¹ Decreto Legislativo numero 422 del 1997 “*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.

²³² Decreto Legislativo numero 112 del 1998 “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.

²³³ La nuova formulazione sarà operata con legge costituzionale numero 3 del 2001. Sul rapporto conflittuale tra Stato e Regioni in materia competenze legislative: (Stella Richter, 2003) *Governo del territorio e infrastrutture*, in *Il Governo del Territorio*, atti del sesto Convegno nazionale : Pescara, 29-30 novembre 2002 Giuffrè Editore, 2003.

²³⁴ cfr. (Stella Richter, 2003) *op. cit.*

In tale contesto di *impreciso riparto di competenze*, la pianificazione infrastrutturale non è stata certo immune da problematiche interpretative. Se si considerano i profili di effetti sul territorio (inserimento, economie e diseconomie esterne, coordinamento delle destinazioni limitrofe), la pianificazione infrastrutturale rientra nell'ambito della pianificazione urbanistica²³⁵. I profili di sicurezza, finanziamento ed esecuzione, invece, atterrebbero a settori normativi specifici, contesi tra Stato e Regioni soprattutto per la loro intrinseca rilevanza economica. Le due alternative, in questo caso, sarebbero le seguenti. La prima consiste nel considerare ogni intervento sul territorio come strumentale all'esercizio di una funzione: la competenza andrebbe determinata di volta in volta sulla base della funzione che l'infrastruttura intende soddisfare. Tale impostazione produrrebbe quella frantumazione della disciplina su singole opere pubbliche che la legge quadro sui lavori pubblici ha cercato di evitare. La seconda alternativa, invece, propone l'individuazione di sub-settori organici unitariamente disciplinati, distinguendo: 1) localizzazione-acquisizione dell'area; 2) finanziamento dell'opera, 3) scelta dell'esecutore, 4) realizzazione e gestione. Secondo questa impostazione, i profili di obbligatorietà delle gare ed i sistemi di qualificazione delle imprese, rientrando nella tutela della concorrenza, apparterranno alla competenza esclusiva dello Stato; la localizzazione dell'opera, rientrando nella materia del "governo del territorio", apparterrà alla competenza concorrente Stato-Regioni; la realizzazione (contratto di appalto e fasi successive) apparterrà all'ordinamento civile speciale e quindi sarà di competenza statale esclusiva; la risoluzione delle controversie, attenendo alla giurisdizione, rimarrà di competenza esclusiva dello Stato. Le conflittualità aperte in tale riparto, eminentemente politiche, sono ancora aperte tra Stato e Regioni. Troveranno soluzione o in

²³⁵ Opportunamente (Stella Richter, 2003) *op. cit.* osserva come proprio questa componente "urbanistica", non opportunamente valorizzata, permetterebbe di superare l'impostazione concettuale secondo cui l'infrastruttura è concepita solo funzionalmente all'erogazione di un servizio o alla produzione di un reddito e non come strumento di riorganizzazione del territorio.

interventi di riforma costituzionale o nel giudizio affidato alla Corte Costituzionale²³⁶.

Fuori dalle dispute riguardanti l'attribuzione della competenza legislativa, le Regioni (così come le Province Autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti), ai sensi del recente Decreto Legislativo numero 50 del 2016, interagiscono con il MIT cui trasmettono “proposte di interventi nel settore dei trasporti e della logistica, prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute. Il Ministero verifica la fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP”²³⁷.

2.2. Gli strumenti di pianificazione e programmazione

Un assetto forte e trasparente di indirizzi, nonché di regole e soggetti che li realizzino, è la *condicio sine qua non* di una politica infrastrutturale efficace. Si tratta anzitutto di fornire strumenti di pianificazione e programmazione che rendano unitari gli indirizzi e gli orientamenti, evitando sovrapposizioni o assenze di copertura.

La **legge 15 giugno 1984, n. 245**²³⁸ introdusse il Piano Generale dei Trasporti, la cui approvazione spettava al Governo, dettando regole in merito alla sua elaborazione e al suo aggiornamento. Il **primo Piano Generale dei Trasporti (PGT)**²³⁹ venne adottato nel 1986 e risultava articolato in quattro aree così sintetizzabili:

²³⁶ cfr. (Stella Richter, 2003) *op.cit.*

²³⁷ cfr. art. 201 comma 5 del d. lgs. num. 50 del 2016.

²³⁸ Legge 15 giugno 1984, n. 245 “*Elaborazione del piano generale dei trasporti*”.

²³⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 Aprile 1986.

1. *Assetto delle competenze*, promuovendo una razionalizzazione degli interventi pubblici, l'unitarietà degli indirizzi nella politica dei trasporti e l'quanto mai necessaria uniformità degli standard tecnici²⁴⁰

La gestione del piano venne affidata, in *prorogatio*, al comitato previsto dalla l. n. 245/1984, coadiuvato dalla *segreteria tecnica* presso la *direzione generale della programmazione, organizzazione e coordinamento* del Ministero dei Trasporti. Per un assetto definito, l'art. 4 propose la costituzione del CIPET (Comitato Interministeriale per la Programmazione dei Trasporti), operativo in seno al CIPE ed aggregativo di funzioni programmatiche ministeriali fino ad allora non coordinate²⁴¹;

2. *Armonizzazione normativa e amministrativa*, individuando provvedimenti modificativi del sistema vigente;
3. *Innovazioni nel settore dei trasporti*, analisi e soluzioni su vari profili connessi ai trasporti (tra cui sostenibilità ambientale, sicurezza, occupazione,...);
4. *Sviluppo e competitività del settore*, analisi e soluzioni alla luce del contesto economico 1986-2000. Quest'ultima area risulta di particolare interesse anche perché più densa di contenuti programmatici in senso stretto. Si trattava di un'analisi del settore dei trasporti effettuata separatamente tra assi di collegamento (o assi multimodali: strade, ferrovie, idrovie a lunga percorrenza) e sistemi strutturali (valichi, porti, aeroporti, nodi di stazione).

Il piano svolgeva funzioni sia di tipo *sostanziale* (le scelte di merito) che di tipo *costituzionale* (riorganizzazione organizzazione ed attività degli attori pubblici)²⁴².

²⁴⁰ Per approfondire: (Carnevale Venchi, 1992) *Trasporti Pubblici (Voce)*, Parte II: *La pianificazione dei trasporti*, in *Enciclopedia del Diritto*, pp. 1088 e ss., Giuffrè Milano.

²⁴¹ Sulla proroga del comitato: Cfr. art. 34 comma 3 della l. n.41 del 1986 (legge finanziaria del 1986) e, sull'argomento: (Sirianni, 1987) *Trasporti e Circolazione*, in *Annuario delle Autonomie Locali 1987*, Roma. Il CIPET fu poi disciplinato dalla l. 186/1991. Esso è costituito da: Presidente del Consiglio dei Ministri o, se da lui delegato, il Ministro del Bilancio e della programmazione (presidenza), così come dai Ministri dei trasporti, del tesoro, dell'interno, della difesa, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della partecipazioni statali, della marina mercantile, del turismo e dello spettacolo.

²⁴² cfr. (Carnevale Venchi, 1992) *op. cit.* e (Amorosino, 1986) *op. cit.*

La tecnica adottata è, dunque, quella della *pianificazione amministrativa per obiettivi*²⁴³, ma sulla natura di tale atto si è discusso abbondantemente sia in giurisprudenza che in dottrina²⁴⁴. Una prima tesi sosteneva che si trattasse di atto politico, mentre secondo altri si trattava di mero atto di indirizzo e coordinamento. Le conseguenze dell'accoglimento dell'una o dell'altra tesi sono notevoli soprattutto sulla cogenza dell'atto.

A sciogliere la questione fu il parere dell'adunanza generale del Consiglio di Stato²⁴⁵, il quale individuò nel Piano Generale dei Trasporti un *atto amministrativo generale* (e governativo) *con valenza anche politica*. Quest'ultima caratteristica venne desunta dalla circostanza procedurale che, per la prima adozione e per gli aggiornamenti, fossero necessari sia il parere delle Commissioni parlamentari permanenti, sia l'approvazione del Consiglio dei Ministri. Al contempo, secondo il Consiglio di Stato, si trattava di *atto di indirizzo e coordinamento*, visto l'assetto del sistema ed il rapporto tra pianificazione nazionale e regionale.

Così chiarita la natura dell'atto, la vincolatività del piano si esprime su diversi livelli:

1. *Nei confronti dello Stato*, sulle attività programmatiche dei Ministeri, degli enti pubblici statali, strumentali e ausiliari, delle imprese pubbliche;
2. *Nei confronti delle Regioni* e nel complesso dei pubblici poteri in esse operanti (enti locali)²⁴⁶;

²⁴³ (Giannini, 1981), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè.

²⁴⁴ cfr. sul punto (Sirianni, 1987) *op. cit.* e Parere Consiglio di Stato, ad. Gen., numero 18 del 1986, così come citati da (Carnevale Venchi, 1992).

²⁴⁵ Parere Consiglio di Stato, ad. Gen., numero 18 del 1986, già citato.

²⁴⁶ Sul punto un acceso dibattito in dottrina aveva: a) negato ogni vincolatività del PGT sull'attività legislativa e amministrativa delle Regioni; b) ammesso una vincolatività solo nei confronti dell'attività amministrativa; c) ammesso una vincolatività solo nei confronti dell'attività regionale in materia di pianificazione dei trasporti.

3. *Nei confronti dei privati*, in maniera mediata dagli interventi delle autorità che disciplinano l'attività di quei privati che abbiano qualche connessione con il settore dei trasporti²⁴⁷.

La cd **legge obiettivo**²⁴⁸ era intervenuta in tale materia, rafforzando i momenti di partecipazione delle Regioni e semplificando le procedure di pianificazione (operate in sede di Piano Generale dei Trasporti) e programmazione (operate prevalentemente nel Programma delle Infrastrutture Strategiche, allegato al DEF, e nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche).

Il recentissimo **decreto legislativo numero 50 del 18 aprile 2016**²⁴⁹ è nuovamente intervenuto sul sistema, incentrando il momento della pianificazione sul **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)**, già previsto dalla Legge Obiettivo; ed il momento della programmazione sul **Documento Pluriennale di Pianificazione**, già previsto dal decreto legislativo numero 228 del 2011²⁵⁰.

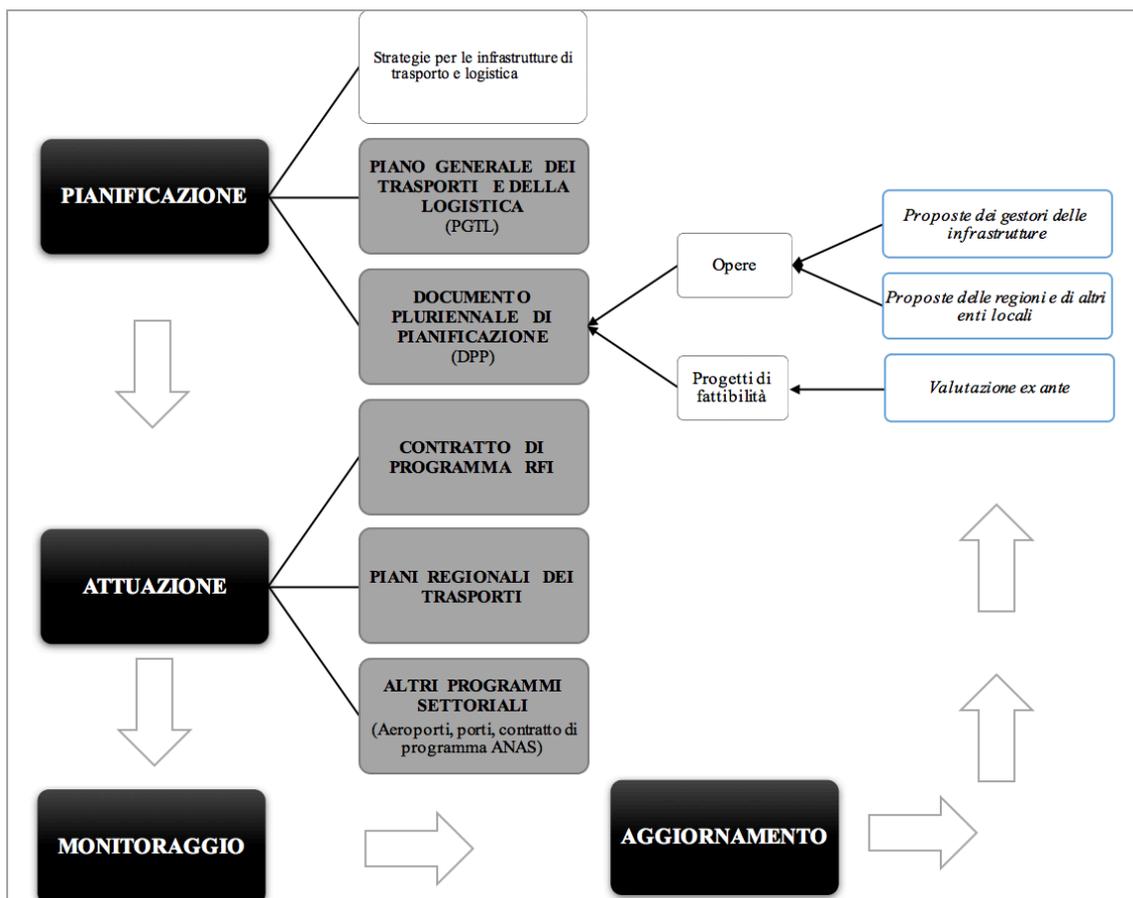
²⁴⁷ Cfr. (Amorosino, 1986) *op. cit.*

²⁴⁸ Legge numero 443 del 2001 “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.*”

²⁴⁹ Decreto Legislativo numero 50 del 2016 “*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”

²⁵⁰ precisamente all'articolo 2 comma 1 di tale decreto.

Pianificazione delle infrastrutture alla luce del d.lgs. 50/2016



Fonte: (MEF, et al., 2016)

Elaborazione: propria

2.2.1 Piano Generale dei Trasporti e della Logistica

Il Piano generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) contiene le linee strategiche delle politiche per la mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese²⁵¹.

Il contesto geografico in cui il PGTL opera è quello sicuramente europeo, ma anche e soprattutto Mediterraneo, considerata la recuperata consapevolezza del

²⁵¹ Così (MEF, MIT, & Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016): *Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica*, Allegato al Documento di Economia e Finanza (Aprile 2016).

ruolo strategico dell'Italia nel collegamento Europa-Oriente ed Europa-Nord-Africa²⁵².

Il contesto normativo, invece, è tanto europeo²⁵³ – con il sistema di direttive e regolamenti analizzati nel precedente capitolo – quanto nazionale. Il contesto normativo nazionale appare costituito sia dalle fonti normative già citate che da tutte le norme appartenenti ad altri settori (altre modalità di trasporto, trasporto pubblico locale e lavori pubblici).

I soggetti che partecipano alla sua formazione sono: Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Servizio Pianificazione e Programmazione) che ne dirige la formazione, Ministero dei Lavori Pubblici e Ministero dell'Ambiente²⁵⁴.

Sotto un profilo contenutistico, il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica opera anzitutto una ricognizione della situazione del sistema infrastrutturale italiano, individuandone le principali criticità²⁵⁵ e fissando obiettivi per superarle. Essi, nel disegno del Piano del 2001 erano:

1. *Sostenere la domanda di trasporto* (monitorata con il SIMPT²⁵⁶), adottando strategie infrastrutturali operanti sul mercato, sulle norme e sull'organizzazione del settore;
2. *Promuovere gli interventi a favore della sostenibilità ambientale;*
3. *Assicurare l'efficienza economica*, con programmazione degli investimenti, partecipazioni private e concorrenza;

²⁵² sul punto: (Ferlaino & Levi Sacerdotti, 2005), *Processi decisionali dell'alta velocità in Italia. Il ruolo del Piemonte nel Corridoio Sud dello Spazio alpino*, pp. 53 e ss., FrancoAngeli, Milano (2005).

²⁵³ ma occorre precisare che fino agli inizi degli Anni Novanta, la pianificazione dei trasporti è stato un fatto proprio dei soli Stati membri, poiché il trattato di Roma non aveva previsto per la Comunità una specifica competenza di tal tipo. Sul punto: (Rangone, 2006) *op. cit.*

²⁵⁴ cfr. (Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 2000), *Nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (versione sintetica)*, (http://rst.it/Testi/PDF/Documentazione/Mob/PGT_Sintetico.pdf).

²⁵⁵ in (Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 2000), il Piano individua tali criticità: 1) squilibrio verso la strada; 2) Congestione di alcune direttrici; 3) Inquinamento e sicurezza; 4) Vulnerabilità economica; 5) Debolezza della struttura imprenditoriale; 6) Mancanza di coordinamento tra soggetti istituzionali; 7) Scarso coinvolgimento dei privati nella realizzazione e costruzione di infrastrutture.

²⁵⁶ La domanda di trasporto, ai sensi del PGTL, è monitorata con il Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti. Il sistema si basa su dati riguardanti l'offerta di trasporto, scenari macroeconomici, scenari demografici, modelli di impatto.

4. *Promuovere il riequilibrio territoriale* (soprattutto tra Nord e Sud);
5. *Coordinare la programmazione statale con quella comunitaria*;
6. Individuare lo SNIT, il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti;

Su quest'ultimo punto occorre soffermarsi.

Il **Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti** individua i pilastri del sistema di trasporto italiano, definendo l'insieme delle infrastrutture di interesse nazionale o internazionale finanziate dallo Stato. Le previsioni dello SNIT consentono di individuare - fuori dalle incertezze legislative - le competenze concrete nei vari livelli di governo e di fornire un quadro di riferimento operativo per le azioni che gli enti locali intenderanno intraprendere nel settore. Lo SNIT, inoltre, consente di individuare un quadro organico del sistema infrastrutturale anche mediante la ricognizione più approfondita della situazione attuale (con analisi delle caratteristiche e delle criticità), nonché mediante lo studio della distribuzione delle risorse.

In ambito ferroviario lo SNIT individua gli assetti della rete ferroviaria nazionale, raggruppandoli in assi principali:

Assi principali SNIT²⁵⁷

Assi Longitudinali

Dorsale
Adriatica
Tirrenica

Assi Trasversali

Collegamento tra direttrici longitudinali

Assi Trasversali Est-Ovest

Pianura Padana
Aree Metropolitane
(Torino, Milano, Area diffusa Veneto)

²⁵⁷ Fonte: (Isola, 2007), *Pianificazione programmazione delle reti di trasporto e delle infrastrutture logistiche*, Intervento, Corso di Logistica territoriale, Dipartimento di Ingegneria Civile, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

Assi di accesso ai Valichi Alpini:

- | | |
|---|--|
| valichi: | 1. FRANCIA: Ventimiglia, Fréjus |
| (collegamento alla rete TEN Europea) | 2. SVIZZERA: Sempione, Luino, Como |
| TEN Europea) | 3. AUSTRIA: Brennero, Tarvisio |
| | 4. SLOVENIA (Gorizia, Trieste Villa-Opicina) |
-

Direttrici di accesso

Sud

Mappa della rete ferroviaria individuata dallo SNIT



Lo SNIT, così come inteso nel PGTL, ha come primo obiettivo quello di *individuare un primo insieme di interventi strutturali prioritari*, offrendo un utile quadro di riferimento in cui i soggetti potranno orientare le proprie scelte in coerenza con quelle adottate in sede nazionale.

La logica che sottende alla redazione del Piano è quella di considerare tale documento non come momento statico, ma come *processo dinamico* che - oltre (e

tra) gli aggiornamenti triennali previsti già dalla legge n. 245/1984 per il PGT - sia capace di adeguarsi alla domanda di trasporto e allo sviluppo del Paese.

Un'attuazione più precisa e puntuale degli indirizzi contenuti all'interno del piano è affidata al recepimento contestuale e complementare in atti quali DEF, leggi collegate alla legge finanziaria, DPR, Decreti Legislativi, Intese istituzionali di programma, Accordi di programma, Contratti di servizio e patti territoriali²⁵⁸.

2.2.2 Documento Pluriennale di Pianificazione

Ai sensi del **decreto legislativo numero 228 del 2011**²⁵⁹, il Documento Pluriennale di pianificazione è quel documento mediante il quale ogni Ministero, nel rispetto delle procedure comunitarie di valutazione dell'impatto ambientale, interviene nell'ambito di propria competenza, al fine di dare coerenza a tutti i piani e programmi di investimento. Le finalità che esso persegue sono quelle di migliorare la qualità della programmazione ed ottimizzare la distribuzione delle risorse²⁶⁰. Si tratta di un documento la cui redazione appare abbastanza complessa. Per questo motivo, oltre alle disposizioni legislative è stato elaborato un **Vademecum** contenente indicazioni e dettagli operativi, redatto da un gruppo di lavoro che ha coinvolto diversi Ministeri²⁶¹.

Sotto un profilo contenutistico, esso si divide in tre sezioni:

Sezioni del Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)²⁶²

Sezione I Analisi ex ante dei fabbisogni strutturali²⁶³

²⁵⁸ Cfr. (Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 2000) *op. cit.*

²⁵⁹ Decreto Legislativo numero 228 del 2011 "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche."

²⁶⁰ Cfr. art. 2 comma 1 del decreto legislativo numero 228 del 2011.

²⁶¹ Il gruppo di lavoro risulta così composto: Dipartimento per la Programmazione Economica (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, con il supporto dell'Unità tecnica di finanza di progetto) e Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (svolto dal Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, ex Unità di Valutazione degli investimenti pubblici - per effetto del Decreto legge n. 101/2013, art. 10). Al Vademecum, utile per la redazione delle Linee Guida di settore e per i successivi DPP, è stato affiancato un *Addendum al Vademecum* con ulteriori disposizioni operative.

²⁶² Cfr. art. 2 comma 2 del decreto legislativo numero 228 del 2011.

²⁶³ Il contenuto della sezione è disciplinato dall'articolo 3 comma 1 del decreto legislativo numero 228 del 2011. Per i criteri di valutazione ex ante, bisogna fare riferimento: 1) alle Linee Guida settoriali del

	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi della domanda attuale e futura di infrastrutture e servizi - Obiettivi di risultato e di impatto da conseguire - Priorità di intervento (Individuazione, criteri e valutazioni) - Coordinamento delle priorità con le direttive ministeriali ed i preesistenti documenti di pianificazione
Sezione II	<ul style="list-style-type: none"> - Metodologia e risultanze della procedura di valutazione e selezione delle opere da realizzare - Priorità di intervento
Sezione II	<ul style="list-style-type: none"> - Criteri di valutazione ex post degli interventi pianificati - Sintesi delle valutazioni ex post già effettuate

Tutti gli elementi inseriti nel DPP hanno una coerenza particolare. Dispone, infatti, il quarto comma del d. lgs. 228/2011 che “I Ministeri hanno l'obbligo di traslare i contenuti del Documento nei contratti di programma che stipulano con le aziende vigilate”.

Sotto un punto di vista procedurale, il Documento è adottato a cadenza triennale (entro il 31 ottobre dell'anno precedente al triennio di riferimento), trasmesso al CIPE (che lo inserisce all'ordine del giorno della prima seduta disponibile), previa positiva conclusione dell'istruttoria da parte del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Della positiva conclusione dell'istruttoria viene data comunicazione all'Amministrazione proponente. Se il CIPE non dovesse deliberare entro la seconda seduta utile successiva alla comunicazione di positiva conclusione dell'istruttoria, il Ministero può procedere all'approvazione del

Ministero (LG), alla disposizione generale dell'articolo 8 comma 3 dello decreto legislativo numero 228 del 2001; 3) All'allegato del DPCM del 3 agosto 2012 “Attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche”.

Documento con decreto motivato, recependo le osservazioni compiute in sede istruttoria²⁶⁴.

Il coordinamento con il bilancio dello Stato e i profili di riorganizzazione dei programmi di spesa e di programmazione delle risorse impongono che la redazione del Documento segua anche le indicazioni poste dall'articolo 40, comma 2, lettere g) ed i) della legge numero 196 del 2009²⁶⁵. Ai sensi di tali norme la redazione è effettuata mediante indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio, nonché alla luce di accordi triennali tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministri²⁶⁶.

Quanto al monitoraggio sull'attuazione del Documento, il sesto comma dell'articolo 2 del d. lgs. 228/2011 prevede, entro il termine del 31 ottobre di ogni anno, la trasmissione al CIPE, da parte del Ministero, di una relazione in cui si dia conto di eventuali aggiornamenti e modifiche (congruamente motivati) necessarie alla luce delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Ulteriore strumento di monitoraggio, ispirato al principio di trasparenza – su cui il nostro sistema appare ancora abbastanza carente – è **Open Cantieri**, progetto promosso e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tale progetto realizza una finestra informativa completa sul processo di realizzazione delle infrastrutture. Gli indicatori possono essere consultati per singola opera, per lotti di opere, per regioni o per macro-aree²⁶⁷.

Onde evitare la sovrapposizione ed il mancato coordinamento tra strumenti di pianificazione, l'ultimo comma dell'articolo 201 del già citato decreto dispone che,

²⁶⁴ Art. 2 comma 5 del decreto legislativo numero 228 del 2011.

²⁶⁵ Che così dispongono: "... g) *introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio; (...).*

i) adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi;"

²⁶⁶ cfr. (MEF, MIT, & Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016), *op. cit.*

²⁶⁷ cfr. (MEF, MIT, & Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016), *op. cit.*

in sede di redazione di ogni nuovo DPP, si proceda anche alla revisione degli interventi inseriti nel DPP precedente. Pertanto il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti valuta il reinserimento di ogni singolo intervento secondo i criteri già analizzati. Questa ulteriore valutazione è arricchita da considerazioni circa la permanenza dell'interesse pubblico alla realizzazione e la fattibilità economico-finanziaria. Per la medesima finalità di coordinamento, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti può proporre modifiche aggiuntive o eliminative per ragioni eccezionali, imprevedibili o comunque non preventivate in sede di redazione del documento²⁶⁸. Uno studio condotto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2011²⁶⁹ ha evidenziato come gli strumenti italiani risultino all'altezza del confronto internazionale. Nazioni come la Germania, la Francia ed il Regno Unito presentano, al pari dell'Italia, una metodologia basata su linee guida chiare e formalizzate che forniscono criteri precisi per la valutazione ex ante ed ex post delle infrastrutture. In più, rispetto all'Italia, tali nazioni hanno optato per un metodo trasparente sulle scelte e sulle valutazioni effettuate. Quanto alla concertazione, sono spesso diffusi momenti di raccordo con i territori, per aumentare il consenso che accompagna la realizzazione delle infrastrutture con il beneficio di ridurre le conflittualità, migliorare la qualità della stessa infrastruttura e favorire il coordinamento pianificazione-programmazione. Iniziative di questo tipo sono state avviate dal Dipartimento per la Programmazione ed il coordinamento della Politica Economica (DIPE).

Gli strumenti confluiti nel DPP: cenni sul Programma Infrastrutture Strategiche

L'introduzione del Documento Pluriennale di pianificazione con il d. lgs. n. 288/2011 ha comportato un'efficace forma di coordinamento tra il momento della pianificazione ed il momento di programmazione. Essa ha abrogato strumenti

²⁶⁸ cfr. articolo 201 comma 10 del decreto legislativo numero 50/2016.

²⁶⁹ (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - NVVIP, 2011) *Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica*, a cura del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, in collaborazione con EY Financial-Business Advisor e Politecnico di Milano, Roma, 2011.

tipici di programmazione come il **Programma Infrastrutture Strategiche** (PIS) e il **Programma Triennale delle Opere Pubbliche**, confluiti nel DPP.

L'articolo 10 comma 8 della legge 196 del 2009 disponeva che al Documento di economia e finanza (DEF) - da presentare entro il 10 aprile al Parlamento - venisse allegato il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) previsto dall'art. 1, comma 1, della L. 443/2001²⁷⁰ e lo stato di avanzamento relativo all'anno precedente (cd. Allegato infrastrutture). Il documento, presentato previo parere del CIPE ed intesa della Conferenza Unificata²⁷¹ è stato adottato in questi termini fino al 2014 (XII Piano delle Infrastrutture Strategiche).

Tale atto, aggiornato a cadenza annuale²⁷², individua una serie di interventi infrastrutturali mediante i quali sostenere lo sviluppo e la modernizzazione del Paese e soddisfare quello che è stato definito come il *fabbisogno nazionale di infrastrutture*.

Nell'ultimo aggiornamento, allegato al DEF del 2015, ha, invece, indicato le primissime linee guide per il contenuto del successivo DPP.

2.3 Attuazione della programmazione.

2.3.1 Attuazione livello regionale.

Secondo l'ordinamento delineato dalla legge numero 151, le Regioni definivano la loro linea di azione mediante la "predisposizione di piani regionali dei trasporti", nonché mediante la "adozione programmi pluriennali e annuali di intervento, sia per gli investimenti che per l'esercizio del trasporto pubblico locale"²⁷³. La legge conferiva alle Regioni due generiche competenze, pianificatoria e programmatoria, da esercitare in armonia con le norme in tema di assetto del territorio e in

²⁷⁰ Articolo abrogato dal d. lgs. n. 50/2016.

²⁷¹ ma la prassi più recente era nel senso di acquisire il parere del CIPE e l'intesa della Conferenza Unificata solo dopo l'adozione del Piano.

²⁷² Ai sensi dell'articolo 1 comma 1 legge numero 443 del 2001 (abrogato), l'aggiornamento del Programma Infrastrutture Strategiche avveniva mediante il cd "Allegato Infrastrutture" al Documento di Economia e Finanze.

²⁷³ Articolo 2 comma 1 lettera b) e c) della Legge 10 aprile 1981, n. 151

coordinamento con i servizi ferroviari. La specificazione del contenuto normativo era quindi lasciato all'autonomia regionale²⁷⁴.

A partire dagli anni Ottanta, le scelte adottate dal legislatore regionale a riguardo, non sono eccessivamente variegate e possono essere raggruppate in poche caratteristiche discrete²⁷⁵. In primo luogo, rispetto alla pianificazione statale, non si è seguita la dicotomia organo (comitato) e ufficio (segreteria tecnica) per la stesura e adozione del piano²⁷⁶. In secondo luogo, i “comitati regionali di coordinamento dei trasporti”, sono stati istituiti più con finalità consultive che con finalità concretamente attive all'elaborazione del piano. Sotto un aspetto più procedurale, il subprocedimento dell'elaborazione vede in primo piano la giunta regionale - coadiuvata dal comitato o da un ufficio tecnico ad hoc – ma vede in primo piano anche tutti i soggetti interessati dal piano dei trasporti. Ne sono un esempio l'audizione, in conferenze e riunioni, degli enti locali e delle forze sociali, nonché i pareri richiesti ex lege. L'adozione dello schema definitivo segna il passaggio al secondo subprocedimento: l'adozione del piano. Tale seconda fase non è dissimile dalla prima se non fosse per il diverso momento cronologico ed il diverso ruolo partecipativo di enti locali e forze sociali (con osservazioni allo schema finale)²⁷⁷. L'adozione è competenza o del Consiglio o della Giunta a seconda della forma di governo adottata dalla Regione.

Quanto ai profili più contenutistici²⁷⁸, il Piano Regionale dei Trasporti definisce obiettivi e priorità dell'azione regionale in materia di trasporti, promuovendo integrazione e coordinamento tra modalità di trasporto. Inoltre, esso svolge funzioni pianificatorie specifiche quali: individuazione delle principali infrastrutture e linee di trasporto regionale/infra-regionale; individuazione delle

²⁷⁴ così (Alberti, 1989) *op. cit.* pp.180 e ss.

²⁷⁵ Sul punto, per approfondire: (Talice, 1988) *I trasporti comunali*, La nuova Italia scientifica (1988) e (Merloni, 1985) *Leggi regionali di attuazione della legge quadro sui trasporti pubblici locali*

²⁷⁶ Fanno eccezione soltanto due regioni: Lazio (con la Segreteria Tecnica) e Abruzzo (con il comitato tecnico).

²⁷⁷ cfr. (Alberti, 1989) *op. cit.*

²⁷⁸ Individuati molto genericamente dalla l. 151, specificati lievemente dal PGT e meglio individuati dalle singole leggi regionali.

principali infrastrutture di collegamento tra bacini di traffico; individuazione, delimitazione e criteri di disciplina dei bacini di traffico; indirizzo e coordinamento dell'azione degli Enti Locali nelle azioni rilevanti per il settore dei trasporti; definizione indirizzi generali di politica tariffaria e criteri di costo del trasporto.

Sulla natura giuridica del piano, i maggiori contrasti²⁷⁹ si sono concentrati sulla necessità di adozione mediante atto legislativo o con semplice delibera consiliare (atto amministrativo generale)²⁸⁰. L'orientamento prevalente è nel senso di una ampia fungibilità tra le due forme, con prevalenza di utilizzo della seconda²⁸¹. La vincolatività del piano opera tanto nei confronti dell'attività degli enti locali infraregionali, quando su ogni altro soggetto, pubblico o privato, operante nel settore.

Quanto ai rapporti con il PGT²⁸², la dottrina riconosce una profonda affinità tra i due strumenti di pianificazione, in quanto entrambi delineano gli obiettivi principali della politica dei trasporti (cambiando soltanto il destinatario delle previsioni) ed entrambi sono qualificabili come atti "a valenza politica", *atti programmatici*²⁸³ e *atti di indirizzo e coordinamento*²⁸⁴.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, oltre ad attuare quanto disposto in sede europea in tema di sussidiarietà e non discriminazione, afferma esplicitamente di aver compiuto due precise scelte di fondo: liberalizzazione del mercato e federalismo dei trasporti. Quanto al *federalismo dei trasporti*²⁸⁵, il legislatore ha inteso realizzarlo mediante l'articolazione delle competenze – distinte e complementari – e delle risorse finanziarie su due livelli: quello statale e

²⁷⁹ Ad esempio cfr.: (Morbidelli, 1981) *Verso una legge quadro sui trasporti*, in *Regioni IX* n. 1, pp.156-167; (Gizzi, 1986) *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè (1986); (Bassi, 1971).

²⁸⁰ così (Talice, 1985) *Il piano generale dei trasporti* in *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*.

²⁸¹ Si veda, ad esempio: (Alberti, 1989) *op. cit.* e (Pini, 1979) *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*, CEDAM, Padova (1979), pp. 165 e ss.

²⁸² Sul punto: (Alberti, 1989) *op. cit.* e (Talice, 1988) *op. cit.*

²⁸³ Vengono definiti come atti programmatici nelle leggi regionali di Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia e Molise.

²⁸⁴ Vengono definiti come atti di indirizzo e coordinamento nelle leggi regionali di Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto.

²⁸⁵ L'esperienza, però, si sta rivelando fallimentare.

regionale. Ogni livello di pianificazione dovrà assumere la caratteristica di programmazione integrata e finalizzata ad obiettivi specifici. Quella generale avrà, in più, la caratteristica di essere *indispensabile e sistematico comun denominatore* delle Pianificazioni Regionali senza tradursi in vincolo all'autonomia decisionale delle Regioni che, nel disegno del piano, assumono il ruolo di *interlocutori essenziali*²⁸⁶.

In tale sistema, tutte le infrastrutture non inserite nel Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) sono di competenza regionale²⁸⁷. Il Piano Generale, anzitutto, indica una serie di obiettivi che i Piani Regionali dovrebbero raggiungere:

Obiettivi diretti

- Garantire accessibilità a persone e merci nel territorio, anche se con livelli di servizio differenziati sulla base della rilevanza sociale delle diverse zone e soprattutto a favore di soggetti con ridotte capacità motorie o con handicap fisici
- Minimizzare i costi di mobilità individuale e collettiva
- Assicurare alta affidabilità e scarsa vulnerabilità al sistema
- Contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto

Obiettivi indiretti

- Ridurre il livello di inquinamento attuale
- Proteggere il patrimonio ambientale, storico e artistico
- Contribuire al raggiungimento degli obiettivi di pianificazione territoriale ed economico-sociale

²⁸⁶ Sul punto: cfr. (Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 2000), *op. cit.* e (Ferlaino & Levi Sacerdotti, 2005), *op. cit.*

²⁸⁷ Le risorse finanziarie sono erogate mediante assegnazione dal Fondo Unico di cui si parlerà più ampiamente nel cap. 4.

In secondo luogo, al fine di garantire coerenza alle scelte di programmazione, il Piano Generale – adempiendo alla funzione di coordinamento che spetta allo Stato – indica una metodologia generale di pianificazione dei trasporti a cui le Regioni sono invitate ad aderire. Tale metodologia propone una “costruzione continua nel tempo del disegno di riassetto dei sistemi di trasporto regionali”, superando la tradizionale programmazione settoriale a favore di una pianificazione più integrata con le politiche territoriali²⁸⁸.

2.3.2 Attuazione ad altri livelli

Il Contratto di Programma RFI.

Il contratto di programma è lo strumento a cui è affidata la disciplina degli aspetti economico-finanziari del rapporto (di concessione) tra lo Stato e RFI.

Si tratta di uno strumento di recepimento e attuazione delle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione. Oltre a prevedere il completamento di interventi già finanziati (ma non contrattualizzati), infatti, contiene una serie di investimenti che costituiscono la prima applicazione, su base quinquennale, del Piano Generale di Trasporti e Logistica (PGTL).

La sua introduzione risale al 1987. La prima adozione risale al 1991, cui hanno fatto seguito il contratto di programma “ponte” del 1992e il contratto di programma 2001-2005 (prorogato al 2006). Il contratto di programma 2007-2011, con l’aggiornamento del 2009, ha recepito tutte le novità introdotte dalla legge 191/2009 (Legge finanziaria del 2010). Il comma 232 dell’articolo 2 di tale legge, infatti dispone l’individuazione di specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T con procedure particolari di realizzazione in ragione della loro complessità²⁸⁹.

²⁸⁸ cfr. (Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 2000) *op. cit.*

²⁸⁹ Si tratta di interventi finanziabili a blocchi, in modo da permetterne la realizzazione su “lotti costruttivi” ancorché “non funzionali”. Così dispone il comma 232 dell’articolo 2 della legge finanziaria 2010: “Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sono individuati specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T e inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche, aventi costi

In seguito, per effetto della delibera numero 4 del 2012 del CIPE, lo strumento è stato diviso in:

1. **CdP – S (Contratto di Programma – Parte Servizi):** il documento disciplina tutti i profili di manutenzione e sicurezza dell'infrastruttura. Il contratto attualmente vigente è il CdP-S 2012-2014, approvato con delibera del CIPE numero 22/2013 e prorogato fino al 31.12.2016²⁹⁰;
2. **CdP – I (Contratto di Programma – Parte Investimenti):** il documento disciplina la programmazione degli investimenti in infrastrutture, alla luce del perseguimento degli obiettivi individuati in sede di pianificazione. Il contratto attualmente vigente è il CdP-I 2012-2016, aggiornato nel 2015²⁹¹.

Quest'ultimo documento è sicuramente maggiormente d'interesse in sede di studio dell'attuazione della pianificazione infrastrutturale. Esso individua una serie di priorità di intervento: incremento sicurezza, efficientamento e maggiore produttività, superamento colli di bottiglia (in rete e nei nodi), incremento della qualità del servizio offerto alle imprese ferroviarie e ai viaggiatori, sviluppo reti

e tempi di realizzazione superiori, rispettivamente, a 2 miliardi di euro e a quattro anni dall'approvazione del progetto definitivo e non suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore a 1 miliardo di euro, per i quali il CIPE può autorizzare, per un importo complessivo residuo da finanziare, relativo all'insieme dei progetti prioritari individuati, non superiore a 10 miliardi di euro, l'avvio della realizzazione del relativo progetto definitivo per lotti costruttivi individuati dallo stesso CIPE, subordinatamente alle seguenti condizioni: a) il costo del lotto costruttivo autorizzato deve essere integralmente finanziato e deve esservi copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, devono costituire almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera; in casi di particolare interesse strategico, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, può essere consentito l'utilizzo della procedura di cui al presente comma anche in caso di copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, costituiscono almeno il 10 per cento del costo complessivo dell'opera; b) il progetto definitivo dell'opera completa deve essere accompagnato da una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali; l'autorizzazione dei lavori per i lotti costruttivi successivi al primo lotto deve essere accompagnata da un aggiornamento di tutti gli elementi della medesima relazione; c) il contraente generale o l'affidatario dei lavori deve assumere l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria, eventualmente sorta in relazione alle opere individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'alinea, nonché a qualunque pretesa anche futura connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi; dalle determinazioni assunte dal CIPE non devono in ogni caso derivare nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore dell'opera per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria.”.

²⁹⁰ La proroga è stata disposta fino al completamento della disciplina del CdP-S o comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2016 con l'articolo 7 del decreto legge numero 210 del 2015 convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21.

²⁹¹ con delibera del CIPE del 23 dicembre 2015.

merci e incremento dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno. In secondo luogo, predisponendo le risorse necessarie, esso suddivide le strategie individuate nel PGTL in macro categorie di interventi:

- Proseguimento programmi di sicurezza ed ammodernamento tecnologico
- Sviluppo, ammodernamento e rilancio del TPL
- Miglioramento regolarità e velocità degli assi viaggiatori
- Trasferimento merci su ferro
- Proseguimento realizzazione opere per lotti costruttivi
- Nuove opere di interesse regionale e metropolitano e di interesse europeo, sia per il potenziamento dei collegamenti che per l'adeguamento prestazionale.

Anche nel contratto di programma, l'inserimento dei progetti segue il criterio della gerarchizzazione secondo specifici parametri:

1. Natura sociale
2. Riequilibrio territoriale
3. Effetti positivi sullo sviluppo economico di aree depresse
4. Previsione nella legge obiettivo
5. Presenza nel Piano Impresa 1999-2003
6. Redditività²⁹²
7. Effetto Rete²⁹³

FS: il piano di priorità degli investimenti.

Il Piano di Priorità degli Investimenti è lo strumento con cui vengono concretamente individuati gli interventi prioritari e le occorrenze finanziarie su base annuale. Anche il Piano di Priorità degli Investimenti effettua un'analisi completa del fabbisogno infrastrutturale del Paese, ma, in più, evidenzia i *costi a*

²⁹² Inserimento suggerito dalla Delibera CIPE numero 12 del 2002 “*Addendum al Contratto di Programma 2001-2005 tra il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e le Ferrovie dello Stato S.p.a.*”.

²⁹³ Inserimento suggerito dalla Delibera CIPE numero 12 del 2002 già citata.

vita intera, i tempi di realizzazione, le previsioni contabili e il fabbisogno di risorse statali necessarie.

Anche per l'inserimento di interventi nel PPI sono previsti parametri specifici. Essi sono:

1. Mantenimento in efficienza di reti e impianti
2. Miglioramento automazione e sicurezza
3. Redditività economica e ricadute gestionali
4. Attivazione e riflessi cronologici di fasi funzionali intermedie
5. Integrazione con altri investimenti programmati (es. AV/AC, Corridoi Europei)
6. Potenziamento trasporto merci
7. Potenziamento rete nel Mezzogiorno ed in aree depresse.

2.4 Il necessario coordinamento con la pianificazione territoriale.

L'esistenza di una correlazione tra pianificazione del territorio e pianificazione di infrastrutture è innegabile e può spingersi fino al rapporto tra contenente e contenuto e - fuori da problematiche legate agli strumenti concretamente utilizzati - non è particolarmente problematica, pur essendo estremamente perfettibile.

Le infrastrutture, in modo particolare quelle dei trasporti, producono un notevole impatto sul territorio. Il loro sviluppo, pertanto, non può non seguire logiche di armonicità e funzionalità, al fine di migliorare accessibilità e fruibilità del contesto territoriale in cui sono inserite, rispettando il paesaggio. Di conseguenza, esse risponderanno alla finalità di collegare efficientemente i nodi urbani e favorire la concentrazione insediativa nelle aree già collegate. Tale finalità non potrà che essere raggiunta mediante la previsione di opportuni standard progettuali e di capacità, specie in contesti con alta densità di popolazione. Dal canto suo la pianificazione territoriale deve comunque lasciare allo sviluppo di future reti infrastrutturali gli spazi necessari, soprattutto prevenendo fenomeni di abusivismo edilizio. Questo dimostra come esista una stretta correlazione tra pianificazione

delle infrastrutture (di trasporto) e pianificazione territoriale. Tale correlazione è il riflesso di una correlazione più ampia: quella tra assetti infrastrutturali, modelli insediativi e domanda di mobilità. I modelli insediativi producono domanda di specifiche modalità di mobilità; l'assetto infrastrutturale sostiene ed orienta i modelli insediativi²⁹⁴.

L'esistenza di tale correlazione sostanziale, purtroppo, non si accompagna ad un rapporto armonico tra i rispettivi strumenti normativi di pianificazione. La più importante discrasia, osserva ad esempio (Gerundo, et al., 2013), è nella scala degli interventi: la pianificazione territoriale opera su un piano strettamente locale, mentre la pianificazione dei trasporti (e delle relative infrastrutture) ben trascende i limiti comunali o locali.

Come soluzione a tale discrasia, in varie esperienze, italiane ma soprattutto internazionali, si sta facendo spazio l'idea di una pianificazione sempre più integrata trasporti-territorio²⁹⁵. In tale contesto l'evoluzione delle infrastrutture di trasporto diventa direttamente funzionale alla trasformazione delle aree urbane, con il recupero di aree centrali e la valorizzazione di aree periferiche. Tale politica territoriale, spesso definita come *TOD – Transit Oriented Development*, attribuisce alle stazioni il ruolo di *luogo strategico* per la pianificazione urbana e la trasformazione urbana²⁹⁶. Esse, infatti, presentano congiuntamente le caratteristiche di *nodo di trasporto* e di *luogo urbano*. Il governo delle trasformazioni che generano è assai complesso, ma gli obiettivi che lo animano sono essenzialmente due: 1) massimizzare gli interventi in infrastrutture di trasporto nel breve termine 2) Favorire l'utilizzo del trasporto pubblico ed evitare

²⁹⁴ Per approfondire: (Gerundo, et al., 2013) *Dimensioni della trasformazione*, Le infrastrutture, pp. 89 e ss., Edizioni Scientifiche Italiane 2013.

²⁹⁵ Sul tema: (Papa e Pagliara, 2006) *Il Governo integrato delle trasformazioni urbane e delle infrastrutture di trasporto*, Atti della XXVII conferenza AISRe Impresa, Mercato, Lealtà territoriale. (Il governo integrato delle trasformazioni urbane e delle infrastrutture di trasporto, 2006).

²⁹⁶ Per approfondire: (Cervero, 2004), *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges and Prospects (TCRP Report 102)*, Transportation Research Board, Whashington (2004); (Dittmar, et al., 2004) *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development*, Island Press, Washington (2004), (Bertolini, 2005) *Sustainable Urban Mobility, an Evolutionary Approach*, European Spatial Research and Policy Vol. XII num.1, pp.109-125, University of Łódź.

il fenomeno dello *sprawl* urbano²⁹⁷. Nella pratica le politiche di TOD risultano molto efficaci, ma il loro punto debole consiste spesso nella mancanza di sistemicità, nella prevalenza dell'obiettivo di massimizzazione del profitto degli investimenti in infrastrutture di trasporto e nella conseguente produzione di squilibri nel contesto o della rete di trasporto o del sistema urbano²⁹⁸.

Best practices di pianificazione integrata trasporto-territorio: il caso Olandese della provincia Zuid-Holland e la nuova stazione ferroviaria di Utrecht.

A partire dalla fine degli anni Ottanta, l'Olanda ha promosso la politica del *The Right Business at the Right Place* nota come politica ABC²⁹⁹. La logica di tale politica è quella di ridurre gli spostamenti con mezzi di trasporto privati, migliorando la fruibilità e l'accessibilità del sistema territoriale, mediante la promozione dell'uso del trasporto pubblico, del car-sharing e degli spostamenti pedonali e ciclabili. Il governo olandese, al fine di perseguire tali finalità, ha definito per ogni livello gli strumenti di pianificazione più opportuni.

In tale contesto si inserisce la **realizzazione della ferrovia regionale della provincia di Zuid-Holland** (Olanda Meridionale). La particolarità di tale provincia è la presenza di un'alta densità insediativa, di un alto numero di snodi e di una densa rete infrastrutturale. Lo strumento di pianificazione utilizzato, assolutamente innovativo, è il progetto *De Stedenbaan*. Si tratta del primo caso di strumento di governo unico sia delle trasformazioni insediative sia delle trasformazioni infrastrutturali. Il progetto si è occupato dell'utilizzo di tratti di ferrovia, non più utilizzati in seguito alla costruzione della linea AV, per una forma

²⁹⁷ Il fenomeno dello *sprawl urbano* (o dispersione urbana) indica la crescita rapida e disordinata delle città, soprattutto nelle sue aree periferiche. Gli indicatori principali di tale fenomeno sono la bassa densità abitativa, il consumo sproporzionato del suolo, la riduzione di spazi verdi, la dipendenza dalle autovetture per gli spostamenti casa-lavoro a causa delle grandi distanze, mancanza di infrastrutture di mobilità alternativa (piste ciclabili, marciapiedi, attraversamenti pedonali). Per approfondire: Robert Bruegmann, *Sprawl: A Compact History*, University of Chicago Press, Chicago (2005).

²⁹⁸ Cfr. (Papa e Pagliara, 2006) *op. cit.*

²⁹⁹ Sulla politica ABC: (Martens, et al., 1999) *The ABC location policy in the Netherlands. 'The right business at the right place'*, TRANSLAND project, 1999.

di trasporto metropolitano regionale. Le stazioni sono state valutate sia nella loro dimensione di *nodo di trasporto*, valutando il numero di interconnessioni con le reti; sia come *luogo urbano*, studiandone l'uso grazie al rapporto tra superficie utile e superficie territoriale; ed infine i dati sono stati confrontati per studiare le interazioni trasporto-territorio. Le stazioni sono state così raggruppate in *cluster* per cui sono state previste specifiche politiche di sviluppo. Lo strumento utilizzato, quindi, tiene esplicitamente conto delle interrelazioni tra sistema di trasporto, assetto insediativo e domanda. Inoltre tiene anche conto di vari livelli di pianificazione delle relazioni tra gli attori coinvolti nel processo di trasformazione. Sulla stessa linea si pongono gli interventi di trasformazione urbana ed infrastrutturale della città di Utrecht. Essa è stata suddivisa in zona A (centrale) e zona B e C (periferiche). Per la prima sono stati avviati interventi di riqualificazione urbana. Per le seconde è stato previsto un sistema di collegamento tramite trasporto pubblico. L'**Utrecht City Project** interessa la zona A, la zona centrale attorno alla stazione principale. Gli interventi in esso previsti riguardano la rifunzionalizzazione del centro storico (in senso residenziale e commerciale), la creazione di una rete di percorsi pedonali di attraversamento, ma soprattutto interventi sulla stazione principale, con la sua riconversione da nodo di trasporto ad interscambio con la metropolitana regionale e con la sua trasformazione in centro commerciale integrato con il tessuto urbano. Quest'ultimo non trova più nei binari e nella stazione un elemento di interruzione, ma al contrario un elemento di collegamento mediante passaggi pedonali e riqualificazione di vecchi canali precedentemente sotterranei³⁰⁰.

³⁰⁰ Sul punto, per approfondire, cfr. nuovamente (Papa e Pagliara, 2006) *op. cit.*

CAP. 3: Localizzazione e progettazione delle infrastrutture

Il rapporto strettissimo che intercorre tra azione per le infrastrutture ed azione per il territorio trova la sua più chiara rappresentazione nella fase di localizzazione dell'infrastruttura. L'individuazione di un'infrastruttura da realizzare, operata dalla programmazione sulla base degli obiettivi fissati in pianificazione, assume la sua più concreta dimensione spaziale, con l'individuazione del punto preciso in cui essa verrà realizzata, con lo studio di tutte le componenti su cui andrà ad incidere, tanto relative all'ambiente, quanto relative agli assetti urbanistici preesistenti o precedentemente pianificati.

Le principali innovazioni legislative in materia di localizzazione delle infrastrutture hanno portato al completo abbandono del sistema della cd. *Pianificazione territoriale a cascata* della legge del 1942³⁰¹, preferendo un sistema basato sul dialogo interistituzionale tra i due soggetti "concorrenti" nella competenza legislativa³⁰².

L'articolo 81 del **DPR n. 616 del 1977**³⁰³ è un'istantanea di un'evoluzione che poi culminerà nell'articolo 10 comma 1 del Testo Unico in materia di esproprio³⁰⁴. Ai sensi di tale norma, la localizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non prevista dagli strumenti di pianificazione urbanistica, è decisa, su iniziativa dell'interessato o dell'amministrazione precedente, in sede di Conferenza dei Servizi³⁰⁵, di Accordo di Programma, di Intesa o tramite qualsiasi altro strumento contempli la possibilità di variazioni al Piano Urbanistico. La norma è stata

³⁰¹ Cfr. soprattutto artt. 5, 7 e 13 della legge numero 1150 del 1942 "Legge Urbanistica".

³⁰² Così (Rossano, 2003), *La realizzazione di opere pubbliche nelle recenti riforme legislative e costituzionali*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fascicolo 4, pp. 133 e ss.

³⁰³ Decreto del Presidente della Repubblica numero 616 del 1977 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382."

³⁰⁴ cfr. (Carnevale Venchi, 1992), *op. cit.* pp. 27 e ss.

³⁰⁵ Sulla disciplina della conferenza dei servizi: articoli 14-bis e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

grossomodo confermata dal successivo (ed oggi abrogato) articolo 97 del Codice dei Contratti Pubblici³⁰⁶.

Il **decreto legislativo numero 112 del 1998**³⁰⁷, all'articolo 55 (rubricato "Localizzazione di opere di interesse statale") dispone che le amministrazioni diverse dalle Regioni e dagli Enti Locali che intendano promuovere la realizzazione di un'opera, attivino le procedure di localizzazione delle opere solo a seguito di presentazione alla Regione, ogni anno, di un quadro complessivo delle opere e degli interventi che, nella propria programmazione triennale, debbano essere realizzati in quel determinato territorio regionale. Il secondo comma dello stesso articolo, confermando la già analizzata correlazione infrastrutture-territorio, impone che, nei casi in cui l'approvazione di progetti di opere e interventi pubblici producano variazione degli strumenti urbanistici, l'amministrazione predisponga uno specifico studio sugli effetti urbanistici, territoriali o ambientali delle opere con l'individuazione di eventuali misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale.

Il **DPR numero 380 del 2001**³⁰⁸, all'articolo 7, si occupa della cd *attività edilizia delle pubbliche amministrazioni*. L'articolo in questione individua una serie di opere ed interventi non sottoposti al regime dei titoli abilitativi (richiesti o non richiesti) del titolo II del medesimo decreto. Tra queste rientrano quelle opere che richiedono l'azione integrata e coordinata di più amministrazioni se sia già intervenuto – previo assenso del comune - un accordo tra le stesse pubblicato ai

³⁰⁶ L'articolo 97 del decreto legislativo numero 163 del 2006 è stato abrogato dal decreto legislativo numero 50 del 2016. Il Cons. St., sez. VI, 14 settembre 2006 n. 5321 ha negato la necessità della Conferenza dei Servizi quando localizzazione e progettazione non siano contrastanti con gli strumenti urbanistici.

³⁰⁷ Decreto Legislativo numero 112 del 1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³⁰⁸ Decreto del Presidente della Repubblica numero 380 del 2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)".

sensi di legge³⁰⁹; le opere pubbliche realizzate da soggetti statali, realizzate su aree demaniali o realizzate per interesse statale³¹⁰.

3.1 Tipologie di procedimenti di localizzazione

A seconda del tipo di infrastruttura e degli interessi coinvolti, il nostro ordinamento conosce procedimenti differenziati su diversi parametri: il procedimento ordinario e quello semi-ordinario.

Le fonti che disciplinano entrambi gli schemi procedimentali si ricollegano a strumenti di pianificazione (in primo luogo il Piano delle Infrastrutture Strategiche) che oggi sono stati assorbiti nel Documento di Pianificazione Pluriennale. Fa eccezione l'unica fonte recentemente innovata con decreto legislativo numero 50 del 2016: il codice dei contratti pubblici³¹¹.

Tra i vari punti che accomunano gli schemi procedimentali rientra quello motivazionale: la localizzazione delle infrastrutture appare non sottoposta a particolari vincoli di motivazione provvedimento, essendo essa censurabile solo per manifesta illogicità³¹².

³⁰⁹ Ovvero pubblicato ai sensi dell'articolo 34, comma 3 del decreto legislativo numero 267 del 2000.

³¹⁰ La norma, più precisamente fa riferimento alle seguenti categorie di opere: "a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l'assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni; c) opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554."

³¹¹ La disciplina in materia di realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi era contenuta nel decreto legislativo numero 190 del 2002 "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale". Successivamente fu trasfusa nel Titolo III della Parte II del decreto legislativo numero 163 del 2006. L'intero titolo è stato sostituito – ed abrogato – dalle disposizioni contenute nel nuovo codice dei contratti pubblici, il decreto legislativo numero 50 del 2016.

³¹² Cfr. T.A.R. Torino, (Piemonte), sez. I, 09/09/2008, n. 1875.

3.1.2 Il procedimento ordinario per le infrastrutture di interesse statale

Il **DPR numero 383 del 1994**³¹³ si occupa interamente della localizzazione delle infrastrutture. Oggetto del regolamento, come precisa l'articolo 1, è l'insieme dei “procedimenti di localizzazione delle opere pubbliche, che non siano in contrasto con le indicazioni dei programmi di lavori pubblici di cui all'articolo 14 della legge 11 febbraio 1994, n. 109³¹⁴, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti”. Ai sensi del successivo articolo 2, tutte le opere³¹⁵ sono anzitutto sottoposte a *procedura di accertamento di conformità* alle norme e alla pianificazione urbanistica ed edilizia. Tale accertamento è svolto, entro 60 giorni dalla richiesta dell'amministrazione proponente dallo Stato di intesa con la Regione interessata.

Il decreto legislativo numero 163 del 2006 disponeva - nel caso di esito negativo dell'accertamento o di mancato raggiungimento entro i termini dell'intesa tra Stato e Regioni interessate - il ricorso allo strumento della **Conferenza dei servizi sul progetto di preliminare**³¹⁶. A tale Conferenza erano legittimati a partecipare: le Regioni interessate, i Comuni interessati (previa deliberazione degli organi rappresentativi) e tutte le Amministrazioni dello Stato e gli Enti cui individuati dalla legge – statale o regionale - come tenuti ad adottare atti di intesa o rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni e nulla osta³¹⁷. La valutazione effettuata dalla Conferenza dei Servizi incontrava due ordini di limiti-vincoli: il primo consiste nella disciplina posta a tutela del patrimonio archeologico, storico artistico ed ambientale; il secondo consistente nella preclusione di modifiche che rendessero necessaria una nuova e successiva deliberazione dell'amministrazione

³¹³ Decreto del Presidente della Repubblica numero 383 del 1994 “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale.”

³¹⁴ Legge numero 109 del 1994 “Legge quadro sui lavori pubblici” (detta anche Legge Merloni)

³¹⁵ Le uniche opere di cui non dev'essere accertata la conformità alla disciplina-pianificazione urbanistica ed edilizia sono le opere militari.

³¹⁶ Ai sensi dell'articolo 2 (“Semplificazione ed accelerazione del processo amministrativo”) comma 14 della legge numero 537 del 1993 “Interventi correttivi di finanza pubblica”.

³¹⁷ Cfr. art. 3 comma 1 del DPR numero 383 del 1994.

proponente³¹⁸. Gli effetti della deliberazione assunta dalla Conferenza dei Servizi includevano anche la sostituzione di tutte le intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, approvazioni e nullaosta ai sensi della legge statale e regionale³¹⁹.

Sempre in vigore del precedente Codice dei Contratti Pubblici, nel caso in cui, in sede di Conferenza dei Servizi, una o più amministrazioni avessero espresso il proprio dissenso, l'amministrazione promotrice dell'opera – d'intesa con la Regione e tenendo conto delle posizioni e delle risultanze in Conferenza – avrebbe potuto adottare comunque la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera³²⁰. Si superava in questo modo il principio di unanimità in favore di un principio maggioritario nell'assunzione della decisione finale sulla localizzazione dell'opera³²¹. Con il nuovo codice dei contratti pubblici - il decreto legislativo numero 50 del 2016 (articolo 27) - si fa esplicito riferimento all'applicabilità delle norme generali sulla Conferenza dei Servizi ex articolo 14-bis della legge 241 del 1990. Il terzo comma dell'articolo 27 impone esplicitamente ai soggetti partecipanti di esprimersi sulla localizzazione e sul tracciato dell'opera, anche presentando proposte modificative, nonché manifestando l'eventuale necessità di opere mitigatrici e di compensazioni dell'impatto. La norma precisa, inoltre, che le conclusioni adottate dalla conferenza dei servizi in ogni profilo inerente la localizzazione dell'opera, non possono essere modificate, salvo la procedura di dissenso prevista dalla legge 241 del 1990 agli articoli 14-bis comma 3 bis e 14-quater, comma 3³²². Il caso cui fa riferimento il nuovo codice dei contratti rimandando all'articolo 14-quater, comma

³¹⁸ Cfr. art. 3 comma 2 e 3 del DPR numero 383 del 1994.

³¹⁹ cfr. art. 3 comma 4 del DPR numero 383 del 1994.

³²⁰ (Bassanini, Casini, Iaione, & Torchia, 2010) in *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, ASTRID, 2010 osservano opportunamente che non si applicano gli articoli 14, comma 4; 16, comma 3; 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

³²¹ L'innovazione è dovuta all'articolo 20 comma 10-bis del Decreto Legge n. 185 del 2008 "*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*", convertito in Legge numero 2 del 2009.

³²² L'unica eccezione è quella delle circostanze "imprevedibili". L'articolo 14-bis comma 3 bis dispone "*Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3*".

3 è quello in cui in Conferenza dei Servizi il dissenso sia stato espresso da un'amministrazione dello Stato con competenze in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-culturale o della salute. In vigore del precedente codice, si rimandava all'articolo 81, quarto comma del DPR numero 616 del 1977³²³. Tale norma, trascorso il termine di 90 giorni dal ricevimento del programma di intervento da parte delle regioni, dispone che nel caso in cui il Consiglio dei Ministri ritenga di dover comunque procedere, anche se in difformità rispetto agli strumenti urbanistici, la conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera sarà adottata con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali e previa proposta dei Ministri competenti per materia. L'attuale Codice, invece, rimanda al succitato comma 3 dell'articolo 14-quater il quale dispone che “Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, (...), nonché' dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione (..) è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali”. La norma dispone che, in

³²³ L'articolo così dispone: “*Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia*”.

caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il Consiglio dei Ministri possa comunque adottare la deliberazione.³²⁴

L'insieme delle disposizioni finora riportate delineano quello che viene definito il *procedimento ordinario* di localizzazione delle infrastrutture. Tracciando le linee tra gli elementi che lo costituiscono, ne risulta un modello di localizzazione "accentrato e ad intesa debole" (Bassanini, et al., 2010). La competenza di localizzazione, infatti, è spostata verso il centro, mitigata da intese regionali che risultano deboli nella circostanza di consensi espressi in sede di conferenza dei servizi.

3.1.2 Il procedimento semi-ordinario per le infrastrutture strategiche

La realizzazione di infrastrutture strategiche segue uno schema procedimentale lievemente differenziato rispetto a quello poc'anzi analizzato.

In vigore del precedente codice, il *procedimento semi-ordinario* si inseriva in quella corsia preferenziale che il legislatore intendeva assicurare alle infrastrutture strategiche per lo sviluppo del Paese³²⁵. Più precisamente si trattava – come disponeva l'articolo 161 – delle *infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale* e degli *insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, individuati a mezzo del programma di cui al comma 1 della legge numero 443/2001*.

³²⁴ Occorre precisare che quando il dissenso espresso da una regione o da una provincia autonoma nelle materie di propria competenza. In tal caso, per raggiungere l'intesa, l'articolo 14-quater comma 3 dispone che venga indetta una riunione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione degli enti interessati, rappresentanti da un unico rappresentante legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. Se l'intesa non è raggiunta in prima riunione, una seconda riunione viene indetta entro 30 giorni con le modalità della prima e previa valutazione di alternative progettuali. L'esito infruttuoso della seconda riunione dà avvio a trattative ulteriori per l'intesa. Se entro 30 giorni non è raggiunta, il Consiglio dei Ministri può comunque adottarla.

³²⁵ (Bassanini, Casini, Iaione, & Torchia, 2010) osserva che tale corsia preferenziale riguardava due momenti precisi dell'approvazione del progetto preliminare: valutazione di impatto ambientale e localizzazione dell'infrastruttura.

La prima peculiarità della procedura è la rigidità dei termini. Lo svolgimento dell'intero procedimento era dettato dal termine speciale di 180 giorni per il progetto preliminare e 210 per il progetto definitivo³²⁶.

Fermo restando il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali, la procedura semi-ordinaria si connotava per il maggiore sbilanciamento verso una *programmazione accentrata* ripartita tra il Ministero dei Trasporti ed il CIPE. Al primo spettavano compiti di natura istruttoria:

1. Ricevere e promuovere le proposte dagli altri Ministeri, dalle Regioni o dagli Enti Locali;
2. Formulare le proposte di programma (presentata a Regioni ed Enti Locali);
3. Promuovere intese e accordi nella fase di progettazione;
4. Acquisire, promuovere e trasmettere ai promotori del progetto i pareri richiesti ex lege (es. Consiglio superiore dei lavori pubblici);
5. Collaborare alle attività istruttorie degli aggiudicatori o degli enti interessati mediante azioni di indirizzo e supporto mediante la *struttura tecnica di missione* o, eccezionalmente, tramite *commissari straordinari*³²⁷ previsti dal Codice³²⁸;

³²⁶ Ai sensi del comma 1 dell'articolo 167 la sospensione o l'interruzione della procedura potevano essere disposti, su istanza dell'aggiudicatore, per un periodo di tempo non superiore ai 90 giorni trascorsi i quali la procedura riprendeva regolarmente il suo corso.

³²⁷ (Bassanini, Casini, Iaione, & Torchia, 2010) *op. cit.* osserva che tale figura seguiva il modello commissariale tipico dell'amministrazione emergenziale proprio dell'ambito di protezione civile. Osserva, inoltre, che la figura presenta punti di contatto con la figura del commissario prevista dal decreto legge 67 del 1997 (cd "sblocca cantieri") differenziandone per la mancanza (almeno in linea di principio) di poteri sostitutivi e derogatori. Per questo la figura appare più atta a realizzare una funzione di supervisione e coordinamento istruttorio.

³²⁸ La figura era prevista dal comma 5 articolo 163 del decreto legislativo numero 163/2006. Oggi è disciplinato dall'articolo 23 comma 5 e sei che così dispongono: "5. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Il progetto di fattibilità comprende tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché i schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali. Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa. 6. Il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche e geognostiche, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi preliminari sull'impatto ambientale e evidenzia, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia; indica, inoltre, le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di

6. Assegnare le risorse necessarie alla progettazione.

Il ruolo del CIPE, invece, si concretizzava tanto nel momento di programmazione dell'infrastruttura - con il parere richiesto prima dell'inserimento del Piano Infrastrutture Strategiche nel DEF – quanto nella fase di approvazione dei progetti – con l'intesa Stato – CIPE (integrato con i presidenti delle Regioni interessate) e la sua approvazione finale.

3.1.3 Il procedimento applicato alle infrastrutture ferroviarie

Per la localizzazione delle infrastrutture ferroviarie, la legge istitutiva delle FS³²⁹ prevede anzitutto che la conclusione delle fasi progettuali (quindi le delibere di approvazione) avesse efficacia equivalente “a dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse”³³⁰.

L'articolo 25 dispone che i progetti in materia di infrastrutture ferroviarie siano predisposti dall'ente (oggi RFI) e comunicati alle regioni ed agli enti locali interessati ai fini della verifica di compatibilità con gli strumenti urbanistici entro sessanta giorni. La norma precisa che, in caso di non conformità, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti promuove un accordo di programma tra tutte le parti interessate entro novanta giorni che verrà approvato con Decreto del Presidente della Repubblica. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale e sui Bollettini Regionali avrà effetti di variazione immediata degli strumenti urbanistici³³¹. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il Ministro dei trasporti propone – sentite le Regioni interessate e la commissione parlamentare per le questioni regionali – la

compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale, nonché i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare ad un livello tale da consentire, già in sede di approvazione del progetto medesimo, salvo circostanze imprevedibili, l'individuazione della localizzazione o del tracciato dell'infrastruttura nonché delle opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale e sociale necessarie..”.

³²⁹ Legge numero 210 del 1985 già citata.

³³⁰ L'articolo 25 della l. numero 210/1985, infatti, rimanda all'art. 1 (abrogato) della l. numero 1 del 1978 “Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali”, il quale disponeva: “L'approvazione dei progetti di opere pubbliche da parte dei competenti organi statali, regionali, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli altri enti territoriali equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse”.

³³¹ Sugli effetti di tale accordo, l'articolo 25 rimanda all'oggi abrogato art. 81 del DPR 616 del 1977.

deliberazione del Consiglio dei Ministri e provvede all'atto progettuale con Decreto del Presidente della Repubblica.

Oltre agli accordi di programma, è possibile ricorrere ad una conferenza dei servizi che, al contrario di quanto accade nel regime ordinario delle infrastrutture, è richiesta solo e soltanto quando si verifichi una situazione di incompatibilità con gli strumenti urbanistici³³².

Il procedimento non differisce da quello generale, per quanto disciplinato anche da leggi speciali. Ciò è ancor più evidente laddove si osservi che il raccordo Stato-Regioni e la successiva approvazione del CIPE risultano comunque imprescindibili, così come in tutti i provvedimenti localizzativi di infrastrutture. La giurisprudenza costituzionale lo ribadisce più volte³³³: l'intesa tra Stato e Regioni è "la via maestra che il legislatore deve seguire per attuare il principio di leale collaborazione senza incorrere nella sanzione della declaratoria di illegittimità"³³⁴ ed "evitarne effetti perversi"³³⁵.

Per quanto, però, la giurisprudenza costituzionale sia stata chiara sulla *necessità di intesa*³³⁶, né in ambito ferroviario, né in altri settori è stata in grado di elaborare una definizione unica di intesa nel suo *an* e nel suo *quomodo*³³⁷. L'intesa, infatti, è

³³² Così Consiglio di Stato, sez. VI, 14/09/2006, n. 5321.

³³³ cfr. Corte Costituzionale, 21/01/2016, n. 7 sull'illegittimità dell'articolo 1 comma 1 e 4 del Decreto Legge numero 133 del 2014 che assegnava ad un commissario ad un commissario straordinario ad hoc il potere di approvazione dei progetti e di convocazione della conferenza di servizi, con dissenso superabile ex art. 14-quater della l. 241/1990.

³³⁴ Come accaduto nel caso della metro leggera di Bologna: la Corte Costituzionale (n. 233/2004) ha annullato deliberazione del Cipe 1 agosto 2003 n. 67. Sul punto: (Cardone & Caretti, 2010) *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel 2009 in Rapporto sullo stato della legislazione 2009*, a cura di Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, Camera dei Deputati, Roma, 2010, pp. 14 e ss.; sul principio di leale collaborazione cfr. anche (Costanzo, 1983) *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni in Diritto e Società*, 1983, pp. 439 e ss., (Gratteri, 2004) *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione in La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003), Giappichelli Editore, Torino, 2004, (Pistorio, 2013) *Quando la previsione dell'intesa non supera il "test di costituzionalità"* in *Giurisprudenza Costituzionale* fasc. 1, pp. 2242B.

³³⁵ così (Cecchetti, 2004) *"Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi"* in *Le Regioni*, 2004, pp. 1044 e ss.

³³⁶ Ribadita con forza anche nella recentissima Corte Costituzionale, n. 7/2016, sul piano di ammodernamento ferroviario e, precedentemente, n. 33/2011, 278/2010 e 62/2005.

³³⁷ cfr. (Pistorio, 2013) *op. cit.*

stata definita talvolta in negativo come qualcosa di non coincidente con: un *accordo*, un *parere* o una *semplice consultazione*³³⁸; altre volte è stata definita in positivo come: *convenzione*, *concerto*, *coordinamento preventivo*, *codeterminazione paritaria*³³⁹; altre volte in maniera del tutto contraddittoria, come *accordo* o sinonimo di *parere*³⁴⁰; altre volte ancora, infine, in termini finalistici come “*strumento di contemperamento di differenziati interessi territoriali*”³⁴¹.

3.3 L’approvazione del progetto di fattibilità

Il dialogo interistituzionale si svolge principalmente in sede di Conferenza dei Servizi sul progetto preliminare o in sede di raccordo Stato-CIPE integrato³⁴².

In ambito ferroviario, l’articolo 14 comma 4-bis del **Decreto Legge numero 333 del 1992**³⁴³ dispone le competenze in materia di approvazione degli atti progettuali spettano a RFI³⁴⁴.

Il progetto di fattibilità (progetto preliminare), in generale è il primo dei tre livelli di progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori e servizi³⁴⁵. Ai sensi dell’attuale codice dei contratti pubblici³⁴⁶ è quel documento che:

³³⁸ Cfr. rispettivamente Corte costituzionale sentenza numero 111 del 2001, numero 353 del 2001, numero 228 del 2003.

³³⁹ Cfr. rispettivamente Corte costituzionale numero 37 del 2003, numero 39 del 2003, numero 221 del 2003, numero 27 del 2004.

³⁴⁰ cfr. rispettivamente Corte Costituzionale numero 206 del 2001 e numero 221 del 2003.

³⁴¹ Cfr. Corte Costituzionale numero 196 del 2002 e, sul punto, (Agosta, 2005) “*La Corte e i «fili sospesi» del nuovo Titolo V (considerazioni a margine della giurisprudenza costituzionale del triennio sulle intese tra Regioni e Stato)*” in Giustizia amministrativa, 2005, pp. 353 e ss.

³⁴² Si osservi che la giurisprudenza esclude, anche in caso di dissenso, la partecipazione delle Regioni con strumenti atipici fuori da quelli appena ricordati. Cfr. T.A.R. Lecce, (Puglia), sez. I, 10/11/2010, n. 2634.

³⁴³ Decreto Legge numero 333 del 1992 “Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica.” convertito con modificazioni dalla legge numero 359 del 1992.

³⁴⁴ Sul punto: Consiglio di Stato, sez. VI, 14/09/2006, n. 5321 e (Manzoni, 2007) “*Sull’applicazione del principio tempus regit actum ai lavori pubblici in ambito ferroviario*” in *Rivista giuridica dell’edilizia*, fascicolo 1, 2007, pag. 321.

³⁴⁵ L’articolo 23 comma 1 del decreto legislativo numero 50 del 2016 così dispone: “*La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo*”.

³⁴⁶ Il progetto di fattibilità è attualmente disciplinato dall’articolo 23 comma 6 del decreto legislativo numero 50 del 2016. Fino ad emanazione degli atti attuativi, esso è altresì definito dal Decreto del Presidente della Repubblica numero 207 del 2010 “*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*”. Alcune disposizioni di tale decreto sono state

- 1) Definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori;
- 2) Riporta le indagini geologiche e geognostiche, le verifiche di interesse storico – archeologico e degli studi di impatto ambientale;
- 3) individua con apposito elaborato cartografico le aree impegnate, le fasce di rispetto e le misure di salvaguardia³⁴⁷;
- 4) indica le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di compensazioni e mitigazione dell’impatto ambientale;
- 5) indica i limiti di spesa dell’infrastruttura e assegna le risorse di progettazione;
- 6) stabilisce i profili e le caratteristiche più rilevanti per le fasi di progettazione successiva.

Esso, ai sensi del DPR numero 207/2010, è quindi composto da:

1. Relazione illustrativa

- Descrizione dell’intervento
- Problematiche di contesto, alternative progettuali, ragioni della scelta
- Studi di contesto rispetto ai vincoli di varia natura (storica, culturale, artistica, archeologico-paesistica) e ai limiti derivanti da dati geologici, geotecnici, idrogeologici, idraulici e sismici
- Accertamento della disponibilità di aree ed immobili da utilizzare. Modalità ed oneri di acquisizione relative modalità di acquisizione (con relativi oneri)
- Indirizzi per la progettazione definitiva
- Cronoprogramma della progettazione, esecuzione e collaudo

abrogate, mentre altre resteranno vigenti fino all’emanazione degli atti attuativi del nuovo codice dei contratti pubblici (cfr. art. 217, comma 1, lettera u))”.

³⁴⁷ Con l’opportuna precisazione, operata dal TAR Lazio, sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118 e richiamata da (Bassanini, Casini, Iaione , & Torchia, 2010) *op. cit.*, che nel progetto preliminare non è necessario includere il piano particellare di esproprio, ma è sufficiente una individuazione degli elementi succitati (aree impegnate, fasce di rispetto e misure di salvaguardia).

- Indicazioni generiche su aspetti funzionali del progetto e e sulle spese
- Sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento

2. Relazione tecnica

- Studi tecnici (geologici, geotecnici, idrogeologici, idraulici e sismici)

3. Studio di prefattibilità ambientale

- Verifica di compatibilità con i piani urbanistici o paesaggistici
- Studio degli effetti sull'ambiente e sulla salute pubblica
- Motivazione della scelta del sito e del progetto rispetto all'impatto ambientale
- Determinazione e calcolo dei costi degli eventuali interventi di ripristino ambientale
- Quadro di riferimento normativo e prescrizionale

4. Planimetria generale ed elaborati grafici

5. Prescrizioni preliminari a tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro

6. Calcolo sommario della spesa

7. Quadro economico di progetto

8. Piano particellare preliminare delle aree³⁴⁸

- (o rilievo di massima degli immobili)

9. Capitolato speciale prestazionale

³⁴⁸ Non richiesto nell'ambito delle grandi infrastrutture, essendo sufficiente che il progetto preliminare evidenzi le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia. Cfr. T.A.R. Roma, (Lazio), sez. I, 31/05/2004, n. 5118.

- Piano economico e finanziario di massima per la determinazione dei criteri di valutazione dell'offerta (gare per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici)³⁴⁹.
-

La progettazione di fattibilità, in altri termini, è quel documento che, in sede di approvazione, permette di individuare la localizzazione o il tracciato dell'infrastruttura (salvo circostanze imprevedibili) e, conseguentemente, tutte le opere di compensazione o mitigazione dell'impatto ambientale o sociale. La sua importanza è essenzialmente operativa.

Da un punto di vista procedurale, il progetto va presentato dall'aggiudicatore al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti entro sei mesi dall'adozione degli strumenti di programmazione (DPP). Il termine è elevato a nove mesi nel caso in cui sia necessario l'espletamento di procedure di gara. L'assegnazione delle risorse di progettazione avviene su istanza dell'aggiudicatore da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il progetto va inoltre depositato presso gli uffici regionali interessati a fini consultativi, nonché pubblicato sul sito internet dell'aggiudicatore e della Regione interessata. Successivamente, esso viene trasmesso ad altri soggetti affinché esprimano la loro valutazione entro 90 giorni. Nel caso in cui ciò non accada, il Ministero invia un invito a provvedere a tali soggetti, da adempiere entro ulteriori

³⁴⁹ DPR che è, come anzidetto, vigente fino ad emanazione degli atti attuativi del decreto legislativo numero 50 del 2016. Il terzo comma dispone, inoltre, che *"Qualora il progetto debba essere posto a base di gara di un appalto (...) o di una concessione di lavori pubblici: a) sono effettuate, sulle aree interessate dall'intervento, le indagini necessarie quali quelle geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, nonché archeologiche e sulle interferenze e sono redatti le relative relazioni ed elaborati grafici nonché la relazione tecnica sullo stato di consistenza degli immobili da ristrutturare; b) è redatto un capitolato speciale descrittivo e prestazionale; c) è redatto uno schema di contratto. L'elaborato di cui al comma 1, lettera f), contenente la stima sommaria dei costi della sicurezza da indicare nel bando di gara, nell'avviso di gara o nella lettera di invito, è allegato al contratto, ferma restando l'integrazione del contratto con il piano di sicurezza e coordinamento di cui all'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, predisposto a corredo del progetto esecutivo"*. L'elenco è derogabile dalla diversa e motivata determinazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 15, comma 3 in conformità di quanto disposto dall'articolo 93, comma 2, del codice previgente.

30 giorni. Trascorso inutilmente anche tale ulteriore termine, il Ministero formula la proposta al CIPE³⁵⁰.

Il CIPE, come accennato prima, decide – entro i 30 giorni successivi alla proposta - in composizione integrata dai presidenti delle Regioni interessate³⁵¹. La decisione è presa a maggioranza dei componenti, senza poter prescindere dal consenso dei presidenti delle Regioni interessate. Nel caso in cui quest'ultimo non sia stato ottenuto, le alternative possibili contemplate dal previgente codice dei contratti pubblici sono due, sulla falsa riga del procedimento ordinario e semi-ordinario di localizzazione³⁵²:

1. Infrastrutture interregionali o internazionali: *modello localizzativo ad intesa debole*. Il Consiglio Superiori dei Lavori Pubblici è chiamato ad esprimere, entro 45 giorni, un parere in cui esamini i motivi del dissenso e le eventuali alternative presentate dalle Regioni³⁵³. Trasmesso il parere al CIPE, la decisione doveva essere adottata entro trenta giorni con atto motivato. In caso di permanenza del dissenso, si procedeva ad approvazione entro 60 giorni con DPR, su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali ed eventualmente in concerto con gli altri Ministeri coinvolti³⁵⁴.
2. Altre infrastrutture (interesse concorrente Stato – Regioni): *modello localizzativo ad intesa forte*. Si costituiva un comitato tecnico tramite intesa tra Ministero e Regione interessata con un termine di sei mesi per effettuare

³⁵⁰ Quanto ai pareri in materia di tutela del patrimonio archeologico, il comma 10 dell'articolo 165 del decreto legislativo numero 163 del 2006 prevedeva l'obbligo di acquisizione di tale parere prima dell'approvazione del progetto preliminare. Oggi il decreto legislativo numero 50 del 2016 considera le indagini e le ricerche come documenti integrativi del progetto di fattibilità. Cfr. articolo 25.

³⁵¹ I quali, a loro volta, sono tenuti a consultare i Comuni nei cui territori ricadono le aree in cui verrà realizzata l'infrastruttura. Il loro parere, pur richiesto dalla legge (pertanto obbligatorio), è meramente istruttorio, non vincolante, ma soprattutto eventuale, visto che la mancata formulazione del parere non blocca il procedimento.

³⁵² Al tempo disciplinate dal comma 5 dell'articolo 165 del decreto legislativo numero 163 del 2006

³⁵³ Si tenga conto che l'attività istruttorio del Consiglio si svolgeva sempre con la partecipazione delle Regioni interessate.

³⁵⁴ Unico rimedio contro tale adozione è l'impugnazione del DPR per violazione del principio di leale collaborazione. Il regime ha superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza numero 303 del 2003 (punto 24 del considerato in diritto).

una nuova valutazione del progetto preliminare e delle alternative proposte. In caso di permanenza del dissenso, la realizzazione dell'infrastruttura veniva sospesa su proposta del Ministero dell'Infrastrutture al CIPE, d'intesa con la Regione interessata. Si rinviava così la nuova valutazione al successivo aggiornamento del programma.

L'adozione dell'uno o dell'altro modello è stato oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale, anche in ambito ferroviario, relative all'attrazione in sussidiarietà di competenze regionali (e quindi diverse modulazioni dell'intesa). I principi espressi dalla corte sono essenzialmente i seguenti:

- L'attrazione in sussidiarietà di competenze regionali deve accompagnarsi ad un procedimento che dia adeguato spazio ed importanza alle intese con le Regioni, secondo il principio di lealtà. Esse dovranno essere coinvolte non solo nell'inserimento dell'opera negli strumenti di pianificazione, ma anche nell'approvazione del progetto³⁵⁵;
- Il modello preferibile per l'azione in sussidiarietà è quello dell'intesa forte, cioè di intese non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nell'ipotesi di inefficacia di ulteriori procedure bilaterali³⁵⁶;
- La Regione dev'essere posta in posizione di parità con lo Stato ogni qualvolta gli interessi coinvolti dalla funzione esercitata siano di natura regionale³⁵⁷.

Tra le novità introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici rientra anche l'obbligo di allegazione, da parte dell'aggiudicatore, dello schema del contratto di appalto³⁵⁸, ma soprattutto la previa verifica dell'interesse archeologico. L'articolo 25 del nuovo codice, infatti, prevede che – ai fini dell'applicazione del quarto comma dell'articolo 28 del decreto legislativo numero 42 del 2004³⁵⁹ - si trasmetta

³⁵⁵ Cfr. Corte Costituzionale n. 6/2004 e numero 303/2003.

³⁵⁶ cfr. Corte Costituzionale n. 179/2012, 165/2011, 121/2010 e 6/2004.

³⁵⁷ cfr. Corte Costituzionale numero 378/2005.

³⁵⁸ Cfr. Articolo 1 comma 2 lettera e) del decreto legislativo numero 50 del 2016.

³⁵⁹ Il decreto legislativo numero 42 del 2004 “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*” dispone, al quarto comma dell'articolo 28 che: “*In caso di realizzazione di lavori pubblici ricadenti in aree di interesse*

al soprintendente copia del progetto preliminare prima della sua approvazione (o uno stralcio sufficiente ai fini archeologici) affinché possa eventualmente richiedere motivatamente – entro 60 giorni³⁶⁰ – l’attivazione la procedura di verifica dell’interesse archeologico disciplinata dai commi 8 e successivi.

Sulla natura della delibera di approvazione del progetto di fattibilità, dati anche i suoi effetti espropriativi, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che essa dev’essere intesa nel senso sostanziale e processuale di atto conclusivo del procedimento immediatamente efficace³⁶¹, pertanto immediatamente impugnabile³⁶². Ciononostante per quanto, in via generale, il secondo comma dell’articolo 11 del DPR 327/2001 disponga, a garanzia della partecipazione degli interessati, l’invio dell’avviso di avvio del procedimento almeno venti giorni prima dell’adozione dell’atto che produce gli effetti edilizi-urbanistici, il terzo ed il quarto comma dello stesso articolo precisano come sia la progettazione preliminare delle infrastrutture che le conferenze di servizi in materia di lavori pubblici non siano sottoposti a tale regime generale³⁶³. Per le seconde, il DPR 327/2001 rimanda alle disposizioni contenute nel DPR numero 554 del 1999³⁶⁴.

La previsione di un regime derogatorio in materia di partecipazione a procedimenti inerenti la progettazione di infrastrutture è stata ampiamente criticata. Secondo molti, la finalità con cui è stata introdotta – cioè rendere più celere la progettazione

archeologico, anche quando per esse non siano intervenute la verifica (di interesse culturale) di cui all'articolo 12, comma 2, o la dichiarazione (di interesse culturale) di cui all'articolo 13, il soprintendente può richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi sulle aree medesime a spese del committente.”

³⁶⁰ Termine specificatamente raddoppiato (rispetto a quello ordinario di trenta giorni) dal terzo comma dell’articolo 25 del nuovo codice dei contratti pubblici.

³⁶¹ cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, n. 307 del 2013 e Consiglio di Stato, sez. IV, 01/07/2014, n. 3296.

³⁶² cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, (Abruzzo), n. 208 del 2004.

³⁶³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3296/2014, Consiglio di Stato, sez. IV, 04/05/2012, n. 2579 e T.A.R. Genova, (Liguria), sez. I, 07/04/2006, n. 347.

³⁶⁴ Decreto del Presidente della Repubblica numero 554 del 1999 “*Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni*”, interessato da diversi interventi abrogativi del precedente codice dei contratti pubblici, decreto legislativo numero 163 del 2006.

preliminare – in realtà sposterebbe solo il momento del conflitto con le popolazioni interessate alla fase di realizzazione³⁶⁵.

In ogni caso l'approvazione del progetto preliminare è resa pubblica mediante pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della regione e comunicazione agli enti locali interessati da parte del soggetto aggiudicatore.

3.4 L'approvazione del progetto definitivo

La seconda fase della progettazione di un'opera pubblica, quale è un'infrastruttura ferroviaria, è la progettazione definitiva. Il progetto definitivo è quel documento che individua i lavori da realizzare sulla base dei criteri, delle esigenze, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni previste dal progetto di fattibilità. Esso individua anche tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio di titoli abilitativi, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente.

Il contenuto, indicato generalmente dal settimo comma dell'articolo 23 del nuovo codice degli appalti e dagli articoli 24 e successivi del DPR 207/2010³⁶⁶

1. Relazione descrittiva (art.25 e art. 170 d. lgs. 163/2006)

- Chiarimenti sulla corrispondenza al progetto definitivo (qualità, costi e benefici)
- Informazioni sui dati tecnici (topografici, geologici, idrologici, paesaggistici, ambientali, archeologici, ...) del contesto in cui sorgerà l'opera
- Soluzioni per problematiche specifiche (barriere architettoniche, idoneità e interferenza delle reti esterne)
- Motivazione per gli scostamenti dalla progettazione preliminare

³⁶⁵ (Manganaro, 2009) *Opere pubbliche e governo del territorio*, in *Il foro amministrativo – TAR*, fascicolo 4, pp. 1304 e ss., 2009.

³⁶⁶ Si tratta delle norme contenute prima negli articoli 25 e ss. del DPR 554/1999, recepito nell'articolo 24 del DPR 207/2010, in vigore fino all'emanazione degli atti attuativi del decreto legislativo numero 50 del 2016.

- Tempo necessario per la redazione del programma esecutivo ed eventuale aggiornamento del cronoprogramma.

2. Relazioni tecniche e specialistiche (art. 26)

- Relazioni: geologica, idrogeologico-idraulica, strutturale, geotecnica, archeologica, architettonica, ...

3. Studio di impatto ambientale (condizioni ex d. lgs. 152/06 e ss. mm.)

- *Quadro di riferimento programmatico*: relazioni opera-pianificazioni territoriali locali
- *Quadro di riferimento progettuale*: inserimento del progetto nel territorio
- *Quadro di riferimento ambientale*: conseguenze del progetto sui sistemi ambientali

4. Studio di fattibilità ambientale (art.27)

- Sviluppo dello studio di prefattibilità ambientale

5. Elaborati grafici (art. 28)

- Stralcio dello strumento urbanistico e indicazione della posizione e del tracciato
- Prospetti, planimetrie, piante dei livelli e curve di livello

6. Calcoli preliminari delle strutture e degli impianti (art. 29)

- Caratterizzazione e dimensionamento

7. Disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici (art. 30)

8. Piano particellare di esproprio (art. 31)

- (non richiesto per le infrastrutture in questione)

9. Stima sommaria dell'intervento

Con l'avvio della progettazione definitiva le limitazioni prodotte diventano più pregnanti e agiscono mediante l'esplicitazione di inibitorie come l'inammissibilità

di varianti urbanistiche a fini edificatori e la sospensione del rilascio delle concessioni edilizie³⁶⁷

Uno degli effetti più rilevanti del progetto definitivo è la realizzazione del secondo step per l'espropriazione dell'area: la dichiarazione di pubblica utilità, disciplinata dal Capo III del DPR 327/2001 (vedi infra ¶3.6.1). La realizzazione di tale step mette a fuoco la diretta – ed eventuale – lesività del progetto definitivo, tale per cui è necessaria la comunicazione di avvio del procedimento³⁶⁸.

Quanto ai profili di partecipazione - al contrario di quanto accade nel momento espropriativo - nella progettazione definitiva, le garanzie di partecipazione al procedimento subiscono una deroga (cd. *procedura a contraddittorio limitato*) rispetto al regime generalmente previsto in generale dalla legge numero 241 del 1990. La deroga era già contenuta nel decreto legislativo numero 190 del 2002³⁶⁹, confluito poi nel previgente codice dei contratti pubblici e su di essa la giurisprudenza si era espressa nel senso che non fosse aggiuntiva, ma assolutamente sostituiva del regime generale. A confermare tale natura della deroga, infatti, depone il disposto dell'articolo 16 comma 6 del DPR numero 327 del 2001 che a tale regime derogatorio rimanda per l'approvazione del progetto definitivo³⁷⁰.

3.5 L'approvazione del progetto esecutivo

In conformità con il progetto definitivo, il progetto esecutivo è quel documento che definisce tutti i costi ed i dettagli dei lavori in fase di realizzazione. Il livello di precisione delle previsioni dev'essere tale da consentire l'identificazione di forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo di ogni singola componente o

³⁶⁷ Così accade ai sensi della L. R. Lombardia numero 9 del 2001 dove le due limitazioni (vincolo di inammissibilità di varianti urbanistiche a fini edificatori e sospensione del rilascio delle concessioni edilizie) si producono a partire dalla convocazione fino alla conclusione della conferenza dei servizi. Sulla loro ammissibilità: Consiglio di Stato, sez. IV, 22/06/2006, n. 3949.

³⁶⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 04/05/2012, n. 2579 e T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, n. 574/2008.

³⁶⁹ Decreto Legislativo numero 190 del 2002 “Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale.”

³⁷⁰ Così TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, numero 1114/2013.

intervento³⁷¹. Tale identificazione ed ogni altro elemento del progetto esecutivo è necessariamente specificazione o semplice verifica di studi ed indagini compiuti nelle fasi precedenti di progettazioni. In più esso è arricchito dal piano di manutenzione dell'opera.

Il controllo sulla corrispondenza alla progettazione definitiva è affidato al soggetto aggiudicatore, che si occupa anche di delle modificazioni e delle integrazioni eventualmente necessarie³⁷². Tale potere di *adeguamento* del soggetto aggiudicatore – esercitabile anche in fase di realizzazione dell'opera – trova importanti limiti:

1. Non deve incidere sugli aspetti localizzativi dell'opera;
2. Non deve comportare sostanziali modificazioni del progetto;
3. Non deve richiedere nuovi finanziamenti a carico dei fondi ovvero l'utilizzo di una quota non superiore al cinquanta per cento dei ribassi d'asta conseguiti.

Oltre questi limiti, il potere di adeguamento è rimesso al CIPE, con la revisione dell'eventuale piano economico finanziario (in caso di variazioni sui finanziamenti) o con il consenso dei presidenti delle Regioni in caso di variazioni sulla localizzazione. Consenso non richiesto quando si tratti di varianti di tracciato di opere lineari nell'ambito del corridoio individuato in sede di approvazione degli strumenti urbanistici o nell'ambito delle zone di rispetto³⁷³.

Nel caso il progetto di infrastrutture strategiche o di preminente interesse nazionale che non sia stato approvato dal CIPE, il potere di adeguamento è rimesso integralmente al soggetto aggiudicatore con la modalità della conferenza dei servizi.

³⁷¹ Così l'ottavo comma dell'articolo 23 del nuovo codice dei contratti pubblici che recepisce, in linea di massima, il quinto comma dell'articolo 93 del previgente codice dei contratti pubblici che, inoltre, precisava: "... il progetto (esecutivo) è costituito dall'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, compresi gli eventuali particolari costruttivi, dal capitolato speciale di appalto, prestazionale o descrittivo, dal computo metrico estimativo e dall'elenco dei prezzi unitari."

³⁷² Cfr. art 169 (Abr.) del decreto legislativo numero 163 del 2006.

³⁷³ su tale potere di adeguamento cfr. ancora il succitato art. 169.

3.6 Rapporti con il territorio

3.6.1 Il vincolo di preordinazione all'esproprio

L'approvazione del progetto preliminare (oggi di fattibilità) e la conseguente localizzazione dell'opera comportano effetti rilevanti circa il regime cui sono sottoposte le aree in cui l'infrastruttura sarà realizzata.

In primo luogo, l'avvenuta approvazione del progetto preliminare comporta un primo accertamento della compatibilità ambientale dell'opera ed il perfezionamento dell'intesa Stato-Regioni a fini urbanistici ed edilizi³⁷⁴.

Su quest'ultimo piano, la conseguenza più rilevante del progetto preliminare è l'assoggettamento degli immobili insistenti sull'area di realizzazione ad un vincolo preordinato all'esproprio ai sensi dell'articolo 10 del DPR numero 327 del 2001³⁷⁵. Si tratta di un effetto peculiare della progettazione preliminare di opere strategiche. Rispetto al regime ordinario per le opere pubbliche, il progetto preliminare (oggi di fattibilità) non è mero atto preparatorio, ma è atto dotato di una propria autonomia e di immediata capacità lesiva. Ciò in ragione del fatto che, essendo fonte del vincolo preordinato all'esproprio, esso incide immediatamente sulla sfera giuridica dei titolari di diritti sugli immobili interessati (e quindi è direttamente ed autonomamente impugnabile)³⁷⁶.

Ai sensi degli artt. 8 e ss. del succitato DPR, l'emanazione di un decreto di esproprio è preceduta:

³⁷⁴ Disponeva, infatti, l'articolo 165 comma 7 del d. lgs. 163/2006 "L'approvazione determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato - regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati...". L'articolo precisa che il vincolo si intende apposto anche "in mancanza di espressa menzione".

³⁷⁵ Decreto del Presidente della Repubblica numero 327 del 2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)", con successive modificazioni introdotte dal decreto legislativo numero 302 del 2002 "Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità";

³⁷⁶ cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. III, n. 307 del 2013 e Consiglio di Stato, sez. IV, 01/07/2014, n. 3296 già citate.

- a) dalla previsione dell'opera in uno strumento urbanistico o in un atto equivalente con la costituzione di un vincolo preordinato all'esproprio³⁷⁷;
- b) dalla dichiarazione di pubblica utilità;
- c) dalla determinazione (ancorché provvisoria) dell'indennità di esproprio.

La progettazione preliminare rientra nel disposto dell'articolo 10 del DPR 327/2001 per espresso richiamo operato dal comma 7 dell'articolo 165 del previgente codice. Il DPR 327/2001 precisa come l'apposizione del vincolo possa essere disposta da *“una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che, in base alla legislazione, vigente comporti la variante al piano urbanistico”*³⁷⁸.

Oggetto (ferroviario) del vincolo espropriativo non solo le aree destinate alle *“opere ferroviarie”* in senso stretto, ma anche quelle riguardanti ogni altra opera accessoria comprese quelle di raccordo tra stazioni e rete ferroviaria³⁷⁹

La costituzione del vincolo preordinato all'esproprio produce una serie di effetti. Anzitutto precede l'emanazione, da parte degli enti locali, di provvedimenti contenenti misure di salvaguardia e fasce di rispetto. In secondo luogo, essa inibisce il rilascio di permessi di costruire e di altri titoli abilitativi nell'ambito

³⁷⁷ Si osservi che qualsiasi atto la disponga, è necessario che l'individuazione in acquisizione dalla pubblica amministrazione sia chiara. Pertanto in caso di incertezza degli elaborati grafici che non consenta tale individuazione, l'atto è illegittimo. Cfr. a riguardo T.A.R. Brescia, (Lombardia), sez. II, 09/12/2013, n. 1114 su un caso di incertezza degli elaborati su una infrastruttura stradale.

³⁷⁸ rubricato “Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali” dispone: dispone: *“1. Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico. 2. Il vincolo può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti. 3. Per le opere per le quali sia già intervenuto, in conformità alla normativa vigente, uno dei provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 prima della data di entrata in vigore del presente testo unico, il vincolo si intende apposto, anche qualora non ne sia stato dato esplicitamente atto.”*

³⁷⁹ cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 07/11/2006, n. 6553 e Tar Campania, Napoli, sez. V, 28 aprile 2005 n. 4998.

del corridoio individuato dal progetto preliminare, salvo i casi in cui intervenga l'attestazione di compatibilità tecnica da parte del soggetto aggiudicatore³⁸⁰.

La durata del vincolo - disponeva il comma 7-bis³⁸¹ del più volte citato articolo 165 - è di sette anni decorrenti dalla delibera del CIPE³⁸². Trascorso inutilmente tale termine, senza approvazione del progetto definitivo, il vincolo decade con applicazione, nelle aree interessate, del regime previsto per le attività edilizie in assenza di pianificazione urbanistica, ai sensi dell'articolo 9 del DPR numero 380 del 2001³⁸³. La reiterazione del vincolo è possibile e la proposta è formulata da parte del Ministero, su istanza del soggetto aggiudicatore, al CIPE che la dispone con deliberazione motivata ai sensi della procedura già analizzata in generale per la progettazione preliminare³⁸⁴.

Con la progettazione definitiva, come già accennato, si realizza il secondo step per l'espropriazione dell'area: la dichiarazione di pubblica utilità, disciplinata dal Capo III del DPR 327/2001³⁸⁵. L'articolo 12 precisa, infatti, che essa si intende disposta sia a seguito di approvazione del progetto definitivo, sia a seguito di approvazione di strumenti specifici di pianificazione urbanistica³⁸⁶. Il secondo comma estende il novero degli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, includendo ogni altro strumento urbanistico (di settore o di attuazione), ma soprattutto conferenze di servizi, accordi di programma, rilasci di concessioni o autorizzazione e atti equivalenti. Le varianti introdotte dagli atti annoverati dal

³⁸⁰ si osservi che in ragione del fatto che il progetto preliminare produce una variazione automatica degli strumenti urbanistici, l'eventuale successiva variante comunale allo strumento urbanistico per consentire la realizzazione dell'opera risulta meramente confermativa di un effetto giuridico già prodotto. Cfr. T.A.R. Genova, (Liguria), sez. I, 07/04/2006, n. 347.

³⁸¹ introdotto dall'articolo 4, comma 2, lettera r) della legge numero 106 del 2011

³⁸² cfr. T.A.R. Reggio Calabria, (Calabria), sez. I, 10/09/2014, n. 461 per cui non rileva la data di notificazione del decreto di esproprio.

³⁸³ l'articolo 9 del DPR numero 380 del 2001 così dispone: "Salvi i più restrittivi limiti (...) sono consentiti: a) gli interventi previsti (di manutenzione ordinaria e straordinaria) che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; (...)"

³⁸⁴ precisava la norma che si tratta di una deroga ai commi 2, 3 e 4 del DPR numero 327 del 2001.

³⁸⁵ Cfr. T.A.R. Brescia, (Lombardia), sez. II, 20/05/2010, n. 2070.

³⁸⁶ È il caso di strumenti urbanistici come il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di ricostruzione, il piano di recupero, il piano per gli insediamenti produttivi.

secondo comma³⁸⁷ (incluse quelle in corso d'opera, ma senza variazione di tracciato al di fuori delle zone di rispetto ex DPR 753/1980) sono approvate dall'autorità espropriante ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, senza richiedere una nuova apposizione del vincolo preordinato all'esproprio³⁸⁸.

Si consideri, inoltre, che l'approvazione del progetto definitivo e la realizzazione delle procedure di esproprio viaggiano su binari paralleli, per quanto ad origine comune. Ciò in ragione di finalità acceleratorie dei procedimenti e del differente regime partecipativo³⁸⁹.

3.6.2 La valutazione di impatto ambientale

La Sezione II dello stesso capo del previgente codice dei contratti pubblici³⁹⁰ si occupava di quella delicata fase coincidente con la valutazione dell'impatto ambientale delle grandi opere³⁹¹. Ferme restando le disposizioni in materia³⁹², il codice dei contratti pubblici prevedeva che la valutazione di impatto ambientale si basasse sui seguenti parametri-effetti³⁹³:

1. Uomo, fauna e flora;

³⁸⁷ Categoria essenzialmente coincidente con gli atti indicati dal succitato articolo 10.

³⁸⁸ cfr. articolo 12 comma 3 del DPR 327/2001.

³⁸⁹ cfr. T.A.R. Genova, (Liguria), sez. I, 07/03/2008, n. 373.

³⁹⁰ All'interno del titolo III "Disposizioni ulteriori per i contratti relativi ai lavori pubblici", il Capo IV conteneva tutte le disposizioni inerenti i "Lavori relativi ad infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi". La sezione II si occupava delle "procedure la valutazione dell'impatto ambientale"

³⁹¹ così disponeva l'articolo 182 comma 1 del previgente codice dei contratti pubblici: "*La presente sezione, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, disciplina la procedura per la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, limitatamente alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi soggetti a tale procedura a norma delle disposizioni vigenti relative alla VIA statale, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2 della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997.*"

³⁹² Si vedano: il decreto legislativo numero 152 del 2006 "Norme in materia ambientale" (noto come Codice dell'ambiente") e successive modificazioni introdotte sia dal decreto legislativo numero 4 del 2008 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" che dal decreto legislativo numero 128 del 2010 "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69". In ambito comunitario, si faccia riferimento a: direttiva 85/337/CEE, direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996, direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1996, direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

³⁹³ cfr. art. 183 comma 1 del decreto legislativo numero 163/2006 (abr.) ed il suo rimando al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 377 del 1988 "*Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*".

2. Suolo, acqua, aria, clima e paesaggio;
3. Beni materiali e patrimonio culturale;
4. Interazioni.

Lo studio di valutazione dell'impatto ambientale è predisposto a spese del proponente. Il previgente codice dei contratti pubblici indicava il contenuto minimo di tale studio, disponendo – al secondo comma dell'articolo 183 – che esso dovesse contenere almeno:

1. descrizione del progetto con informazioni circa ubicazione, concezioni e dimensioni;
2. descrizione misure previste per evitare, ridurre e compensare i rilevanti effetti negativi;
3. dati per l'individuazione e valutazione degli effetti ambientali;
4. descrizione sommaria delle alternative (inclusa l'alternativa zero, cioè la non realizzazione dell'opera) e motivazione sui profili ambientali della scelta;
5. Dati, analisi ed informazioni sull'utilizzazione di risorse naturali, emissione di inquinanti e sostanze nocive e smaltimento rifiuti.

A fronte di tale contenuto, il soggetto aggiudicatore era tenuto a redigere una relazione sui metodi utilizzati e a consegnare un riassunto sommario delle informazioni e delle difficoltà riscontrate. Lo studio veniva così trasmesso al Ministero dell'Ambiente con il progetto per l'emanazione, entro 90 giorni, della Valutazione di Impatto Ambientale³⁹⁴, comunicandola sia al soggetto aggiudicatore (o all'autorità proponente), sia al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il provvedimento di compatibilità è quindi adottato dal CIPE, contestualmente alla progettazione preliminare, come poco prima ricordato.

Il procedimento di VIA svolge la funzione di mezzo preventivo di tutela dell'ambiente ed è un provvedimento presupposto rispetto a quello di

³⁹⁴ valutando eventuali osservazioni presentate da soggetti pubblici o privati inviate entro 30 giorni dall'avvenuta trasmissione della documentazione.

approvazione del progetto nei cui confronti si atteggia come “momento permissivo”. Non sarebbe, infatti, possibile perseguire l’interesse alla tutela dell’ambiente con uno schema di valutazione di impatto ambientale postuma. Lo conferma anche la configurazione del potere di autotutela a riguardo, ammissibile solo quando un’opera sia stata approvata ma non eseguita³⁹⁵.

Sugli aspetti procedurali relativi alla tipologia di infrastrutture in esame, la giurisprudenza si è espressa anzitutto nel senso che sia sufficiente sola Valutazione di Impatto Ambientale, non essendo, invece, necessaria la Valutazione Ambientale Strategica³⁹⁶.

Quanto al momento in cui debba intervenire la VIA, in giurisprudenza si è affermato che sia possibile ottenerla fino alla conclusione della progettazione definitiva, non essendo necessario che intervenga nella fase precedente di progettazione preliminare³⁹⁷.

In relazione alla progettazione definitiva prevede, è opportuno ricordare il ruolo di controllo attivo della commissione speciale VIA. Disponeva, infatti, l’articolo 185 del previgente codice, che la commissione, oltre all’istruttoria tecnica e al parere sulla valutazione dell’impatto ambientale, comunichi al Ministero dell’Ambiente eventuali difformità tra il progetto definitivo ed il progetto preliminare ed eventualmente disponga l’aggiornamento del piano. Sulla necessità di tale aggiornamento, la giurisprudenza non è concorde. Secondo una parte della giurisprudenza non è automaticamente necessario aggiornare la VIA³⁹⁸, secondo

³⁹⁵ cfr. (Michelotti, 2007) *La valutazione di impatto ambientale nella dinamica procedimentale*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fascicolo 3, pp. 1061 e ss., 2007; cfr. anche Cons. Stato, Ad. plen., 25 gennaio 1996 n. 21 e Cons. Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2007 n. 360 (VIA inammissibile, a fortiori, quando sia intervenuta una modificazione irreversibile dei luoghi).

³⁹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, 25/02/2012, n. 5646.

³⁹⁷ cfr. (Michelotti, 2007) *op. cit.*; cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 maggio 2005 n. 2136, Cons. Stato, Sez. VI, 24 settembre 2004 n. 6255, Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2003 n. 4970, T.A.R. Liguria, Sez. I, 15 giugno 2006 n. 563, Cons. Stato, Sez. IV, 19 luglio 1993 n. 741 (la VIA deve essere compiuta prima del rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione degli impianti).

³⁹⁸ In tal senso Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2006 n. 129, Cons. Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2006 n. 6832, Cons. Stato, Sez. VI, 12 maggio 2006 n. 2694.

altra parte della giurisprudenza è sempre necessario³⁹⁹, secondo altra parte ancora l'aggiornamento sarebbe necessario solo in caso di modifiche sostanziali e fondamentali tra i due livelli⁴⁰⁰. Un orientamento più recente ritiene necessario l'aggiornamento solo in caso di modificazioni che peggiorino l'impatto ambientale e non per modificazioni migliorative⁴⁰¹.

3.6.3 Le interferenze

Sul regime delle interferenze, è anzitutto opportuno precisare che le disposizioni contenute negli articoli 170 e 171 in parte derogavano ed in parte integravano il regime generale del citato articolo 25 DPR numero 327 del 2001 (vedi Supra).

La risoluzione delle interferenze tocca tutti i momenti della progettazione di un'opera pubblica.

In fase di progettazione preliminare, il soggetto aggiudicatore trasmette il progetto agli enti gestori delle interferenze già note o prevedibili. Essi in primo luogo hanno l'obbligo di verificare e segnalare all'aggiudicatore eventuali interferenze non inserite nel progetto. In secondo luogo, sono tenuti ad un comportamento di collaborazione progettuale. Tale collaborazione, pur essendo promossa a spese dell'ente di gestore⁴⁰², è operativamente bilaterale⁴⁰³:

³⁹⁹ cfr. sul punto anche Consiglio di Stato, sez. IV, 22/07/2005, n. 3917, Tar Lazio, Roma, sez. I, 31 maggio 2004 n. 5118, Cons. Stato, Sez. V, 30 ottobre 2003 n. 6759, T.A.R. Abruzzo, 25 ottobre 2002 n. 540.

⁴⁰⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 19 settembre 2006 n. 5457, Cons. Stato, Sez. VI, 14 settembre 2006 n. 5321, Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005 n. 3917, Cons. Stato, Sez. VI, 18 settembre 1997 n. 1000, Cons. Stato, Sez. VI, 18 luglio 1995 n. 754. La base per tale tesi è il quinto comma del succitato articolo 185, così come modificato dall'articolo 2 comma 1, lettera aaa) del decreto legislativo numero 113 del 2007 "*Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004)*". Per tale norma si tratta di modificazioni che "alterino l'impatto globale sull'ambiente".

⁴⁰¹ Così Cons. Stato, Sez. VI, 12 maggio 2006 n. 2694.

⁴⁰² Si precisa inoltre che il mancato accordo non esime l'aggiudicatore dal compiere tutte le attività di progettazione e collaborazione necessarie, salvo diritto di rimborso per gli oneri legittimamente affrontati.

⁴⁰³ Individuato dal primo comma dell'articolo 171 del previgente codice.

Art. 171 (abr.)

Aggiudicatore

Gestore Interferito

d. lgs. 163/2006

Infrastruttura Interferente	Progettazione	Collaborazione
Infrastruttura Interferita	Collaborazione Esecuzione	Progettazione

Nella fase di progettazione definitiva, invece, si procede all'indicazione – da parte dal soggetto aggiudicatore, dagli enti gestori - delle interferenze rilevate, nonché ogni altro atto necessario alla loro risoluzione. Si tratta del cd. *Programma di risoluzione delle interferenze*, che – previa verifica della completezza e correttezza – è approvato dal CIPE con il progetto definitivo con o senza convenzioni per la soluzione delle interferenze a seconda che l'ente gestore metta o non metta a disposizione le risorse occorrenti⁴⁰⁴. La vincolatività del programma di risoluzione delle interferenze (e del presupposto obbligo di segnalazione) comportano l'insorgere sui gestori di servizi interferiti dell'obbligo di risarcimento del danno. Al Programma di risoluzione delle interferenze si accompagna la conclusione della progettazione definitiva per lo spostamento delle opere definitive a cui provvederà l'ente aggiudicatore.

In fase di progettazione esecutiva e di esecuzione, l'ente gestore compie le attività di sua competenza anche se manca la convenzione con il soggetto aggiudicatore a condizione che quest'ultimo fornisca le risorse necessarie in misura non eccedente, salvo rimborso.

Il regime si applica anche nel caso di interferenze tra infrastrutture in fase di realizzazione, se compatibile.

Le interferenze di opere successive alla realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria sono disciplinate, invece, dall'articolo 58 del DPR numero 753 del 1980. Ai sensi

del primo comma: “Chiunque costruisce (...) ogni altra opera di pubblica utilità che debba attraversare gli impianti ferroviari (...) o svolgersi ad una distanza che possa creare interferenze, soggezioni o limitazioni all’esercizio ferroviario deve ottenere la preventiva autorizzazione della società esercente (RFI) che potrà condizionarla alla realizzazione di tutte le varianti ai piani costruttivi che riterrà necessarie per garantire la sicurezza delle opere e degli impianti e la regolarità del servizio ferroviario”⁴⁰⁵.

3.6.4 Le misure di salvaguardia e le zone di rispetto

Ulteriore effetto dell’approvazione del progetto preliminare è l’apertura, per gli Enti Locali, della fase di emanazione delle opportune misure di salvaguardia⁴⁰⁶.

Le misure di salvaguardia sono provvedimenti finalizzati a non compromettere l’assetto territoriale nel lasso di tempo intercorrente tra l’adozione di uno strumento (o di una variante) urbanistica e la sua approvazione. Considerata l’equiparazione – in termini di effetti – tra strumenti urbanistici *propri* e atti di progettazione, le misure di salvaguardia assumono rilevanza anche per questi ultimi.

Il loro contenuto è essenzialmente inibitorio – o, più propriamente, sospensivo – di ogni determinazione avente ad oggetto domande di permessi a costruire e di qualsiasi altro titolo abilitativo.

A definire in questi termini le misure di salvaguardia è l’articolo 12 comma 3 del DPR numero 380 del 2001. Ai sensi di tale norma: “*In caso di contrasto dell’intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda*”. Precisa lo stesso comma che la misura di salvaguardia cessa di avere efficacia dopo tre anni dalla data di adozione dello strumento (o variante urbanistica), ovvero dopo cinque anni nel caso in cui lo strumento urbanistico “sia

⁴⁰⁵ Sul punto: cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 09/11/2011, n. 5923 che Riforma Tar Puglia, Bari, Sez. II, n. 4177 del 2010)

⁴⁰⁶ così disponeva l’articolo 165 comma 7 già citati.

stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione”.

Le ratio dell'istituto risiede nell'opportunità che, in fase di approvazione di varianti urbanistiche, le richieste dei privati, fondate su una pianificazione “a breve” obsoleta, possano alterare la situazione di fatto e pregiudicare i risultati che la variante in fase di adozione intende realizzare⁴⁰⁷.

Le zone (o fasce di rispetto) costituiscono, invece, vincoli *accessori* con cui si disciplina l'uso di quella porzione di territorio confinante con altre porzioni di territorio che devono essere rispettate in ragione della loro natura o destinazione. Le fasce di rispetto sono previste negli strumenti urbanistici, sia in relazione ad infrastrutture esistenti, sia in relazione ad infrastrutture da realizzare⁴⁰⁸.

In ambito ferroviario, i caratteri delle fasce di rispetto sono stabiliti dall'articolo 49 comma 1 del DPR numero 753 del 1980⁴⁰⁹. Ai sensi di tale norma, salvo diversa previsione del progetto preliminare, la fascia di rispetto riguarderà sia le aree di sedime del tracciato, sia le aree ad esso adiacenti che si estendano per trenta metri dalla rotaia più esterna.

La rilevanza dell'individuazione della fascia – ope legis o tramite progetto preliminare – sta nella circostanza che, sussistendo in essa il vincolo preordinato all'esproprio, una variazione di tracciato che fuoriesca dalla fascia, comporterà la necessità di una nuova approvazione de progetto da parte del CIPE con le modalità già esaminate⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Sulla ratio delle misure di salvaguardia: cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sezione II, sent. n. 5871 del 2013

⁴⁰⁸ sul punto il T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, n. 3448/2009 osserva che qualora la nuova struttura non sia realizzata, la fascia di rispetto, ai fini urbanistici, segue inevitabilmente la sorte dell'area interessata dalla (mancata) realizzazione della infrastruttura.

⁴⁰⁹ DPR numero 753 del 1980 “*Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto.*” così come richiamato dall'articolo 12 comma 2 del DPR 327 del 2001.

⁴¹⁰ così T.A.R. Milano, (Lombardia), sez. III, n. 1914 del 2012.

CAP. 4: Le risorse per le infrastrutture: il finanziamento

4.1 I costi delle infrastrutture

La pianificazione e la progettazione infrastrutturale non possono prescindere da una certa *coerenza* con l'analisi della domanda di un certo servizio e con l'analisi costi-benefici, diretti e indiretti sull'economia e lo sviluppo del Paese derivanti dalla realizzazione dell'infrastruttura⁴¹¹.

Con la **legge numero 109 del 1994**⁴¹² e la **legge numero 144 del 1999**⁴¹³ gli studi di fattibilità sono stati delineati come *trait d'union* tra la programmazione e la progettazione degli investimenti in opere pubbliche. Il **decreto legislativo numero 229 del 2011**⁴¹⁴ condiziona l'ammissione al finanziamento tanto al corretto espletamento della progettazione preliminare (incluse le valutazioni economiche), quanto il corretto adempimento della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità prevista alla legge 144 del 1999. Con lo strumento di analisi introdotto da quest'ultima norma, il legislatore ha cercato di fornire al decisore un *criterio razionale* su cui basare la sua scelta tra varie alternative progettuali⁴¹⁵, considerando gli impatti che ogni investimento in infrastrutture di trasporto può produrre anche in settori differenti rispetto a quello dei trasporti⁴¹⁶. In tale

⁴¹¹ (ASTRID, 2011) *Le infrastrutture strategiche di trasporto*. Atti del tavolo Tecnico. A cura delle Fondazioni ASTRID, ITALIADECIDE e RES Publica; anche se (Pancheri, 2001) in *Investire in infrastrutture. La convenienza economica dei progetti di trasporto*. EGEA, Milano, 2001, osserva come esse non siano determinanti nei processi, ma come possano piuttosto corroborarne, legittimarne o frenarne l'adozione.

⁴¹² Legge numero 109 del 1994 "Legge quadro in materia di lavori pubblici".

⁴¹³ Legge numero 144 del 1999 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

⁴¹⁴ Decreto Legislativo numero 229 del 2011 "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti".

⁴¹⁵ Così (Percoco & Cattaneo, 2011) *Analisi costi benefici di grandi infrastrutture di trasporto e wider economic effects: una rassegna*, in *Politica economica*, Fasc.1, 2011.

⁴¹⁶ sono i cosiddetti WIDE (Wider Economic Effects). Si osserva che essi sono maggiori dove già la densità infrastrutturale è alta. Sul punto, per approfondire: (Elhorst, Oosterhaven, & Romp, 2004) *Integral cost-benefit analysis of Maglev technology under market imperfections*, University of Groningen; e (Percoco & Cattaneo, 2011) *op. cit.*; (Banister D., 2007) *Quantification of the Non-Transport Benefits Resulting From Rail Investment (Working paper n.1029)*, Transport Studies Unit, Oxford University.

contesto, l'*Analisi Costi-Benefici*⁴¹⁷ (ABC) è il “momento sintetico di prefigurazione degli effetti⁴¹⁸” parametrati su indici misurabili (indici monetari) e non direttamente misurabili (indici descrittivi).

Nella fase di pianificazione (PGTL) l'analisi permette:

- a) di individuare gli elementi della domanda di mobilità e le risposte infrastrutturali più adeguate, mediante l'utilizzo di modelli congiunti *economia-trasporti* per simularne l'andamento;
- b) focalizzare l'insieme degli elementi su cui incide l'intervento infrastrutturale, spostando l'asse di interesse dal “*contingente*” al “*sistemico*”.

Nella fase di progettazione l'analisi costi-benefici realizza il suo massimo potenziale, incidendo sulla qualità dei progetti, ma soprattutto:

- a) fornendo la base contenutistica per il dialogo interistituzionale che contraddistingue la fase di progettazione;
- b) cercando la soluzione che massimizzi il benessere sociale sulla base di variabili tecnologiche, finanziarie e ambientali (ottimizzazione);
- c) effettuando una ricognizione delle altre progettazioni esistenti e mantenendo la coerenza tra le varie parti progettuali;
- d) evitando errori di valutazione (in generale), molto più frequenti se l'analisi fosse posta solo dopo la conclusione della fase progettuale.

L'utilizzo della metodologia ABC pur essendo la più consolidata tra quelle adoperabili nel processo decisionale che porta alla realizzazione di

⁴¹⁷ (Falvo, et al., 2008), *L'analisi costi-benefici applicata alle infrastrutture di trasporto*, Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Roma Tre, Working Paper n. 87/2008, ricorda le principali fonti teoriche dell'ABC: (Pigou, 1920), *The economics of welfare*, McMillan&Co, Londra; (Little, et al., 1968) *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, Vol.II, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development; (Squire, et al., 1975), *Economic analysis of projects*, World Bank Publications; (Pennisi, et al., 1991), *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, Istituto Poligrafico dello Stato.

⁴¹⁸ cfr: (Pancheri, 2001) *op. cit.*

un'infrastruttura⁴¹⁹, non è esente da criticità. Diversi studi a riguardo⁴²⁰ hanno evidenziato che la causa di tali criticità è insita nel fatto che il mercato dei trasporti sia caratterizzato per l'essere retto da *concorrenza imperfetta*⁴²¹ e da *rendimenti di scala crescenti*⁴²². Pertanto, viene meno l'assunzione tipica dell'ABC secondo cui l'impatto degli effetti diretti e indiretti coincidono. In particolare l'impatto che un'opera produce sul benessere sociale non coincide con l'impatto economico finale⁴²³.

Su un piano di allocazione delle risorse, la scarsa flessibilità di bilancio che contraddistingue il nostro Paese mal si concilia con l'urgenza – o quando meno necessità di celerità - di cantierizzazione delle opere strategiche⁴²⁴. Se da un lato si pone la necessità di investire in nuove ed efficienti infrastrutture di trasporto e di investire in competitività per il settore ferroviario, dall'altro lato si pone la necessità altrettanto pregnante di ridurre i costi per tali interventi infrastrutturali.

Le infrastrutture ferroviarie, infatti, sono caratterizzate da una modesta capacità di autofinanziamento e questo rende necessario che agli studi circa l'utilità dell'infrastruttura si accompagni lo studio delle modalità con cui ridurre i costi di investimento ed aumentare i ricavi del servizio di trasporto⁴²⁵. Le infrastrutture ferroviarie italiane sono caratterizzate da un costo di realizzazione più alto rispetto

⁴¹⁹ Secondo (Florio, 1994) *Cost Benefits Analysis: A research agenda*, working paper n. 94-06, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università degli Studi di Milano; la ABC è, tra le metodologie adoperabili, una delle più consolidate.

⁴²⁰ Tutti appartenenti a quel filone di ricerca economica che va sotto il nome *New Economic Geography*. Sulle criticità dell'ABC applicate ai sistemi di trasporto: (Pilegard & Fosgerau), *Welfare Implications of a Transport Improvement in the Case of a Labour Market Imperfection*, European Transport Conference (2005), Danish Transport Research Institute.

⁴²¹ Cioè di una forma di mercato in cui non sono soddisfatte una o più condizioni che caratterizzano i mercati in concorrenza perfetta. Il settore dei trasporti tende, per il ferroviario, al monopolio o, per le altre modalità, all'oligopolio. In tali forme di mercato, uno degli agenti detiene il cd. *Potere di mercato* ed è in grado di influenzare la formazione dei prezzi. (Treccani).

⁴²² I rendimenti di scala indicano la relazione tra variazione di input e variazione di output della produzione. I rendimenti di scala crescenti indicano quella relazione per cui ad una variazione di input segue una variazione di output meno che proporzionale. Le cause possono essere di natura tecnica, statistica, organizzativa o legata all'asset amministrativo.

⁴²³ Così (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999), *Transport and the Economy, The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA)*, come citato da (Percoco & Cattaneo, 2011) *op. cit.*

⁴²⁴ (ASTRID, 2011), *op. cit.*

⁴²⁵ (ASTRID, 2011) *op. cit.*

alla media europea - giustificabile dalla diversa orografia del Paese, dalla rilevante antropizzazione del nostro territorio e dalle modalità di affidamento delle opere⁴²⁶ – ma anche da prezzi di messa a gara dalle stazioni appaltanti più bassi ed elevati ribassi operati dalle concorrenti.

In altre parole, i fattori incidenti sulla *peculiarità italiana* riguardano due categorie di elementi: una prima - invariabile ed ineliminabile – data dalle caratteristiche intrinseche del territorio; ed una seconda – variabile e suscettibile di correttivi – data da elementi propri della progettazione e finanziamento dell’opera infrastrutturale⁴²⁷.

La prima categoria di elementi riporta necessariamente a tutte le prescrizioni richieste a tutela e rispetto dell’ambiente (come ad esempio tracciati meno impattanti, affiancamento ad infrastrutture già esistenti,...); nonché a tutte quelle connesse al superamento dell’elevato grado di umanizzazione dello stesso (soprattutto lungo le direttrici Milano-Napoli ed in pianura padana)⁴²⁸.

La seconda, invece, riporta a tutte le modalità (finanziarie) con cui si può procedere dalla pianificazione alla realizzazione di un’infrastruttura, dove i variabili ed i correttivi sono dati dagli interventi che possono essere adottati al fine di rendere più efficiente l’allocazione delle risorse, nonché tutte le innovazioni che possono portare alla sostituzione o all’affiancamento dell’investitore pubblico di investitori privati.

4.2 Fondi e risorse per il finanziamento delle infrastrutture

Prescindendo dalle modalità con cui si ottiene un risultato, nella realizzazione di una infrastruttura ci si deve anzitutto confrontare con le risorse in entrata, ovvero con l’ammontare delle risorse destinate agli investimenti in infrastrutture.

⁴²⁶ Così il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Altero Matteoli, durante il tavolo tecnico delle infrastrutture e dei trasporti (2011).

⁴²⁷ (ASTRID, 2011) *op. cit.*

⁴²⁸ (ASTRID, 2011) *op. cit.*

In questo, la mancanza di risorse è molto spesso un problema che “ingabbia” qualsiasi iniziativa volta alla programmazione e realizzazione di infrastrutture necessarie per il Paese⁴²⁹ ed è al centro del dibattito in materia di politiche infrastrutturali che, per questo motivo, è sempre più impegnato a ricercare fonti di finanziamento alternative all’indebitamento pubblico⁴³⁰. A causa della dimensione ingente degli investimenti e della lunga durata per cui essi sono richiesti nella realizzazione delle grandi infrastrutture, il ricorso al *sistema tradizionale di finanziamento*, infatti, appare oggi estremamente critico tanto per ragioni connesse alla mancanza delle risorse, quanto alla previsione di vincoli di bilancio imposti soprattutto in sede europea⁴³¹.

Sono proprio questi ultimi limiti a rappresentare – se non si percorrono nuove strade per il finanziamento – la principale causa di indisponibilità di risorse per il finanziamento degli interventi pianificati e programmati⁴³².

La prima e più percorsa risposta a tale problematica è quella del ricorso a risorse private per rimediare all’indisponibilità di risorse pubbliche. Ad oggi i risultati non sono soddisfacenti, visto che le risorse pubbliche coprono ancora poco meno dei due terzi delle risorse necessarie per le sole infrastrutture strategiche previste dal CIPE⁴³³.

Nel 2014 il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ha esaminato⁴³⁴ 35.000 progetti con un valore complessivo di 100 miliardi di euro ed

⁴²⁹ cfr. (Parrinello, 2014) *Finanziamento delle infrastrutture: difficoltà e possibili leve di miglioramento*, in *Management delle Utilities e delle Infrastrutture*, vol. XII, 3, pp. 30-33, il quale osserva come la percentuale di investimenti in infrastrutture sia prossima alla metà degli interessi passivi del bilancio dello Stato (2013).

⁴³⁰ sull’argomento: (Cassetta, et al., 2013), *Infrastrutture di trasporto e crescita. Una relazione da costruire*, FrancoAngeli, 2013, pp.59 e ss.

⁴³¹ il riferimento è al mantenimento del rapporto deficit-PIL sotto il 3%, della riduzione del debito pubblico fino al 60% e pareggio di bilancio.

⁴³² (Cassetta, et al., 2013) *op. cit.* osserva che, nel 2012, di tutti gli investimenti previsti nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (oggi sostituito ed inglobato dal DPP) solo l’11,1% risulta completato, mentre il 59,4% risulta arenato in fase di progettazione per mancanza delle disponibilità.

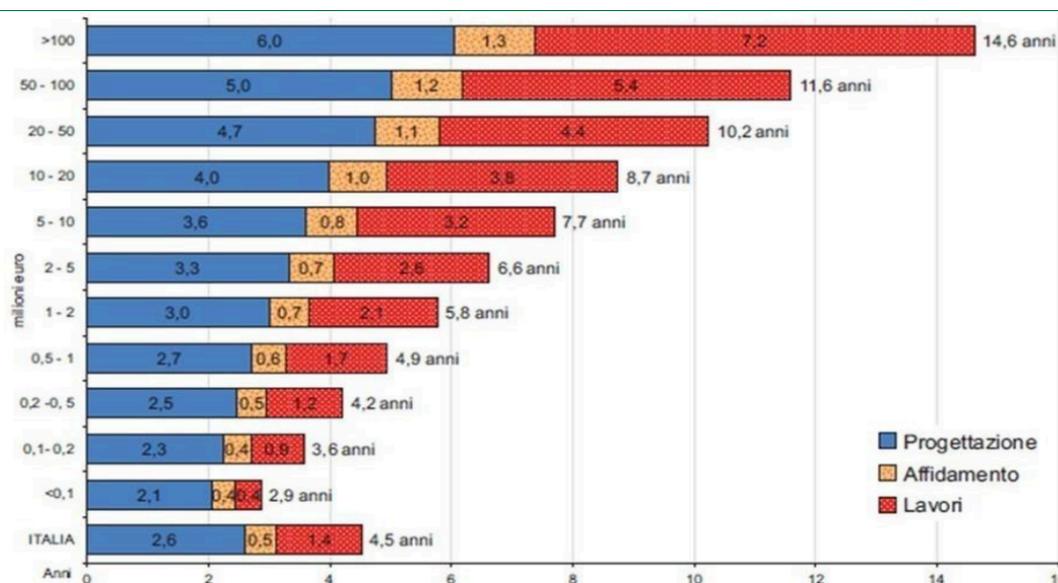
⁴³³ Cfr. (Cassetta, et al., 2013) *op. cit.*

⁴³⁴ (DPS, 2014), *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche* (Rapporto 2014), Area Analisi e Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, Unità di verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) presso il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), poi confluito nell’Agenzia per la coesione territoriale.

ha evidenziato come i tempi di attraversamento⁴³⁵ pesino su più di un terzo (36%) dei tempi di attuazione delle opere pubbliche e su più della metà (57%) dei tempi di progettazione e affidamento. Tra le cause che concorrono al fenomeno rientrerebbero⁴³⁶:

- qualità della progettazione, scadente ed onerosa;
- incertezza dei finanziamenti;
- conflittualità con i territori e incertezze sull'utilità delle opere.

Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per fase e fascia di costi



Fonte: Elaborazioni DPS-UVVER su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP.

4.3 Il sistema tradizionale di finanziamento delle infrastrutture

Nonostante le difficoltà poc'anzi citate, il sistema tradizionale di finanziamento delle infrastrutture è stato tutt'altro che abbandonato e va quindi analizzato, lasciando al capitolo successivo gli approfondimenti sullo strumento della concessione e sulle modalità di gara.

⁴³⁵ intervallo per il passaggio dalla conclusione di una fase procedurale all'avvio di un'altra (es. tra la conclusione della progettazione preliminare e avvio della progettazione definitiva).

⁴³⁶ Cfr. (MEF, et al., 2016) *op. cit.*

Da un punto di vista normativo, la prima fonte da analizzare è quella dell'articolo 10 del **decreto legislativo numero 229 del 2011**⁴³⁷.

Il secondo comma di tale norma dispone che le risorse destinate alla progettazione e realizzazione delle opere pubbliche sono unitariamente considerate come facenti parte di due fondi distinti:

- a) *Fondo Progetti;*
- b) *Fondo opere;*

Tra i due fondi possono essere disposte variazioni compensative di bilancio, su proposta del Ministro interessato, tramite decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previo parere delle competenti commissioni parlamentari competenti.

Il quarto comma, invece, dispone che l'opera pubblica è ammessa al finanziamento (per la quota a carico del bilancio dello Stato) una volta conclusa positivamente la procedura di studio di fattibilità, insita o meno nella progettazione preliminare.

In coerenza con tali norme, opera **l'articolo 202 del nuovo codice dei contratti pubblici**⁴³⁸ che si occupa del finanziamento delle infrastrutture prioritarie e della programmazione e riprogrammazione della spesa per la loro realizzazione.

La norma attua la previsione del succitato decreto numero 229 del 2011, mediante l'istituzione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di⁴³⁹:

- a) *Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché' per la project review delle infrastrutture già finanziate;*

⁴³⁷ Decreto legislativo numero 229 del 2001 "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti".

⁴³⁸ rubricato "Finanziamento e riprogrammazione delle risorse per le infrastrutture prioritarie.

⁴³⁹ il terzo comma aggiunge: "In sede di prima applicazione, ai Fondi di cui al comma 1, lettere a) e b), confluiscono le risorse disponibili di cui all'articolo 32, commi 1 e 6, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché' le risorse disponibili iscritte nel capitolo dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti denominato "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché' per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche".

- b) *Fondo da ripartire per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.*

Il codice dei contratti pubblici, inoltre, conferma la possibilità di disporre variazioni compensative mediante decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Anche il quinto comma precisa che è possibile provvedere al trasferimento delle risorse del Fondo per la realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1, lettera b), assegnate dal CIPE ai diversi interventi su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Con la stessa modalità, previo parere del CIPE, si procede all'individuazione delle risorse da assegnare ai singoli fondi⁴⁴⁰.

Con semplice decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono definite, ai sensi del quarto comma:

- a. le modalità di ammissione al finanziamento della progettazione di fattibilità;
- b. l'assegnazione delle risorse del Fondo per la progettazione di cui al comma 1, lettera a) ai diversi progetti, nonché le modalità di revoca.

Quanto agli aspetti di riprogrammazione, il sesto comma dispone che con delibera del CIPE, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze si individuano i finanziamenti iscritti nello stato di previsione del MIT che siano da revocare sia sulla base dei criteri previsti nel Documento Pluriennale di Pianificazione⁴⁴¹, sia per effetto di attività di project review. Le risorse revocate confluiscono nel *Fondo da ripartire per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese*. Le risorse iscritte in conto residui “sono versate all'entrata del

⁴⁴⁰ Cfr. art. 202 comma 3 ultimo periodo del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁴⁴¹ Già esaminato a suo tempo e disciplinato dall'articolo 2 del decreto legislativo numero 228 del 2001 e ss. mm.

bilancio dello Stato per essere riassegnate, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, sul Fondo di cui al comma 1, lettera b)⁴⁴².

In ambito ferroviario, un'importante fonte di finanziamento è quella prevista dalla **direttiva 1999/62/CE “Eurovignette”**⁴⁴³. Essa realizza una forma di finanziamento infra-modale con i proventi derivanti dal sovrapedaggio dell'infrastruttura stradale, destinati alle infrastrutture ferroviarie. I pedaggi variano in linea con le norme di emissioni inquinanti. La direttiva è stata recepita in Italia con la legge numero 296 del 2006⁴⁴⁴.

4.4 Il ruolo dei privati nella realizzazione delle infrastrutture

Al fine di superare le criticità derivanti dalla mancanza di risorse, dall'impossibilità di attingere al debito pubblico, dai vincoli europei e dall'insoddisfazione del fabbisogno infrastrutturale, si è detto che la strada percorsa è stata quella di trovare nuove modalità per il finanziamento delle opere pubbliche.

Preliminarmente ed in ambito più strettamente ferroviario è da segnalare l'operazione di cartolarizzazione⁴⁴⁵ condotta per finanziare l'Alta Velocità⁴⁴⁶. Tale operazione di finanziamento era stata affidata in un primo momento ad ISPA (Infrastrutture S.p.a.)⁴⁴⁷, incorporata in Cassa Depositi e Prestiti nel 2005. I debiti

⁴⁴² Il comma 8 precisa che le disposizioni non si applicano ai residui perenti. Il comma 9 autorizza il MEF ad apportare con decreto le occorrenti variazioni di bilancio in termini di residui, competenza e cassa per l'attuazione dell'articolo 202.

⁴⁴³ Direttiva 1999/62/CE del parlamento europeo e del consiglio “*relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture*” del 17 giugno 1999.

⁴⁴⁴ Legge numero 296 del 2006 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*”.

⁴⁴⁵ con *cartolarizzazione* si intende quella operazione finanziaria che comporta prima la cessione a titolo oneroso di crediti pecuniari o di altre attività finanziarie non negoziabili idonei a produrre flussi di cassa pluriennali; e poi la loro conversione in titoli collocabili sul mercato. Cfr. voce: *Cartolarizzazione*, *Dizionario Giuridico*, Simone ed.

⁴⁴⁶ cfr. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008) *I principali saldi di finanza pubblica. Definizione, utilizzo, raccordi*. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Rapporto 2008

⁴⁴⁷ la sua costituzione è stata operata dal Decreto Legge 63 del 2002 “*Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*” convertito dalla L. 112 del del 2002.

di tale società, infatti, non costituivano formalmente debito pubblico visto che la società rientrava nel novero delle società di diritto privato. Pertanto le garanzie prestate dallo Stato, essendo garanzie sui debiti di terzi, non sarebbero dovute rientrare nel debito pubblico fino al momento in cui non si fosse presentata l'eventualità di doverle onorare. In altre parole si trattava di uno strumento di finanziamento apparentemente compatibile con i dettami del tratto di Maastricht. Tuttavia, dopo un'analisi della redditività – ritenuta insufficiente ad evitare l'intervento in garanzia dello Stato – Eurostat ha concluso che i debiti di ISPA dovessero considerarsi debito pubblico, visto che la garanzia dello Stato non era altro che impegno a rimborsare la maggior parte di tali debiti⁴⁴⁸.

Fuori da questa soluzione *societaria*, ma pur sempre pubblica, dovendo escludere la fonte tributaria – data la già eccessivamente alta pressione fiscale – si è percorsa la strada di nuove soluzioni di partnership tra pubblico e privato.

Prendendo come criterio discrezionale soltanto l'iniziativa dell'iter di progettazione e realizzazione dell'infrastruttura, la dottrina è distinguere tra:

- a) *Strumenti PPP (Public-Private Initiative)*, con il coinvolgimento paritario dei soggetti privati e dell'amministrazione;
- b) *Strumenti PFI (Project Finance Initiative)*, con il coinvolgimento di soli soggetti privati.

La struttura teorica di queste nuove soluzioni risiede nel cosiddetto *value capture*, cioè nella “cattura del (plus)valore” che l'infrastruttura genera o incrementa a favore di specifici soggetti o specifici territori, a prescindere dall'utilità intrinseca che le contraddistingue e dal servizio che esse offrono⁴⁴⁹. In altre parole i privati sono stimolati a partecipare alla realizzazione delle infrastrutture grazie a scelte infrastrutturali sufficientemente remunerative da poter coprire i costi di

⁴⁴⁸ Cfr. (EUROSTAT, 2005) “*The role of ISPA in the financing of the high-speed railway*” in *Three decisions on Italy: SCIP, ISPA and Concessionari d'imposta* (News release n. 65/2005).

⁴⁴⁹ Cfr. (Parrinello, 2014) *op. cit.*

investimento o, tra quelle sufficientemente remunerative, quelle che potessero fornire il più rapido recupero dell'investimento iniziale⁴⁵⁰.

Sull'esaustività del plusvalore-remuneratività dell'infrastruttura per il coinvolgimento dei privati, la dottrina non è concorde. Si osserva, ad esempio, che esso risulti problematico – soprattutto per le grandi infrastrutture – a causa del *timing asimmetrico* tra sostenimento del costo e reperimento del finanziamento dell'infrastruttura⁴⁵¹ ma quel che è certo è che esso si presta benissimo a ridurre i contributi statali ed ottimizzare i tempi di realizzazione, con effetti anche sulla gestione dell'infrastruttura⁴⁵². Ne sono un esempio l'applicazione di meccanismi tariffari per il finanziamento dell'infrastruttura o la richiesta di contribuzione ai proprietari degli asset (terreni, immobili,...) valorizzati dall'intervento infrastrutturale.

Le forme di partenariato pubblico-privato hanno trovato una loro prima applicazione in Europa negli anni Novanta. La sua massima diffusione si è registrata nel Regno Unito – patria del project financing, che analizzeremo a breve – dove il partenariato è stato utilizzato per importanti infrastrutture come il tunnel sotto il Canale della Manica e diverse linee della metropolitane di Londra⁴⁵³.

4.4.1 Strumenti di Public-Private Partnership

Il partenariato pubblico-privato realizza una nuova forma di azione amministrativa dove la cooperazione si realizza con una ripartizione tra i due fronti delle fasi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura, ferma restando la competenza dell'autorità pubblica ad individuare l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di una infrastruttura.

⁴⁵⁰ Le ragioni di tale approccio sono tutte da individuare in una lettura poco approfondita delle teorie economiche. Così (Cassetta, et al., 2013), *op. cit.*

⁴⁵¹ cfr. (Parrinello, 2014), *op. cit.*

⁴⁵² cfr. (ASTRID, 2011), *op. cit.*

⁴⁵³ cfr. (Spinelli, 2013), *Il Project Finance e le infrastrutture ferroviarie: modalità di applicazione*, in *Atti del V Convegno sul sistema Tram*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Roma.

Gli strumenti PPP sono:

- 1) *Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità*, ai sensi dell'articolo 187 del nuovo codice dei contratti pubblici. Si tratta di uno strumento che costituisce appalto pubblico di lavoro a meno che i committenti abbiano avuto un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto⁴⁵⁴. Quando costituisce appalto, la legge dispone che il bando indichi – oltre agli elementi già richiesti in via generale per gli appalti – anche i requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, nonché caratteristiche, costi e tempi di realizzazione, oltre ai parametri per la valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta più vantaggiosa⁴⁵⁵. La base di gara è costituita almeno da un progetto di fattibilità, mentre i livelli successivi di progettazione ed esecuzione sono affidati al contenuto delle offerte. Queste ultime possono essere presentate tanto da un'associazione temporanea costituita dal finanziatore e dal realizzatore (responsabili non solidamente per le obbligazioni assunte⁴⁵⁶), quanto un contraente generale. Il finanziatore⁴⁵⁷, dal canto suo, deve dimostrare alla stazione appaltante la capacità di disporre dei mezzi necessari per realizzare l'infrastruttura.
- 2) *Contratto di disponibilità*, ai sensi dell'articolo 188 del nuovo codice dei contratti pubblici⁴⁵⁸, con cui all'affidatario sono affidate – a suo rischio e spese

⁴⁵⁴ cfr. art. 187 comma 1 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁴⁵⁵ cfr. art. 187 comma 2 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁴⁵⁶ In caso di inadempimento o di altra causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei soggetti costituenti l'associazione temporanea, l'altro soggetto ha facoltà di sostituirlo, previo assenso del committente, con un altro soggetto avente equivalenti requisiti e caratteristiche.

⁴⁵⁷ autorizzato ai sensi del decreto legislativo numero 385 del 1993 “*Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*”.

⁴⁵⁸ Precedentemente era disciplinato dall'articolo 160-ter e 15-bis del decreto legislativo numero 163 del 2006. Fu introdotto ad opera del Decreto Legge numero 1 del 2012 “*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.” Convertito con modificazioni dalla legge numero 27 del 2012. Sull'argomento: cfr (Cutajar, et al., 2014) *Codice dei contratti pubblici commentato con la giurisprudenza*, Maggioli Editore, p. 1205; (Gallia, 2013), *Il contratto di disponibilità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fasc. 3, 2013, pp.441-444; (Costanzo, 2012) *Dossier infrastrutture: il "contratto di disponibilità", un nuovo strumento di partenariato pubblico/privato*, su *Norma*, DBI, 27.01.2012; (Costanzo, 2012) *Liberalizzazioni, ecco il contratto di disponibilità*, su *Norma*, DBI, 30.01.2012. Sulle differenze tra contratto di disponibilità e leasing operativo, vd. Corte dei Conti deliberazione numero 66/PAR/2012.

– la costruzione e messa a disposizione a favore della pubblica amministrazione di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo.

Con “messa a disposizione” si intende l'onere di assicurare all'amministrazione la piena fruibilità dell'opera, ferme restando le esigenze di funzionalità (previste nel contratto), di manutenzione e di soluzione dei vizi, preesistenti e sopravvenuti. Il corrispettivo è costituito anzitutto dal cd canone di disponibilità, variabile (riduzione o annullamento) a seconda della concreta disponibilità dell'opera. L'amministrazione, avendo facoltà di trasferire la proprietà dell'opera in capo a sé stessa durante o a fine contratto, verserà in tal caso rispettivamente o un contributo di costruzione (non superiore al 50% del costo di costruzione) o un prezzo di trasferimento, tenendo conto dei canoni già versati e dell'eventuale avvenuto versamento del contributo di costruzione. La base di gara è data dal capitolato prestazionale, predisposto dall'amministrazione aggiudicante ed indicante le caratteristiche funzionali e tecniche dell'opera. Le offerte svilupperanno, compatibilmente con il capitolato, la progettazione preliminare e saranno corredate dalle garanzie e dalle cauzioni generalmente previste per le offerte in appalto. L'aggiudicazione segue il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'utilità del contratto di disponibilità nel finanziamento delle infrastrutture risiede nella già citata esigenza di far fronte all'indisponibilità di risorse. Come osservato dalla Corte dei Conti⁴⁵⁹, infatti, la stipula di un contratto di disponibilità non è produttiva di indebitamento proprio perché i rischi di costruzione e gli oneri di disponibilità sono a carico della parte privata. L'utilizzo di contratti di disponibilità consente alla pubblica amministrazione di contabilizzare la spesa dell'infrastruttura al di fuori del bilancio, mentre saranno tra le spese correnti (con effetti incidenti sul patto di stabilità) saranno iscritti i canoni di disponibilità, mentre tra le spese in conto capitale saranno

⁴⁵⁹ Corte Conti, (Emilia-Romagna), numero 432 del 2012; (Puglia) numero 66 del 2012; (Lombardia) numero 439 del 2012.

iscritti il contributo costruzione o il prezzo di trasferimento (con effetti incidenti sul patto di stabilità solo nei limiti degli importi delle rate annue).

4.4.2 Strumenti di Project Financing

In tale ambito il **project financing** è uno strumento di finanziamento di una attività economica in cui il finanziatore “*fa affidamento, si dallo stadio iniziale, sul flusso di cassa e sugli utili dell’unità economica in oggetto come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell’unità economica come garanzia collaterale del prestito*”⁴⁶⁰.

Si tratta di un istituto di derivazione anglosassone, nato per consentire investimenti ingenti facendo affidamento a sistemi di finanziamento esterno che potessero non pregiudicare la stabilità finanziaria del soggetto promotore⁴⁶¹. Esso consente di limitare al massimo l’utilizzo del capitale di rischio del soggetto promotore ed è per questo che ciò che rileva non è tanto la capacità (patrimoniale) di indebitamento del promotore, quanto valenza tecnico-reddituale del progetto⁴⁶².

Il ricorso agli strumenti di project finance in Italia è passato dal 13,9% delle gare di opere pubbliche nel 2003 al 42,3% delle gare⁴⁶³.

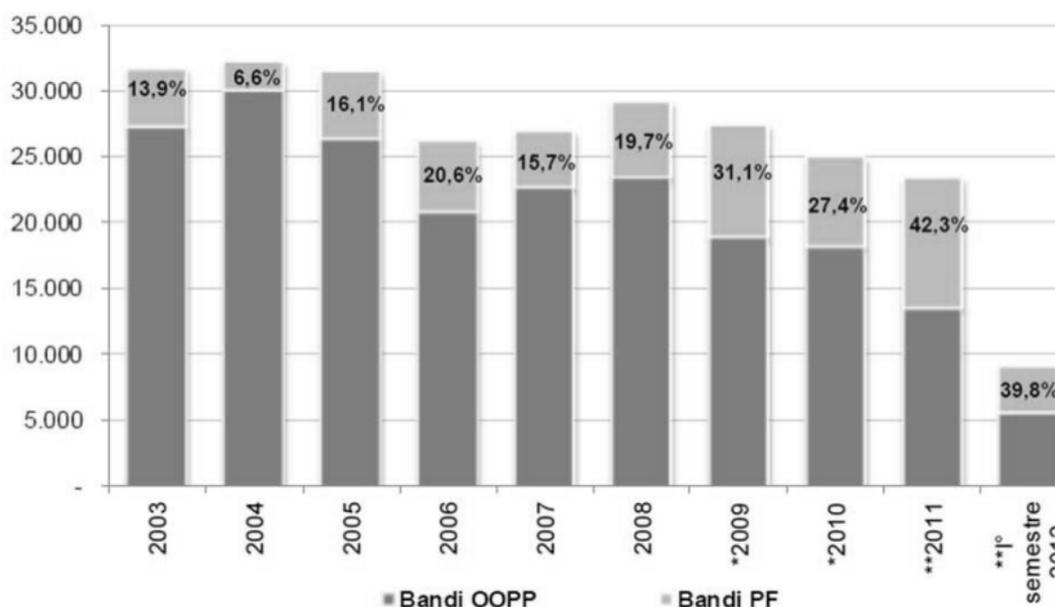
⁴⁶⁰ la definizione è di (Nevitt, et al., 2012) *Project financing*, EuromoneyBooks, 2012. Sull’argomento anche: (Castenasi, 2009), *La finanza di progetto tra interesse pubblico e interessi privati*, Firenze University Press, Firenze 2009, (Sambri, 2013) *Project Financing. La finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche*, in (Picozza, et al., 2013), *Trattato di diritto pubblico dell’economia*, CEDAM.

⁴⁶¹ (Castenasi, 2009), *op. cit.* ricorda come la genesi dell’istituto sia essenzialmente collegata all’autonomia negoziale dei privati e solo in un secondo momento ha trovato applicazione (con alcune modificazioni) alla materia delle opere pubbliche, soprattutto in Italia.

⁴⁶² Cfr. (Ballestri, 2001) *Il project financing*, in *Incontri*, n.70, p. 50.

⁴⁶³ fonte: (ANCE, 2012), *Il project financing in Italia: l’indagine ance sulla realizzazione delle opere* (Rapporto), Direzione Affari Economici e Centro Studi (a cura di), EdilStampa, Roma.

**INCIDENZA DEL MERCATO DEL PROJECT FINANCING SULLE GARE
DI OPERE PUBBLICHE IN ITALIA**
Millioni di euro



fonte: (Spinelli, 2013) *sui dati* (ANCE, 2012)

L'inserimento dell'istituto nell'ordinamento italiano non è stato facile. Sono apparsi subito problematici sia la sua identificazione che la sua contestualizzazione giuridica, tanto a causa del diverso ordinamento in cui esso è stato pensato (common law)⁴⁶⁴, quanto alla luce della multiformità che lo contraddistingue⁴⁶⁵. Quest'ultima è legata alla ratio e alla natura intrinseca della finanza di progetto, cioè quella di rendere la realizzazione di un intervento il più economicamente appetibile⁴⁶⁶. La prassi, però, consente di individuare una caratteristica comune a tutte le forme di project financing: esso è aggregazione innovativa di figure

⁴⁶⁴ Il project financing, come altre prassi negoziali straniere, entra nel nostro ordinamento non in maniera automatica, né mediante un *tacito adattamento* che ne snaturi l'essenza. Esso richiede la ricerca di mezzi tecnici che coniughino i risultati per cui l'istituto è stato pensato ed i principi del nostro ordinamento. Cfr. (Castenasi, 2009), *op. cit.*

⁴⁶⁵ (Miscali, 1997), *La struttura delle operazioni di project financing: aspetti giuridici e fiscali*, in (Draetta, et al., 1997), *Il project financing: caratteristiche e modelli contrattuali*, EGEA, pp. 81-92 parla di vere e proprie "operazioni di ingegneria finanziaria e giuridica".

⁴⁶⁶ Valutazione che deve tener conto della distinzione tra *opere calde* (domanda rigida e tariffe determinate in modo tale da produrre flussi di cassa notevoli) con idoneità a coprire il finanziamento e *opere fredde* (domanda elastica) che non sempre riescono a coprire il finanziamento. Le ferrovie rientrano tra le prime. Cfr. (Sambri, 2013), *op. cit.* e (ASTRID, 2011), *op. cit.*

giuridiche già esistenti, realizzata al fine di realizzare un investimento produttivo, la cui redditività è garanzia del prestito⁴⁶⁷.

Il contesto normativo in cui si inserisce la finanza di progetto è quella dei lavori pubblici. La collocazione in tale settore suscitò diversi dubbi⁴⁶⁸, tutti superabili con la considerazione che la finanza di progetto è un istituto che non si colloca né interamente nell'area privatistica (visto l'oggetto dell'attività ed il ruolo del rapporto concessorio), né interamente nell'area pubblicistica (vista l'iniziativa legata a strumenti di natura essenzialmente privatistica)⁴⁶⁹.

La figura del project financing sostanzialmente si affianca⁴⁷⁰ all'appalto e alla concessione ad iniziativa pubblica⁴⁷¹, introducendo una forma di *concessione e gestione* ad iniziativa privata⁴⁷².

Poc'anzi si è parlato del project financing come concessione ad iniziativa privata. Il ché è vero nel momento in cui tale strumento è stato introdotto nel nostro ordinamento, ma che non è esaustivo nel momento in cui si considerano le

⁴⁶⁷ cfr. (Bernini, 1997), *Metodi extragiudiziali di composizione dei conflitti nelle operazioni di project financing*, in (Draetta, et al., 1997) *op. cit.*

⁴⁶⁸ Le perplessità a riguardo furono notevoli. Buona parte della dottrina ebbe modo di sottolineare come si trattasse di uno strumento finanziario promosso da privati che, come tale, era estraneo alla natura pubblicistica dei lavori pubblici. Altra parte della dottrina, però, ebbe ad osservare come l'oggetto dell'attività finanziaria fosse un bene pubblico (la soddisfazione di un interesse pubblico) e come essa fosse tutta incentrata sul rapporto concessorio intercorrente tra l'amministrazione ed il privato investitore. (Castenasi, 2009), *op. cit.* osserva come la finanza di progetto rientri nella cd. *Attività negoziale della pa*, con l'estensione di tutte le problematiche ad essa legate.

⁴⁶⁹ Sulla natura contrattuale di "negozio giuridico" del project financing, cfr. (Sambri, 2013), *op. cit.*, (Baldi, et al., 2001), *Il project financing nei lavori pubblici*, IPSOA, Milano, 2001 e Cass. Civ., sez. I, n. 14372/1999.

⁴⁷⁰ E lo fa con la già citata legge numero 109 del 1994 "Legge Merloni ter", legge quadro sui lavori pubblici poi quasi integralmente trasposta nel decreto legislativo numero 163 del 2006 (con una finalità di sistematizzazione, resa esplicita dall'articolo 152), poi modificata dai decreti legislativi numero 6 del 2007 e dal decreto legislativo numero 152 del 2008. Oggi tutte le norme sono state abrogate e sono confluite nel nuovo codice dei contratti pubblici, decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁴⁷¹ Disciplinata dal previgente art. 19 comma 2 della l. n. 109/1994.

⁴⁷² Disciplinata dal previgente art.37bis e ss. della l. n. 109/1994.

successive modificazione che esso ha subito⁴⁷³. Il project financing, in seguito a tali interventi, può assumere tre forme distinte⁴⁷⁴:

1. *Project financing monofase* (art. 153 commi 1-14)⁴⁷⁵, ad iniziativa pubblica, con gara unica, previo bando e senza prelazione del promotore;
2. *Project financing bifase* (art. 153, comma 15), ad iniziativa pubblica, con doppia gara, previo bando e prelazione del promotore;
3. *Project financing ordinario* (o *del promotore additivo*, art. 153 comma 16), ad iniziativa privata, con doppia gara, previo avviso e ad esito alternativo.

Il project financing, qualsiasi forma assuma, realizza una “struttura complessa di finanziamento, costruita in funzione di una specifica iniziativa economica”⁴⁷⁶.

Protagonisti di tale struttura sono molteplici. I *decisori pubblici* sono deputati a individuare un ventaglio di opere e gli elementi essenziali del servizio che si intende governare, oltre che a governare l’intera procedura di selezione del concessionario per la realizzazione e gestione dell’infrastruttura.

I *promotori* – soggetti privati o pubblici - assumono la funzione di promuovere l’idea progettuale e predisporre una prima progettazione dell’infrastruttura scelta nell’ambito del ventaglio di interventi oggetto di programmazione infrastrutturale. Ai sensi I promotori assumono una responsabilità *generale* sul progetto e possono coinvolgere altri soggetti nella sua realizzazione – i cd. *Sponsor* – che avranno una responsabilità circoscritta a singoli aspetti dell’intervento⁴⁷⁷. Ai sensi del nuovo

⁴⁷³ soprattutto ad opera del decreto legislativo numero 152 del 2008 (Terzo decreto modificativo del codice dei contratti pubblici) “*Ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell’articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62*”.

⁴⁷⁴ cfr. (Castenasi, 2009), *op. cit.*

⁴⁷⁵ del previgente decreto legislativo numero 163 del 2006.

⁴⁷⁶ Cfr. (Capasso, 2003), *Finanza di progetto. Risorse pubbliche e private per la realizzazione delle opere di pubblica utilità*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

⁴⁷⁷ La distinzione tra promotori e sponsor non è poi così pacifica in dottrina. (Sambri, 2013), *op. cit.* accomuna le due categorie, mentre (Capasso, 2003) la distingue nei termini riportati. La seconda scelta appare più condivisibile data la complessità che è propria degli interventi infrastrutturali ed i diversi livelli di interesse ad essi sottesi. Anche la responsabilità vede la dottrina non concorde. Anche in questo caso, (Sambri, 2013) la esclude, mentre (Capasso, 2003) la ritiene sussistente. La soluzione potrebbe essere nel

codice dei contratti pubblici⁴⁷⁸, tali soggetti devono essere in possesso dei requisiti previsti per i concessionari (singolarmente o in forma associata) o per i partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici e non trovarsi in situazioni collegabili ai motivi di esclusione da appalti e concessioni⁴⁷⁹.

La *Società di Progetto* (SPV) è quella società costituita dai promotori, autonoma giuridicamente ed economicamente da essi, con l'unica finalità di realizzazione del progetto. Il suo ruolo è estremamente importante, visto che essa è destinataria del finanziamento, nonché titolare del rapporto di concessione con la Pubblica Amministrazione. Ai sensi del nuovo codice dei contratti pubblici⁴⁸⁰, infatti, con la sua costituzione non porta ad una cessione di contratto, essa diventa concessionaria ab origine e subentra automaticamente in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente. In molti casi essa svolge (o la sua composizione coincide con i soggetti che svolgono) la funzione di appaltatore e realizzatore dell'opera.

L'autonomia della SPV rappresenta una peculiarità del project financing. In linea generale, il regime di responsabilità dipende dalla forma assunta dalla SPV (S.r.l. o spa) e dalla forma di project financing scelta:

- a) Non rispondere affatto delle obbligazioni contrattuali della società di progetto (*project financing without recourse*);
- b) Rispondere delle obbligazioni contrattuali della società di progetto per un periodo di tempo limitato (*project financing with limited recourse*).

Il nuovo codice dei contratti pubblici dispone che “nel caso di versamento di un prezzo in corso d'opera da parte della pubblica amministrazione, i soci della società restano solidalmente responsabili con la società di progetto nei confronti dell'amministrazione per l'eventuale rimborso del contributo percepito. In

mezzo, cioè in una responsabilità limitata al contributo progettuale e parametrata sul momento in cui debba essere fatta valere in rapporto a quella degli altri soggetti.

⁴⁷⁸ Articolo 183 comma 8 e 17 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁴⁷⁹ Ai sensi dell'articolo 80 del nuovo codice dei contratti pubblici.

⁴⁸⁰ Articolo 184 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

alternativa, la società di progetto può fornire alla pubblica amministrazione garanzie bancarie e assicurative per la restituzione delle somme versate a titolo di prezzo in corso d'opera, liberando in tal modo i soci. Le suddette garanzie cessano alla data di emissione del certificato di collaudo dell'opera⁴⁸¹. Una delle facoltà concesse alla SPV è quella di emettere obbligazioni e titoli di debito per finanziare la realizzazione di una singola infrastruttura o di una singola opera⁴⁸².

Quando la SPV non realizza direttamente l'infrastruttura, tale compito è affidato agli *appaltatori (EPC contractors)*. Essi partecipano alla Società di Progetto e lo fanno allo scopo di realizzare l'infrastruttura, ma senza doversi assumere direttamente l'onere di finanziarla⁴⁸³.

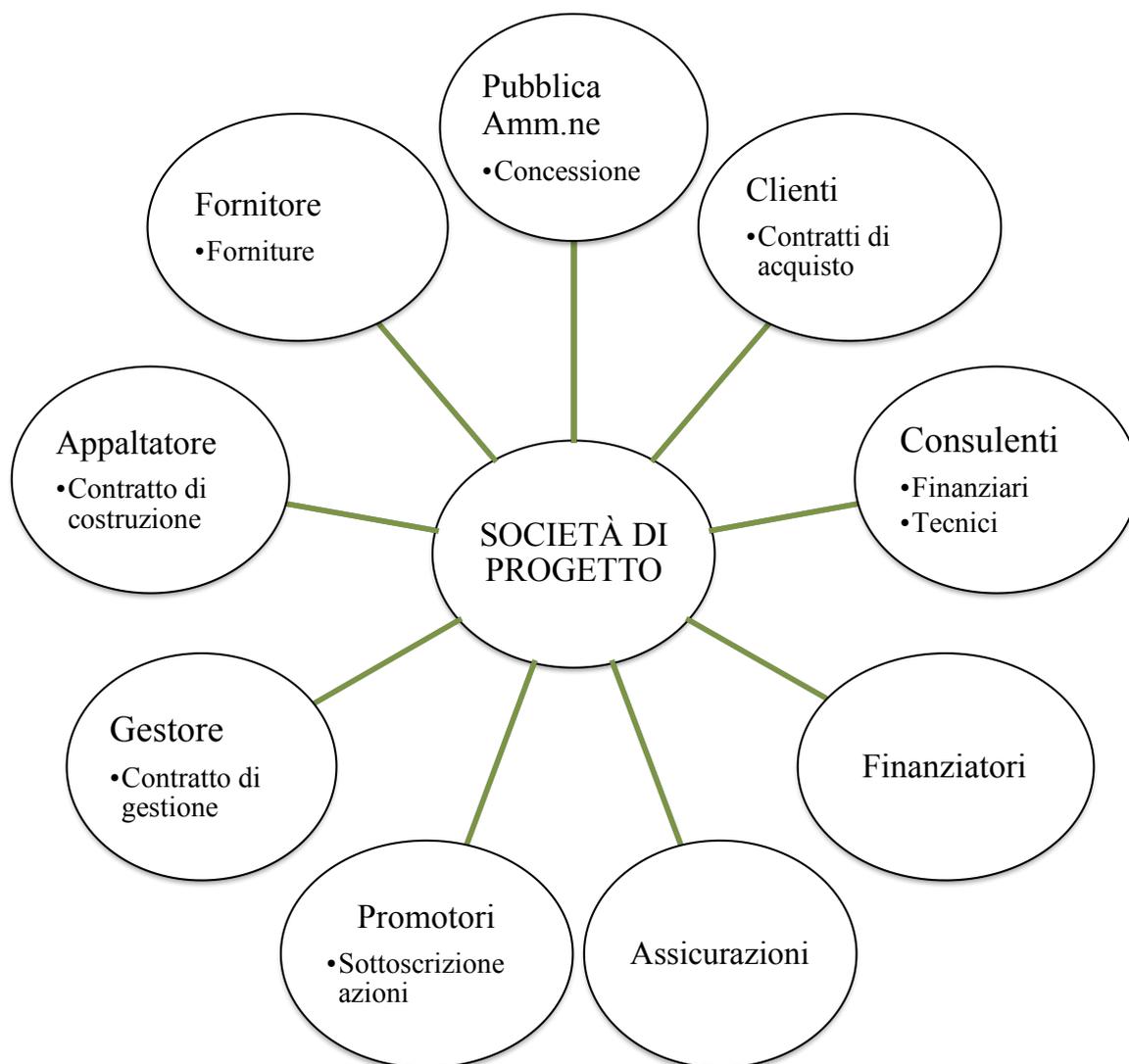
Il *Gestore (Operation&Maintenance contractor)* è il soggetto incaricato della manutenzione e gestione economica dell'infrastruttura. Il suo ruolo è determinante alla luce della rilevanza del ruolo che i flussi di cassa derivanti dalla gestione avranno nel recupero dell'investimento iniziale. Su un piano oggettivo, infatti, l'attività economica dovrà risultare finanziabile con i flussi di cassa derivanti dalla gestione dell'infrastruttura. Questo non significa che le garanzie dei finanziatori risiedano solo nei ritorni economici dell'infrastruttura, ma ad essi concorreranno tanto le capacità e rischi assunti dai promotori, quanto una efficace struttura contrattuale e societaria tra i soggetti coinvolti⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ Art.184 comma 3 del decreto legislativo numero 50 del 2016 che prosegue: “*Il contratto di concessione stabilisce le modalità per l'eventuale cessione delle quote della società di progetto, fermo restando che i soci che hanno concorso a formare i requisiti per la qualificazione sono tenuti a partecipare alla società e a garantire, nei limiti di cui sopra, il buon adempimento degli obblighi del concessionario sino alla data di emissione del certificato di collaudo dell'opera. L'ingresso nel capitale sociale della società di progetto e lo smobilizzo delle partecipazioni da parte di banche e altri investitori istituzionali che non abbiano concorso a formare i requisiti per la qualificazione possono tuttavia avvenire in qualsiasi momento.*”

⁴⁸² Cfr. art. 185 del decreto legislativo numero 50 del 2016. Tale facoltà è concessa anche a “società titolari di un contratto di partenariato pubblico privato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere eee)”.

⁴⁸³ cfr. (Sambri, 2013) *op. cit.*

⁴⁸⁴ Cfr. (Capasso, 2003), *op. cit.*



Esempio di struttura soggettiva del project financing.

Da un punto di vista procedurale il project financing è suddivisibile in tre fasi:

Fasi tipiche del project financing

FASE 1: Identificazione
(Raccolta e analisi dei dati)

- 1) Descrizione della business idea
- 2) Studio di fattibilità
- 3) Proposta
- 4) Modello finanziario
- 5) Studi e analisi
- 6) Term sheet

FASE 2: Implementazione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Accordi e negoziazioni 2) Costituzione SPV 3) Finanziamento 4) Contratti commerciali
FASE 3: Gestione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Periodo di rimborso del debito 2) Bilancio 3) Ripagamento del debito

Fonte: (Spinelli, 2013), op. cit.

Analizzando la componente giuridica di tale procedura, la fase di identificazione si apre con la presentazione della proposta da parte del promotore all'amministrazione competente. La proposta sarà in linea con la programmazione o con le altre disposizioni di natura progettuale, urbanistica o procedurale. Il passaggio dalla fase di identificazione alla fase di implementazione è realizzato dalla valutazione della proposta da parte della pubblica amministrazione e dalla indizione ed aggiudicazione della gara.

A tal proposito, si è osservato che la gara per l'aggiudicazione in project financing assume la forma della licitazione *moderatamente* privata⁴⁸⁵. Si tratta di una gara simile ma non coincidente con la licitazione privata pura, perché preceduta dalla pubblicazione – non prevista al di fuori del settore dei lavori pubblici – di un bando con i cd “requisiti di preselezione”. I soggetti che siano in possesso di tali requisiti possono chiedere di essere invitati alla licitazione. La base di gara consiste nel progetto di fattibilità e nel piano economico-finanziario presentato dal soggetto promotore. La valutazione delle offerte è fatta singolarmente, escludendo quella del promotore. La finalità non è quella dell'aggiudicazione, ma l'individuazione delle *due* migliori offerte. Onde migliorare l'operatività della procedura, interventi

⁴⁸⁵ La licitazione privata è la cosiddetta *gara ad inviti*. Si tratta di un sistema di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione che si differenzia dall'asta pubblica perché non è aperta a tutti i contraenti in possesso dei requisiti previsti dal bando. La previsione del bando con i “requisiti di preselezione” è funzionale a limitare la discrezionalità della pubblica amministrazione in un settore delicato come quello della realizzazione di lavori pubblici. Cfr. (Casetta, 2014), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2014.

legislativi successivi⁴⁸⁶ hanno introdotto il *diritto di prelazione del soggetto promotore* nella conclusione del contratto, secondo il quale il promotore che non sia risultato aggiudicatario ha la facoltà di adeguare la propria offerta ed ottenere, quindi, la concessione⁴⁸⁷.

Al pari di ogni strumenti partenariato pubblico-privato, il risultato infrastrutturale non è necessariamente sufficiente a ristorare l'investimento iniziale. Per questo motivo si è soliti distinguere, nell'ambito delle iniziative di project finance, da un lato le iniziative *financially free standing* (dotate di tale capacità di ristoro) e *non financially free standing* (prive di tale capacità)⁴⁸⁸. Nell'ambito infrastrutturale, quasi tutte le iniziative appartengono alla seconda categoria, visto che la pubblica amministrazione partecipa al capitale di rischio mediante:

- a) *Canoni*, tanto di disponibilità, quanto di servizi;
- b) *Contributi*, tanto in conto investimenti, quanto come valore di subentro;
- c) *Integrazione dei ricavi*, contributo in conto gestione, integrazione tariffaria e tariffe ombra.

Si tratta di *strumenti di contribuzione monetaria* che svolgono la funzione di garantire la remuneratività dell'infrastruttura. Ad essi si affiancano gli strumenti di contribuzione non monetaria, come ad esempio previsioni che incidono:

- a) Sulla *durata della concessione*;
- b) Sul *regime fiscale e tributario*;
- c) Su *crediti di imposta e strumenti di garanzia*;
- d) Sul *patrimonio immobiliare* (trasferimento di diritti di proprietà, diritti di godimento ed aree pubbliche⁴⁸⁹).

⁴⁸⁶ Il riferimento è alla cosiddetta “*legge Merloni-quater*”, ovvero la legge numero 166 del 2002 “*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*”.

⁴⁸⁷ Cfr. (Castenasi, 2009), *op. cit.*, p. 32

⁴⁸⁸ cfr. (Spinelli, 2013), *op. cit.*

⁴⁸⁹ (Spinelli, 2013) *op. cit.* osserva come sia questo il caso più ricorrente per i nodi ferroviari e le stazioni. In tale ambito, la partnership pubblico-privato interviene mediante soluzioni come la concessione di aree per la gestione commerciale o la vendita di interi asset patrimoniali per coprire la quota dei costi di investimento.

La distinzione tra iniziative *financially free standing* e iniziative *non financially free standing* ricalca quella tra opere calde e opere pubbliche⁴⁹⁰:

- Le *opere calde* producono redditività ed ammortizzano l'investimento iniziale mediante i flussi di cassa derivanti dalla gestione economica dell'infrastruttura. Hanno rilevanza imprenditoriale e non necessitano della contribuzione pubbliche;
- Le *opere fredde* che non producono immediata redditività ed ammortizzamento dell'investimento iniziale. Si tratta di interventi in cui la funzione sociale è predominante rispetto alla remuneratività.

Le infrastrutture ferroviarie lineari rientrano nella seconda categoria, quindi necessitano della contribuzione pubblica per sopportare gli eventi costi di investimento⁴⁹¹ e l'insufficienza delle tariffe per il loro ristoro.

4.4.3 Il partenariato pubblico-privato nel settore ferroviario

Gli strumenti di partenariato pubblico-privato trovano ampio utilizzo nel settore ferroviario, soprattutto di recente.

Le due forme più ricorrenti sono il Design Build Finance Maintenance (DBFM) ed il modello Design Build Finance Operate Maintenance (DBFOM). La differenza più rilevante tra le due forme è il rischio che grava sui privati⁴⁹².

Secondo il modello DBFM ai privati compete la progettazione, il finanziamento, la costruzione e la manutenzione dell'opera. La gestione dell'infrastruttura rimane in capo al pubblico. Il DBFM è applicato solo agli impianti tecnologici (circa un quarto del valore dell'opera) ed eventualmente agli armamenti (poco più del 10% dell'opera), mentre le opere civili (oltre la metà del finanziamento) restano a carico del pubblico. Si tratta di uno strumento che imputa al privato solo il rischio della costruzione e manutenzione degli impianti, fermi restando i canoni di disponibilità

⁴⁹⁰ Individuata in questi termini ad esempio da (Cereda, 2009), "*Project Financing*" - *paternariato pubblico privato, nuove opportunità per la realizzazione delle opere pubbliche*", Newscomuni.it, Milano.

⁴⁹¹ secondo (Spinelli, 2013), *op. cit.*, sono compresi tra i 25 ed i 75 milioni di euro al chilometro.

⁴⁹² cfr. (Spinelli, 2013), *op. cit.*

garantiti dal pubblico. In questo presenta notevoli affinità con il contratto di disponibilità, incluse le possibilità di prezzo di trasferimento o di contributo di costruzione. La ripartizione del rischio è sbilanciata verso il pubblico, visto che oltre ad accollarsi la maggior parte del finanziamento, dovrà anche affrontare il cd. Rischio di domanda.

La prassi più nota di applicazione di questo strumento è l'accordo del 2004 tra l'Italia e l'Austria per il Tunnel di Base del Brennero.

Secondo il secondo modello, il DBFOM, spetta alla parte privata la progettazione, il finanziamento, la costruzione, la manutenzione e la gestione dell'opera per un periodo di tempo limitato in concessione. Ai soggetti pubblici spettano poteri di controllo, sorveglianza e monitoraggio sul rispetto degli standard dei servizi, nonché la contribuzione monetaria o non monetaria per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario (se lo strumento DBFOM è applicato all'intera infrastruttura ferroviaria) ed eventuali integrazioni dei ricavi. La prassi più nota per questa tipologia di partenariato è la realizzazione della linea AV/AC Brescia Padova. La differenza del DBFOM rispetto al DBFM sta nel fatto che la parte privata è ulteriormente esposta al rischio (precisamente al rischio di mercato).

Anche nel settore ferroviario, la prassi ha dato modo di confermare come il coinvolgimento dei capitali privati non sia sufficientemente stimolato dalla (già bassa) remuneratività dell'infrastruttura. Per questo motivo l'intervento pubblico si concretizza in fondi destinati, in contributi finanziari in conto investimenti, in integrazione tariffarie ed in canoni. Non solo. L'esperienza segnala che a tali strumenti diretti di stimolo della partnership con i privati, si accompagnano altri strumenti indiretti, primi tra tutti il completamento della liberalizzazione del trasporto ferroviario e la promozione dell'intermodalità, sui cui ci siamo già ampiamente soffermati. Fattore sicuramente incidente è quello della complessità normativa, a volte non sufficientemente chiara, che richiede interventi di semplificazione, ma soprattutto il potenziamento degli incentivi (fiscali, ad esempio) per gli investitori in infrastrutture. Si tratta di scelte a confine tra il

giuridico ed il politico che potrebbero avere effetti notevoli sull'economia del Paese, agendo su settori anche esterni a quello dei trasporti e spesso solo apparentemente lontani da esso.

CAP. 5: Realizzazione delle infrastrutture

La concreta realizzazione delle infrastrutture, come recita l'articolo 200 comma 2 del nuovo codice dei contratti pubblici, è affidata ai seguenti strumenti:

1. *Concessione di costruzione e gestione;*
2. *Affidamento unitario a contraente generale;*
3. *Finanza di progetto;*
4. *Ogni altra forma, prevista dal codice dei contratti, purché compatibile con l'opera da realizzare.*

Sulla finanza di progetto abbiamo già avuto modo di soffermarci. Procederemo ora all'analisi dei tratti più salienti della concessione di costruzione e gestione e sull'affidamento unitario al contraente generale (o general contractor).

5.1 Concessione di costruzione e gestione

In seguito alla soppressione della concessione di sola costruzione e alla differenziazione della concessione di servizi pubblici⁴⁹³, la concessione di costruzione e gestione ha assunto la qualifica di concessione di lavori ed è stata definita all'articolo 3 come un "*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione dei lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere*"⁴⁹⁴.

⁴⁹³ senza dimenticare la concessione di committenza (cfr. art. 1 della l. 1137 del 1929), istituto rientrante nei "*sistemi indiretti di esecuzione delle opere pubbliche*" che si differenziava dalla concessione di costruzione e gestione per il fatto che non implicava necessariamente la diretta esecuzione dell'opera e non contemplava la gestione "collegata" alla realizzazione dell'opera. Tale istituto, già incompatibile con i principi di libera concorrenza del diritto europeo, è stato abbandonato già negli anni '70 e poi espressamente vietato dall'articolo 19 comma 3 della legge numero 109 del 1992 *già cit.* Sul punto cfr. TAR Torino, Sezione I - Sentenza n. 1602 del 2010.

⁴⁹⁴ Articolo 3 lettera uu) del decreto legislativo numero 50 del 2016. La definizione coincide con quella inserita nel previgente decreto legislativo numero 163 del 2006.

Le differenze con la concessione di servizi pubblici operano sul piano del nesso di strumentalità cui è collegata la gestione dell'opera⁴⁹⁵. Nella concessione di lavori la gestione dell'opera è, infatti, strumentale alla costruzione della stessa, in quanto necessaria a reperire (o concorrere a reperire) le risorse necessarie per la sua realizzazione. Nella concessione di servizi, invece, la gestione non è strumentale alla realizzazione dell'opera, ma interviene nell'ambito di una infrastruttura già operativa.

Quanto alla differenziazione con il contratto di appalto, il codice sembra accogliere il dettato della direttiva 2004/18/CE⁴⁹⁶ che definisce la concessione di lavori pubblici come “*un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo*”⁴⁹⁷.

Pertanto la dottrina è sempre più incline a superare il criterio – poco in linea con gli orientamenti europei - basato sull'unilateralità della concessione e sulla contrattualità dell'appalto. Il vero *discrimen* appare, invece, essere il rischio. Nell'appalto, infatti, la costruzione è immediatamente remunerata dal corrispettivo per la realizzazione dell'opera pagato dall'amministrazione, che si assume, pertanto il rischio. Nella concessione, salvo corrispettivi al massimo correttivi, la realizzazione e gestione dell'opera gravano sul concessionario. In altre parole, se nell'appalto (di gestione) il rischio di scarsa redditività dell'opera grava sulla pubblica amministrazione, nella concessione di lavori esso grava sul concessionario⁴⁹⁸. Quest'ultimo si espone a fluttuazioni non trascurabili (e non

⁴⁹⁵ Sul punto: Consiglio di Stato, Sez. V, numero 1600 del 2008; Consiglio di Stato, Sez. IV, numero 2804 del 2005.

⁴⁹⁶ Articolo 1 paragrafo 3 della Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio “*relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*”.

⁴⁹⁷ Sul punto cfr. (Goisis, 2011), *Concessioni di costruzione e gestione di lavori e concessioni di servizi. Report annuale 2011*, Ius Publicum, Giugno 2011; (Villata, et al., 2014), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, pp. 240 e ss., CEDAM, Padova. Giurisprudenza: CGCE, sez. II, 10 novembre 2011, n. 348; CGCE 10 marzo 2011, causa C-274/09, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*; CGCE, sez. III, 10 settembre 2009, C-206/08.

⁴⁹⁸ Sul punto: Commissione Europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, n. 2000/C 121/02, del 29 aprile 2000; (Goisis, 2011), *op. cit.*; (Guzzo, 2013), *Appalti pubblici. Disciplina, procedura e nuovi profili processuali*, pp. 39 e ss., Giuffrè, Milano.

puramente nominali) dalla fase dei lavori alla fase di gestione⁴⁹⁹. Tale rischio, definito *operativo*, è effetto di variazioni di costi e ricavi inerenti l'oggetto della concessione che incidono sull'equilibrio economico-finanziario⁵⁰⁰.

Tale equilibrio è definito dalla legge⁵⁰¹ come la “*compresenza di condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria*”, dove, rispettivamente, la convenienza economica coincide con la “*capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito*”; mentre la sostenibilità finanziaria coincide con la “*capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito*”.

L'equilibrio rappresenta un obiettivo. Quando la compresenza di convenienza economica e sostenibilità finanziaria non sono immediatamente raggiungibili, l'amministrazione aggiudicatrice – e questo è l'unico caso in cui può farlo – può stabilire un prezzo consistente in un contributo pubblico o in beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione⁵⁰². Tale corresponsione avviene normalmente nel piano economico-finanziario e nella convenzione, previa analisi della convenienza economica. Il momento procedimentale è quello dello studio di fattibilità, momento in cui si definiscono anche modalità di trasferimento o di godimento del bene destinato a corrispettivo⁵⁰³.

⁴⁹⁹ Cfr. articolo 3 comma 1 lettera zz) del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁰⁰ Cfr. articolo 165 comma 1 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁰¹ Articolo 3 comma 1 lettera fff) del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁰² Precisamente, il secondo comma dell'articolo 165 del decreto legislativo numero 50 del 2016 così recita: “2. *L'equilibrio economico finanziario definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al precedente comma 1. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo, se funzionale al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera affidata in concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al trenta per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.*”.

⁵⁰³ Per quanto riguarda le infrastrutture. Più in generale il momento è quello dell'approvazione della progettazione posta alla base della gara.

Il recupero degli investimenti si può dire che sia la finalità minima (imprenditoriale) del concessionario e l'effetto di un equilibrio economico finanziario che la legge quasi individua come obiettivo implicito della concessione.

Tale recupero, però, svolge anche una ulteriore funzione rilevante per la durata della concessione. Dispone, infatti, il secondo comma dell'articolo 168 del codice che la durata massima della concessione “*non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario*”. Si tratta di un tempo individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, considerando anche una remunerazione del capitale investito e tenendo conto di tutti gli investimenti – sostenuti tanto in fase iniziale che in fase di gestione - che, ai sensi del piano economico-finanziario, siano apparsi necessari a conseguire gli obiettivi contrattuali. All'interno di tale limite, la determinazione nel bando di gara della durata della concessione tiene conto tanto del valore della concessione⁵⁰⁴, quanto della complessità organizzativa dell'oggetto della stessa⁵⁰⁵.

Focalizzandoci più all'ambito delle infrastrutture la concessione di lavori viene riportata allo schema del partenariato pubblico privato⁵⁰⁶ e le principali differenze che presenta rispetto alla generica concessione di lavori risiedono in una maggiore flessibilità su aspetti contrattuali rilevanti quali ad esempio la durata dell'affidamento e l'eventuale prezzo che la pubblica amministrazione si impegna a corrispondere all'operatore economico insieme al diritto di gestione⁵⁰⁷.

Le ragioni della collocazione nell'ambito del partenariato pubblico privato appaiono rafforzate, oltre che dalla *sedes materiae*, dalla previsione dell'obbligo

⁵⁰⁴ Determinato ai sensi dell'articolo 167 del codice, specie ai fini della collocazione sotto o sopra soglia.

⁵⁰⁵ Cfr. articolo 168 comma 1 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁰⁶ recita, infatti, l'ottavo comma dell'articolo 180 “*Nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere e servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti*”. Anche in sede europea, la concessione di lavori viene ricondotta al novero degli strumenti per una efficace collaborazione pubblico-privato.

⁵⁰⁷ Così (Villata, et al., 2014), *op. cit.*, p. 246.

di inserire, anche nei bandi di gara per l'affidamento di concessioni per la realizzazione di infrastrutture, la facoltà per l'aggiudicatario di costituire una società di progetto che, come già detto, potrà assumere la forma di società a responsabilità limitata o di società per azioni⁵⁰⁸.

Oggetto del contratto di concessione è l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità (inclusi i lavori strutturalmente collegati) e la gestione delle opere. Normalmente costituiscono oggetto del contratto di concessione anche la progettazione definitiva e la progettazione esecutiva. Le ragioni per quest'ultima evenienza risiedono tanto nella coerente applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, quanto nella opportunità che gli aspetti più strettamente realizzativi dell'opera siano progettati dallo stesso soggetto cui verrà affidata la gestione della stessa per un periodo relativamente lungo⁵⁰⁹.

La ratio dell'istituto è rinvenibile su diverse prospettive. Nella sua prospettiva di strumento di partenariato pubblico-privato, la concessione di lavori risponde all'esigenza tipica degli strumenti PPP di avvalersi delle competenze tecniche e delle risorse finanziarie del privato. In una prospettiva di economia procedimentale, la concessione di lavori evita il sovrapporsi di due gare distinte per la costruzione e la gestione dell'opera. Infine, in una prospettiva, più concreta e di opportunità, si presume che il coinvolgimento del privato nella successiva fase di gestione dell'opera comporti una cura maggiore nella realizzazione della stessa. Quest'ultimo obiettivo non sempre viene raggiunto efficacemente. La principale

⁵⁰⁸ il riferimento è al primo comma dell'articolo 184 del decreto legislativo numero 50 del 2016 il quale dispone: "1. Il bando di gara per l'affidamento di una concessione per la realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità deve prevedere che l'aggiudicatario ha la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire una società di progetto informa di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società. In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto. Le predette disposizioni si applicano anche alla gara di cui all'articolo 183. La società così costituita diventa la concessionaria subentrando nel rapporto di concessione all'aggiudicatario senza necessità di approvazione o autorizzazione. Tale subentro non costituisce cessione di contratto. Il bando di gara può, altresì, prevedere che la costituzione della società si a un obbligo dell'aggiudicatario." (Romano, 2011), *L'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, pp. 22 e ss., Giuffrè ed., Milano, opportunamente ricorda che tale società di progetto non è da confondere con la società pubblica di progetto, costituita ai sensi dell'articolo 193 del nuovo codice.

⁵⁰⁹ Cfr. sul punto (Mastragostino, 2011), *op. cit.*

variabile che opera su di esso è la possibilità di ridiscutere l'alea del contratto e conseguentemente l'equilibrio economico-finanziario dell'opera in fase di realizzazione. In conseguenza di ciò, interventi poco attenti in fase di realizzazione possono essere attenuati nella loro portata svantaggiosa con interventi che spesso si allontanano dalla preminenza dell'interesse pubblico, diventando rimedi favorevoli all'interesse privato del concessionario⁵¹⁰.

La realizzazione delle infrastrutture ferroviarie è operata anche mediante questo strumento. Ferma restando l'applicazione delle norme generali in materia di concessioni di costruzione e gestione, ci sono norme specificatamente dedicate alla realizzazione delle infrastrutture ferroviarie.

Tra di esse rientra il disposto dell'articolo 3 del DPR numero 753 del 1980⁵¹¹. Ai sensi di tale norma, l'esecuzione della realizzazione di infrastrutture ferroviarie in concessione dev'essere preceduta da un'apposita autorizzazione rilasciata dagli uffici competenti della Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione (MCTC) o dagli organi regionali o locali che siano competenti. Anche le fasi progettuali – che anticipano la fase esecutiva – conoscono un momento autorizzativo da parte degli stessi uffici. L'autorizzazione è presidiata dalla sanzione – in caso di mancato ottenimento – dell'ammenda o dell'arresto fino a due mesi; ed è richiesta anche quando si tratti di interventi in variante su opere ferroviarie in concessione già in esercizio.

5.1.1 Gli operatori economici

Passando all'esame concreto di come possa essere strutturata ed operare una concessione per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica, occorre anzitutto richiamare la disciplina generale sulle procedure di affidamento. La loro

⁵¹⁰ Cfr. nuovamente (Mastragostino, 2011), *op. cit.*

⁵¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica numero 753 del 1980 “*Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto*”.

applicabilità, salvo incompatibilità, è disposta dal secondo comma dell'articolo 164 del codice⁵¹².

Per comprendere quali soggetti possano partecipare alle procedure di gara, occorre fare riferimento a due norme: l'articolo 3 comma 1 lettera p) e l'articolo 45.

Gli operatori economici sono, ai sensi dell'articolo 45 e nell'ambito di concessioni di lavori nell'ambito del trasporto ferroviario⁵¹³ i “soggetti aggiudicatori” di cui all'articolo 3 comma 1 lettera p):

1. le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti;
2. le imprese pubbliche⁵¹⁴;
3. enti diversi dai precedenti, ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di attività di messa a disposizione e gestione di reti ferroviarie;
4. enti cui sono stati conferiti diritti speciali o esclusivi mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi non costituiscono «enti aggiudicatori».

Al novero di tali soggetti, l'articolo 45 aggiunge anzitutto gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente

⁵¹² “Alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del presente codice, relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione”. Lo conferma anche la giurisprudenza sui profili processuali e giurisdizionali: cfr. TAR Napoli, Sez. VIII, numero 4295 del 2015.

⁵¹³ Più precisamente: “attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, mediante autobus, sistemi automatici o cavo” così come individuate dall'Allegato II al codice dei contratti “attività svolte dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori di cui all'articolo 164, comma 1”.

⁵¹⁴ Di cui all'articolo 3 comma 1 lettera t) del decreto legislativo numero 50 del 2016.

nei rispettivi Paesi⁵¹⁵, ma soprattutto fa rientrare nella definizione di operatori economici:

1. gli imprenditori individuali (anche artigiani) e le società (anche cooperative);
2. i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro⁵¹⁶;
3. i consorzi tra imprese artigiane⁵¹⁷;
4. i consorzi stabili, anche se in forma di società consortili tra imprenditori individuali (anche artigiani), società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro⁵¹⁸;
5. i raggruppamenti temporanei di concorrenti, costituiti dai soggetti (precedentemente indicati) che, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato mandatario, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti;
6. i consorzi ordinari di concorrenti costituiti dai soggetti (precedentemente indicati)⁵¹⁹;
7. le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete⁵²⁰;
8. i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE)⁵²¹.

⁵¹⁵ Nonché “gli operatori economici, i raggruppamenti di operatori economici, comprese le associazioni temporanee, che in base alla normativa dello Stato membro nel quale sono stabiliti, (...) nel caso in cui essi avrebbero dovuto configurarsi come persone fisiche o persone giuridiche, ai sensi del presente codice.” (articolo 45 comma 1 secondo periodo del decreto legislativo numero 50 del 2016).

⁵¹⁶ costituiti a norma della legge numero 422 del 1909 e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato numero 1577 del 1947 e ss. mm.

⁵¹⁷ Di cui alla legge numero 443 del 1985.

⁵¹⁸ La norma aggiunge: “*I consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa.*”.

⁵¹⁹ di cui all'articolo 2602 del codice civile, anche se in forma societaria ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile

⁵²⁰ ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del decreto legge numero 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge numero 33 del 2009;

⁵²¹ ai sensi del decreto legislativo numero 240 del 1991.

Il quadro è dunque estremamente variegato e la legge si pone l'obiettivo di operare una serie di precisazioni nei commi e negli articoli successivi.

In primo luogo, il terzo comma dell'articolo 45 prevede la facoltà per l'amministrazione aggiudicatrice di imporre ai raggruppamenti di operatori economici di assumere una forma giuridica specifica in seguito all'aggiudicazione della concessione, a condizione che tale assunzione sia (ragionevolmente) connessa alla buona esecuzione del contratto. Il quarto comma, invece, prevede una facoltà di imporre alle persone giuridiche di indicare le persone fisiche (precisamente nome e qualifiche) incaricate di fornire la prestazione relativa allo specifico contratto. Il quinto comma, su un profilo più oggettivo che soggettivo, dispone che l'amministrazione aggiudicatrice abbia facoltà di richiedere ai raggruppamenti condizioni di esecuzione diverse da quelle imposte ai singoli partecipanti, purché siano proporzionate, purché siano giustificate da ragioni oggettive.

In secondo luogo, per i consorzi (tra cooperative di produzione e lavoro o tra imprese artigiane) e per i consorzi stabili, l'articolo 47 prevede l'obbligo di possesso e prova dei requisiti richiesti per ogni singolo soggetto, salvo i requisiti relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera e all'organico medio annuo, che, invece, vengono computati cumulativamente⁵²².

In terzo luogo, ulteriori precisazioni vengono compiute dal disposto dell'articolo 48 per quanto riguarda i raggruppamenti temporanei ed i consorzi ordinari di operatori economici. In estrema sintesi si vieta la partecipazione plurima alla procedura di gara (da singolo se si fa parte di un raggruppamento o tramite presenza contemporanea in più raggruppamenti); si formalizza il principio di responsabilità solidale, salvo lavori scorporabili; si richiede che i singoli

⁵²² Il secondo comma aggiunge: "2. Per i primi cinque anni dalla costituzione, ai fini della partecipazione dei consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettera c), alle gare, i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dalla normativa vigente posseduti dalle singole imprese consorziate esecutrici, vengono sommati in capo al consorzio."

imprenditori siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 84 in materia di “sistema di qualificazione degli esecutori pubblici” su cui ritorneremo a breve.

In quarto luogo, occorre soffermarsi sul caso in cui la società consortile per azione sia partecipata anche dall'amministrazione concedente. In tal caso, unico titolare delle obbligazioni nascenti dal contratto stipulato dalla società concessionaria è la società stessa, visto che l'amministrazione concedente è estranea all'attività negoziale della concessionaria e – come socio di una società di capitali – non risponde a titolo solidale ai sensi dell'articolo 2615 del codice civile⁵²³.

In ambito ferroviario la concedente è Ferrovie dello Stato S.p.A., mentre la prassi ha conosciuto diverse e variegata aggregazioni per quanto concerne i concessionari.

5.1.2 I requisiti di partecipazione, criteri di selezione e criteri di esclusione

Affinché un operatore economico possa partecipare e aggiudicarsi una gara per l'affidamento di una concessione, è necessario che dimostri il possesso di⁵²⁴:

- 1) Requisiti di idoneità professionale;
- 2) Capacità economico-finanziaria;
- 3) Capacità tecnico-professionale.

Si tratta dei cosiddetti *criteri di selezione*, il cui possesso non è valutato in maniera assoluta, ma tenuto conto sia dell'attinenza e della proporzionalità all'oggetto dell'appalto, sia dell'interesse pubblico alla più alto numero di partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione.

La prova del possesso di tali requisiti avviene secondo le seguenti modalità individuate dal codice all'articolo 83 e 86:

Prova dell'idoneità professionale

⁵²³ Cfr. Cassazione civile: sez. II, numero 3196 del 2016; sez. I, numero 15486 del 2005; sez. I, numero 8399 del 1997.

⁵²⁴ Cfr. articolo 83 comma 1 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

(Articolo 83, comma 3)

- a) Iscrizione nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato, o presso i competenti ordini professionali (soggetti residenti in Italia)
- b) Dichiarazione giurata, attestazione sul rilascio del certificato o altra modalità per provare l'iscrizione in uno dei registri professionali o commerciali di cui all'allegato XVI⁵²⁵. (soggetti residenti in altro Stato membro)

Prova della capacità economico finanziaria**(Allegato XVII al codice dei contratti⁵²⁶ e art. 86 comma 4)**

- a) *Idonee dichiarazioni bancarie o comprovata copertura assicurativa* contro i rischi professionali;
- b) *Presentazione di bilanci o di estratti di bilancio*⁵²⁷;
- c) *Dichiarazione del fatturato totale e, se del caso, del fatturato del settore di attività oggetto della concessione*, al massimo per gli ultimi tre esercizi disponibili in base alla data di costituzione o all'avvio delle attività dell'operatore economico, nella misura in cui le informazioni su tali fatturati siano disponibili.

Prova della capacità tecnico-organizzativa⁵²⁸**(Allegato XVII al codice dei contratti e art. 86 comma 5)**

- a) *presentazione di uno dei seguenti elenchi relativi a:*
 1. lavori eseguiti negli ultimi cinque anni⁵²⁹;

⁵²⁵ Allegato XVI al decreto legislativo numero 50 del 2016 “Registri di cui all’articolo 83” contiene un’elencazione precisa dei registri equivalenti così come presenti nei vari ordinamenti degli stati membri

⁵²⁶ Allegato XVII al decreto legislativo numero 50 del 2016 “Mezzi di prova dei criteri di selezione”. L’elenco riportato è limitato alle modalità rilevanti per la concessione di lavori.

⁵²⁷ Nel caso in cui la pubblicazione del bilancio sia obbligatoria ai sensi della legge vigente nel paese di stabilimento dell’operatore economico.

⁵²⁸ La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la capacità tecnico-organizzativa non coincide con l’effettiva disponibilità, al momento di presentazione della domanda o dell’offerta, della concreta organizzazione necessaria allo svolgimento della concessione. Così T.A.R. Ancona, (Marche), sez. I, numero 728 del 2014.

⁵²⁹ La legge precisa che tale sia corredato di certificati di corretta esecuzione e buon esito dei lavori più importanti. Inoltre essa prevede che le amministrazioni aggiudicatrici precisino che sarà presa in considerazione la prova relativa ai lavori analoghi realizzati più di cinque anni prima.

2. principali forniture o principali servizi effettuati negli ultimi tre anni⁵³⁰
- b) *indicazione dei tecnici o degli organismi tecnici*, appartenenti o meno all'operatore economico, responsabili del controllo qualità e che provvederanno all'esecuzione dell'opera;
 - c) *descrizione delle attrezzature tecniche e delle misure adottate* per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio e di ricerca della sua impresa;
 - d) *indicazione dei sistemi di gestione e di tracciabilità della catena di approvvigionamento* che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto;
 - e) *indicazione dei titoli di studio e professionali* dell'imprenditore o dei dirigenti dell'impresa, a condizione che non siano valutati tra i criteri di aggiudicazione;
 - f) *indicazione delle misure di gestione ambientale* applicate dall'operatore nell'esecuzione del contratto;
 - g) *dichiarazione dell'organico medio annuo* dell'imprenditore del numero dei dirigenti durante gli ultimi tre anni;
 - h) *dichiarazione indicante l'attrezzatura, il materiale e l'equipaggiamento tecnico* di cui l'imprenditore disporrà per eseguire la concessione;
 - i) *indicazione della parte di appalto che si intende eventualmente subappaltare*;
-

La legge riconosce alle stazioni appaltanti il compito di indicare le condizioni di partecipazione alla gara. All'interno del bando di gara o nella lettera di invito possono indicare i livelli minimi di capacità e i relativi mezzi di prova. Prescrizioni ulteriori rispetto a quelle previste dal codice sono nulle⁵³¹.

⁵³⁰ “con indicazione dei rispettivi importi, date e destinatari, pubblici o privati. Se necessario per assicurare un livello adeguato di concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare che sarà preso in considerazione la prova relativa a forniture o a servizi forniti o effettuati più di tre anni prima”.

⁵³¹ cfr. articolo 83 comma 8 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

I requisiti di partecipazione e i criteri di selezione si accompagnano all'articolata previsione dell'articolo 80 circa le cause (criteri) di esclusione. Per opportunità di sintesi, tali requisiti di idoneità morale possono essere così schematizzati:

1. *Sentenza definitiva o decreto penale di condanna irrevocabili, sentenza di applicazione della pena*⁵³², salvo prova di risarcimento;
2. *Cause di sospensione, decadenza e divieto in materia antimafia o tentativi di infiltrazione mafiosa;*
3. *Violazioni gravi, definitivamente accertate, di obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali*⁵³³, salvo pagamento o impegno al pagamento (delle imposte e dei contributi previdenziali, inclusi multe e interesse) formalizzati prima del termine di scadenza delle domande.

⁵³² Anche se emesse nei confronti del subappaltante. Il comma 3 precisa, inoltre, che “*L'esclusione di cui al comma 1 va disposta se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; di un socio o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico, se si tratta di società in accomandita semplice; dei membri del consiglio di amministrazione cui sia stata conferita la legale rappresentanza, di direzione o di vigilanza o dei soggetti muniti di poteri di rappresentanza, di direzione o di controllo, del direttore tecnico o del socio unico persona fisica, ovvero del socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società o consorzio. In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione della condotta penalmente sanzionata; l'esclusione non va disposta e il divieto non si applica quando il reato è stato depenalizzato ovvero quando è intervenuta la riabilitazione ovvero quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna ovvero in caso di revoca della condanna medesima.*” Sull'importanza di indicare tali condanne: T.A.R. Cagliari, (Sardegna), sez. I, numero 124 del 2013, Consiglio di Stato, sez. VI, numero 2507 del 2012, Tar Bari (Puglia), sez. I, numero 752 del 2011, T.A.R. Catania, (Sicilia), sez. III, numero 29 del 2007.

⁵³³ Il quarto comma aggiunge: “*Costituiscono gravi violazioni quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Constituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. Constituiscono gravi violazioni in materia contributiva e previdenziale quelle ostantive al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC), di cui all'articolo 8 del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 125 del 1° giugno 2015*”. La giurisprudenza precisa che la regolarità del pagamento dei tributi deve permanere dalla presentazione dell'offerta fino alla stipula del contratto per tutta la procedura di gara. Cfr. T.A.R. Bologna, (Emilia-Romagna), sez. II, numero 569 del 2015, T.A.R. Cagliari, (Sardegna), sez. I, numero 614 del 2013. Cfr. anche T.A.R. Catania, (Sicilia), sez. IV, numero 420 del 2011.

Il possesso dei requisiti di affidabilità morale è richiesta anche ai soggetti cessati dalla carica entro i tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando di gara⁵³⁴

La giurisprudenza, infine, ha sottolineato l'importanza – non opportunamente data dalla legge- del requisito di iscrizione nel registro delle imprese. Tale iscrizione, ai sensi dell'articolo 2193 del codice civile, opera nel senso di garantire la conoscibilità dei fatti imprenditoriali che possano produrre effetti tra le imprese e i terzi. In tal modo essi consentono di identificare il collegamento fra la concessione e l'identificazione della richiedente aspirante, nonché di verificare la permanenza del possesso in capo alla richiedente dei requisiti necessari all'esercizio delle attività economiche sottese alla concessione⁵³⁵.

Le stazioni appaltanti procedono alla verifica formale e sostanziale del possesso di tali capacità e competenze, nonché dell'effettiva esecuzione di attività. Tale attività di verifica è esclusa nella fase di invito o comunque nelle fasi preliminari della gara, ma è ammessa durante lo svolgimento e la conclusione della stessa⁵³⁶.

Quanto all'eventuali carenze formali nella domanda di partecipazione, il nono comma prevede un regime di sanatoria per tutte le incompletezze e le irregolarità degli elementi e del documento di gara unico europeo. Si tratta di una procedura di soccorso istruttorio che, salvo irregolarità meramente formali e non essenziali, è accompagnata dal pagamento di una sanzione pecuniaria prevista dal bando di gara⁵³⁷ alla stazione appaltante. Per effetto del pagamento, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine non superiore a dieci giorni con l'indicazione di tutte i punti da regolarizzare. La consegna dei documenti regolarizzati si accompagnerà al documento di avvenuto pagamento della sanzione (per le irregolarità meramente formali e non essenziali) a pena di esclusione. Se il termine decorre senza che avvenga la regolarizzazione, il concorrente è escluso dalla gara.

⁵³⁴ Così T.A.R. Catania, (Sicilia), sez. IV, numero 1350 del 2009.

⁵³⁵ cfr. T.A.R. Perugia, (Umbria), sez. I, numero 289 del 2015.

⁵³⁶ Così T.A.R. Bari, (Puglia), sez. I, numero 2768 del 2007.

⁵³⁷ Sul quantum, il codice prescrive che essa compresa tra l'uno per mille e l'un per cento del valore della gara e, comunque, non superiore a cinquemila euro.

Tale regime di sanatoria (grossolanamente definito dal codice come “soccorso istruttorio”) non si applica alle carenze della documentazione che incidano sull’individuazione del contenuto o del soggetto responsabile. In tal caso le irregolarità sono insanabili.

La documentazione circa il possesso dei requisiti di carattere generale, economico-finanziario e tecnico è acquisita tramite la *Banca dati nazionale degli operatori economici*, gestita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁵³⁸. Più precisamente, è lo stesso Ministero – sentita l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e l’Agenzia per l’Italia Digitale (AGID) – che, con decreto, indica i dati che devono necessariamente essere inseriti nella documentazione trasmessa alla Banca dati nazionale. L’istituzione e la piena operatività della Banca dati⁵³⁹ porteranno ad una progressiva informatizzazione dei dati e alla piena interoperabilità con altre banche dati coinvolte nel procedimento.

5.1.3 Il Sistema di qualificazione

Occorre ora soffermarci sul *sistema di qualificazione degli esecutori pubblici*. In primo luogo occorre osservare che ai sensi dell’ottavo comma dell’articolo 90 del codice, le iscrizioni in elenchi ufficiali o le certificazioni non possono essere imposti agli operatori che, provenienti da altri Stati membri, siano in possesso di certificazioni equivalenti rilasciati in altri Stati membri o producano mezzi di prova equivalenti.

Fuori da questi casi, l’articolo 84 del codice prescrive che i soggetti esecutori – a qualsiasi titolo – di lavori pubblici, provino il possesso dei requisiti di idoneità professionale, capacità economico-finanziaria e capacità tecnico-professionale. Il mezzo di prova è generalmente costituito da una attestazione proveniente da organismi di diritto privato appositamente autorizzati dall’Autorità Nazionale

⁵³⁸ Cfr. articolo 81 comma 1 e 2 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵³⁹ Prevista entro il 31 dicembre 2016. Transitoriamente si applica l’articolo 216 comma 13 del codice il quale dispone l’ultrattività della banca dati AVCPass istituita presso l’ANAC.

Anticorruzione (ANAC). Si tratta degli organismi di attestazione la cui funzione è, appunto quella di attestare⁵⁴⁰:

1. l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80;
2. il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria e tecniche e professionali indicati all'articolo 83, inclusi i certificati rilasciati alle imprese esecutrici da parte delle stazioni appaltanti, acquisiti unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi in copia, dalle stazioni appaltanti;
3. il possesso di certificazioni di sistemi di qualità conformi alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciate da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000;
4. il possesso di certificazione del rating di impresa, rilasciata dall'ANAC ai sensi dell'articolo 83, comma 10⁵⁴¹.

Queste sono le attestazioni di base che gli organismi sono chiamati a verificare. Il sistema nel suo complesso, però, è variamente articolato a seconda della natura della concessione a seconda che sia di lavori o meno.

Il possesso dei requisiti è notoriamente documentato dalla attestazione SOA. L'attestazione ha validità quinquennale – a condizione che ne venga verificata la

⁵⁴⁰ Cfr. comma 4 dell'articolo 84 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁴¹ Tale comma dispone: “È istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del rating di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai soli fini della qualificazione delle imprese, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione. Il suddetto sistema è connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa. L'ANAC definisce i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione, mediante linee guida adottate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice. Rientra nell'ambito dell'attività di gestione del suddetto sistema la determinazione da parte di ANAC di misure sanzionatorie amministrative nei casi di omessa o tardiva denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di contratti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi. I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa di cui al presente comma tengono conto, in particolare, del rating di legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 213, comma 7, nonché dei precedenti comportamentali dell'impresa, con riferimento al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto. Tengono conto altresì della regolarità contributiva, ivi compresi i versamenti alle Casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti.”

validità al terzo anno dal primo rilascio - e viene rilasciata a seguito di un'istruttoria di validazione dei documenti prodotti dall'impresa, riferiti agli ultimi dieci esercizi di attività dell'impresa.

5.1.4 Il documento di gara unico europeo

Uno dei principali contributi del diritto europeo in materia di appalti e concessioni è, senza ombra di dubbio, il Documento di Gara Unico Europeo (DCGUE). Tale documento – presentato in sede di domanda di partecipazione o di presentazione delle offerte – è redatto seguendo le prescrizioni del formulario approvato dal Regolamento della Commissione europea.

Il DCGUE è una autodichiarazione “aggiornata come prova documentale preliminare” che sostituisce i certificati poc’anzi analizzati e può essere utilizzato in più procedure, purché si confermi la validità delle informazioni in esso contenute.

In primo luogo esso conferma:

1. L’assenza di cause di esclusione ex articolo 80 del codice;
2. Il soddisfacimento dei criteri di selezione ex articolo 83 del codice;
3. Il soddisfacimento dei criteri oggettivi previsti dalla stazione appaltante per l’esperienza della procedura ristretta ex articolo 90 del codice.

In secondo luogo esso riporta le seguenti informazioni:

1. Assenza di cause di esclusione, soddisfacimento criteri di selezione e criteri oggettivi delle procedure ristrette in capo ai soggetti di cui l’operatore economico intenda avvalersi;
2. Riferimenti e dichiarazione di consenso per l’accesso alla Banca dati nazionale degli operatori economici;
3. Autorità pubblica o terzo responsabile del rilascio dei cosiddetti *documenti complementari*.

L'eshaustività del documento di gara unico europeo, infatti, si arresta di fronte alla possibilità, prevista per la stazione appaltante, di chiedere ai concorrenti, in qualsiasi momento della procedura, la presentazione di tutti o di parte dei documenti complementari, salvo che le informazioni in essi contenute siano accessibili attraverso la Banca dati nazionale degli operatori economici.

5.1.5 Il bando di gara

L'intenzione di procedere alla concessione di lavori è resa nota mediante la pubblicazione di un bando di gara⁵⁴². Il codice li definisce come il “mezzo di indizione di gara per tutte le procedure”⁵⁴³.

Da un punto di vista contenutistico, la direttiva 2004/18/CE dispone che il bando debba contenere le seguenti informazioni⁵⁴⁴:

- Luogo di esecuzione;
- Natura ed entità delle prestazioni
- Caratteristiche generali dell'opera
- Termine di esecuzione eventualmente imposto
- Riferimenti (nome e indirizzo) dell'organismo presso cui possono essere richiesti i capitolati d'oneri ed i documenti complementari
- Termine per la ricezione, indirizzo e lingua delle offerte
- Eventuali cauzioni o garanzie richieste
- Requisiti tecnici ed economici dell'aggiudicatario
- Criteri di aggiudicazione
- Data di spedizione del bando

L'elenco non è tassativo. L'allegato XIV al codice dei contratti individua altri elementi che il bando debbono contenere, ma è comunque riconosciuta all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di integrarlo con ogni altra

⁵⁴² sul punto: cfr. articolo 58 della Direttiva 2004/18/CE già citata.

⁵⁴³ Cfr. articolo 129 comma 1 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁴⁴ Cfr. allegato VII C della Direttiva 2004/18/CE “*Informazioni che devono figurare nei bandi di gara del concessionario dei lavori che non è un'amministrazione aggiudicatrice*”.

informazione che essa ritenga utile in base ai modelli di formulari adottati dalla Commissione secondo la procedura di cui all'Articolo 77, paragrafo 2 della Direttiva⁵⁴⁵.

Il regime di pubblicità del bando è disciplinato dall'articolo 130 del codice. Per ciò che rileva in questa sede, è sufficiente anzitutto ricordare che essi presentano la forma di formulari conformi a quelli previsti dalla Commissione. In secondo luogo, la loro pubblicazione è prevista entro cinque giorni dalla loro trasmissione in almeno una delle lingue ufficiali dell'UE scelta dalla stazione appaltante.

Occorre, a questo punto, individuare le tipologie di procedura:

Procedura negoziata con previa indizione della gara (Art. 124)

1. Amministrazione: Avviso di indizione della gara
2. Concorrente: domanda di partecipazione
 - con le informazioni richieste dall'amministrazione
 - entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso o dall'invito, salvo diversa pattuizione

Procedura negoziata senza previa indizione della gara (art. 125)

Casi:

1. Procedura ex art. 124 senza che siano pervenute offerte/domande o offerte/domande appropriate, purché non siano modificate le condizioni iniziali;
2. Appalto destinato solo a scopi di ricerca, di sperimentazione, di studio o di sviluppo senza puntare alla redditività, purché l'aggiudicazione dell'appalto non pregiudichi l'indizione di gare per appalti successivi che perseguano, segnatamente, tale scopo;

⁵⁴⁵ si tratta della procedura con il coinvolgimento del cd. "comitato consultivo per gli appalti pubblici" istituito dall'articolo 1 della decisione 71/306/CEE del Consiglio.

3. Lavori, servizi e forniture che possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico⁵⁴⁶;
4. Impossibilità di rispetto dei termini stabiliti per le procedure aperte, per le procedure ristrette o per le procedure negoziate precedute da indizione di gara per ragioni di estrema urgenza, imprevedibilità e sicurezza (nella misura strettamente necessaria);
5. Appalti di forniture per consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti;
6. Appalti per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi assegnati all'imprenditore al quale gli stessi enti aggiudicatori hanno assegnato un appalto precedente, a condizione che tali lavori o servizi siano conformi a un progetto a base di gara e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo una procedura di cui all'articolo 123⁵⁴⁷;
7. per forniture quotate e acquistate sul mercato delle materie prime;
8. per gli acquisti d'opportunità, quando è possibile, in presenza di un'occasione particolarmente vantaggiosa ma di breve durata, acquistare forniture il cui prezzo è sensibilmente inferiore ai prezzi normalmente praticati sul mercato;

⁵⁴⁶ per una delle seguenti ragioni ex art. 125: “1) lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte od una rappresentazione artistica unica; 2) la concorrenza è assente per motivi tecnici. L'eccezione di cui al presente punto si applica solo quando non esistono sostituti o alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto; 3) tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale. L'eccezione di cui al presente punto si applica solo quando non esistono sostituti o alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto.”

⁵⁴⁷ “Il progetto di base indica l'entità di eventuali lavori o servizi complementari e le condizioni alle quali essi verranno aggiudicati. La possibilità di ricorrere a tale procedura è indicata già al momento dell'indizione della gara per il primo progetto e gli enti aggiudicatori, quando applicano l'articolo 35 tengono conto del costo complessivo stimato per i lavori o i servizi successivi;”

5.1.6 Le offerte

Il soggetto che sia interessato ad ottenere l'affidamento di una concessione presenta un'offerta. Ogni concorrente non può presentare più di una offerta. Quest'ultima rimane vincolante per tutto il tempo indicato dal bando o – in assenza di tale previsione – per centottanta giorni successivi al termine di presentazione delle offerte, salvo richiesta di differimento da parte della stazione appaltante.

Da un punto di vista contenutistico, l'offerta contiene⁵⁴⁸:

1. Prezzo, corrispettivo eventualmente assicurato dall'amministrazione al concessionario;
2. Valore tecnico ed estetico dell'opera progettata;
3. Tempo di esecuzione dei lavori;
4. Rendimento;
5. Durata della concessione;
6. Modalità di gestione e criteri di aggiornamento delle tariffe assicurate agli utenti;
7. Ulteriori elementi derivanti dalla tipologia di intervento;
8. Eventuali varianti.

5.1.7 Aggiudicazione e affidamento della concessione

L'affidamento di una concessione segue, quindi, il principio della scelta mediante procedura di evidenza pubblica. Parte della dottrina ha avuto modo di osservare come le concessioni si presentino come contratti pubblici dove gli aspetti provvedimentali sono ampiamente sacrificati in favore di esigenze di evidenza pubblica⁵⁴⁹. Ciononostante è innegabile che, ferme restando la modalità di affidamento, però, il concreto svolgimento dei lavori può seguire altre modalità,

⁵⁴⁸ Sui concetti cfr. (Ierardi, 2006), *Le opere pubbliche dalla programmazione al collaudo*, Geva, pp. 142 e ss.

⁵⁴⁹ Così (Mastragostino, 2011), *“La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme”*, pp. 565 e ss., Giappichelli ed., Torino.

non essendo presenti prescrizioni che impongano al concessionario di avvalersi di strutture e mezzi propri, vietando l'avvalimento di terzi senza procedure di gara⁵⁵⁰.

La giurisprudenza si spinge a considerare illegittime le clausole che limitino l'utilizzo di tale strumento che altro non fa se non svolgere la funzione di garantire la massima partecipazione, consentendo ai concorrenti privi dei requisiti richiesti dal bando, di partecipare mediante il ricorso ai requisiti posseduti da altri soggetti. L'istituto, in tal modo, appare strumentale alla promozione della libera concorrenza tra operatori economici⁵⁵¹.

Le fasi del procedimento di aggiudicazione possono essere così sinteticamente individuate⁵⁵²:

Fase 0 (preliminare)	Stazione appaltante: Decretazione/Determinazione a contrarre <ul style="list-style-type: none"> - <i>Elementi essenziali del contratto</i> - <i>Criteri di selezione degli operatori economici</i> - <i>Criteri di selezione delle offerte</i>
Fase 1	Selezione dei partecipanti e delle offerte
Fase 2	Verifica della proposta di aggiudicazione
Fase 3	Aggiudicazione (provvisoria), con provvedimento della stazione appaltante
Fase 4	Verifica del possesso dei requisiti
Fase 5	Aggiudicazione definitiva e comunicazione ex art. 129 comma 2
Fase 6	Stipulazione del contratto

⁵⁵⁰ così, ad esempio, l'articolo 60 della direttiva 2004/18/CE, *cit.*, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano imporre al concessionario di affidare a terzi appalti per una percentuale che non sia inferiore al 30% del valore complessivo dei lavori oggetto della concessione. Sul punto cfr. (Guzzo, 2013), *op. cit.*

⁵⁵¹ così T.A.R. Venezia, (Veneto), sez. I, numero 7 del 2016; Consiglio di Stato, sez. IV, numero 5091 del 2015; sez. III, numero 6040 del 2011; T.A.R. Perugia, (Umbria), sez. I, numero 133 del 2012; T.A.R. Milano (Lombardia), Milano, sez. I, numero 3227 del 2009.

⁵⁵² cfr. articolo 32 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

Così individuate le fasi di aggiudicazione, diverse precisazioni devono essere compiute.

La prima precisazione riguarda i controlli sulle proposte di aggiudicazione⁵⁵³. I termini per l'esperimento di tali controlli sono previsti nel bando o, in assenza di tale previsione, sono fissati a trenta giorni. Tali termini si interrompono se interviene una richiesta di chiarimenti o documenti finché tali chiarimenti o documenti non siano forniti all'organo che li richiede.

La seconda precisazione riguarda le vicende che possono connettersi al passaggio tra l'aggiudicazione definitiva e la stipulazione del contratto. In tale periodo di tempo - che non è superiore a 60 giorni - l'amministrazione può esercitare il suo potere di autotutela.

Le previsioni del bando di gara (soprattutto i requisiti dei partecipanti), l'aggiudicazione e l'esecuzione delle concessioni⁵⁵⁴ sono orientati al perseguimento di un obiettivo qualitativo dell'opera, al rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, al rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Si tratta di principi contenuti nell'articolo 30 del codice che, non sembrano ammettere deroghe. Unica eccezione è proprio il principio di economicità, derogabile laddove esigenze sociali, della salute, dell'ambiente, del patrimonio e dello sviluppo sostenibile lo richiedono. In tali casi – tassativamente previsti dalla legge – il bando di gara può far sì l'interesse all'economicità dell'intervento sia subordinato al rispetto di tali esigenze. Assolutamente ed espressamente

⁵⁵³ ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo numero 50 del 2016

⁵⁵⁴ ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

inderogabile – anche in linea con il dettato europeo – appare invece il principio della libera concorrenza, specie nella fase di esecuzione della concessione⁵⁵⁵.

In deroga rispetto a quanto dispone l'articolo 95, in materia di concessioni la stazione appaltante elenca i criteri di aggiudicazione in ordine decrescente di importanza. Nel caso di offerte innovative (con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista utilizzando l'ordinaria diligenza), la stazione può eccezionalmente modificare l'ordine dei criteri di aggiudicazione per tenere conto di tale soluzione. Di tale modificazione la stazione appaltante informa tutti gli offerenti ed emette un nuovo invito a presentare offerte nel termine minimo di ventidue giorni. Se i criteri di aggiudicazione sono stati pubblicati al momento della pubblicazione del bando di concessione, la stazione appaltante pubblica un nuovo bando di concessione, nel rispetto del termine minimo di trenta giorni. La modifica dell'ordine non deve dar luogo a discriminazioni.

5.2 Affidamento al contraente generale

L'affidamento unitario al contraente generale è quello strumento mediante il quale un'amministrazione aggiudicatrice affida ad un soggetto (il contraente generale) la realizzazione – con qualsiasi mezzo – di un'opera, nel rispetto delle esigenze che l'amministrazione ha indicato nella progettazione definitiva posta a base di gara, a fronte di un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori.

Si tratta di una figura disciplinata dall'articolo 194 e successivi del codice che presenta una differenza sostanziale notevole rispetto alla concessione di opere

⁵⁵⁵ Tant'è che la generale derogabilità al sistema dei requisiti prevista per il riconoscimento di una certa discrezionalità in capo all'amministrazione aggiudicatrice, appare direttamente censurabile dal giudice nel momento in cui i requisiti ulteriori tocchino i principi di libera concorrenza. La censura, come accade sempre in giudizi amministrativi di tal tipo, è parametrata sui principi di ragionevolezza, razionalità e logicità. Cfr. T.A.R. Parma, (Emilia-Romagna), sez. I, numero 148 del 2014. L'inderogabilità appare più temperata (in caso di stringenti motivazioni e comprovate da fatti, documenti e accertamenti in atti ricollegabili inequivocabilmente alla lettera della suddetta norma) secondo Consiglio di Stato, sez. III, numero 2694 del 2011.

pubbliche: non contempla una successiva fase di gestione⁵⁵⁶ Le due parti rilevanti sono il contraente generale e l'amministrazione aggiudicatrice.

L'amministrazione aggiudicatrice (o soggetto aggiudicatore) provvede a:

1. Approvare il progetto esecutivo e le varianti allo stesso;
2. Nominare il direttore dei lavori e i collaudatori;
3. Sorveglia la realizzazione dell'opera, assicurando un costante monitoraggio dei lavori anche servendosi di un comitato permanente composto equamente da rappresentanti dell'amministrazione e rappresentanti del contraente;
4. *Provvede al collaudo delle opere;*
5. *Stipula accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza, in materia di prevenzione e repressione della criminalità affinché il programma di esecuzione sia sottoposto a verifica preventiva in vista del successivo monitoraggio in fase di esecuzione. In tale ambito promuove l'adozione di protocolli di legalità con specifiche clausole di impegno, da parte dell'impresa aggiudicataria, a denunciare eventuali tentativi di estorsione⁵⁵⁷. Le prescrizioni di tali accordi sono vincolanti per i soggetti aggiudicatori e per l'impresa aggiudicataria, che è tenuta a trasferire i relativi obblighi a carico delle imprese interessate a qualunque titolo alla realizzazione dei lavori;*
6. *Verifica il regolare adempimento degli obblighi contrattuali del contraente generale verso i propri affidatari prima di effettuare ogni pagamento a favore del contraente generale. L'inadempimento di tali obblighi comporta una detrazione sui successivi pagamenti che sarà finalizzata al pagamento*

⁵⁵⁶ Cfr. (Cianflone, et al., 2012), *op. cit.*, pp. 1154 e ss.

⁵⁵⁷ A tal proposito, è utile ricordare che il codice prevede la possibilità di valutare il comportamento dell'aggiudicatario ai fini della successiva ammissione a procedure ristrette della medesima stazione appaltante in caso di mancata osservanza di tali prescrizioni.

diretto della somma all'affidatario vittima dell'inadempimento; nonché l'applicazione delle sanzioni eventualmente previste dal contratto⁵⁵⁸.

Il contraente generale, al pari di ogni operatore economico, dev'essere dotato di una adeguata capacità organizzativa, tecnica ed economico-finanziaria. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 194 esso:

1. *Predisporre il progetto esecutivo* e svolge le attività tecnico-amministrative necessarie affinché l'amministrazione aggiudicatrice possa procedere alla sua approvazione;
2. *Acquisisce le aree di sedime ed esercita la delega dei poteri espropriativi*⁵⁵⁹;
3. *Esegue con qualsiasi mezzo i lavori* nei limiti della qualificazione posseduta. Ha anche facoltà di subappaltare la realizzazione di parte dell'opera⁵⁶⁰;
4. *Prefinanzia*, totalmente o parzialmente, *l'opera da realizzare*;
5. *Individua le modalità gestionali* o seleziona il soggetto gestore;
6. *Indica il piano degli affidamenti, delle espropriazioni, delle forniture di materiali ed ogni altro documento* al fine di prevenire le infiltrazioni della criminalità⁵⁶¹;

⁵⁵⁸ Cfr. comma 9 dell'articolo 194 del decreto legislativo numero 50 del 2016.

⁵⁵⁹ Si tratta di una delega prevista dall'articolo 6 comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica numero 327 del 2001 "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*" che così dispone: "*Se l'opera pubblica o di pubblica utilità va realizzata da un concessionario o contraente generale, l'amministrazione titolare del potere espropriativo può delegare, in tutto o in parte, l'esercizio dei propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ambito della delega nella concessione o nell'atto di affidamento, i cui estremi vanno specificati in ogni atto del procedimento espropriativo. A questo scopo i soggetti privati cui sono attribuiti per legge o per delega poteri espropriativi, possono avvalersi di società controllata. I soggetti privati possono altresì avvalersi di società di servizi ai fini delle attività preparatorie.*"

⁵⁶⁰ In tal caso, però, a garanzia della serietà dell'offerta, dovrà indicare le imprese esecutrici per una quota non inferiore al 30% dei lavori. Sul punto: (Cianflone, et al., 2012), *op. cit.*

⁵⁶¹ Si tratta del punto in cui è meno controversa la piena assoggettazione del contraente generale alla disciplina dell'evidenza pubblica. Cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., numero 9 del 2011.

7. *Risponde della corretta e tempestiva esecuzione dell'opera nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice*⁵⁶².

La legge dispone che il contraente generale possa assumere anche la forma associata, costituendo all'uopo una società di progetto che può assumere anche la forma consortile, nonché essere sia a società a responsabilità limitata che società per azioni. Trattandosi di una società di progetto del tutto coincidente con quella già analizzata, la disciplina applicabile sarà la stessa e cioè l'articolo 184 del codice. Anche in questo caso il capitale minimo della società di progetto sarà indicato nel bando di gara.

L'articolo 194, al decimo comma, aggiunge che a tale società potranno partecipare, oltre ai soggetti che compongono il contraente generale, le istituzioni finanziarie, assicurative e tecnico-operative che siano state preventivamente indicate durante la gara. Per effetto dell'aggiudicazione, la società subentra al contraente generale nel rapporto, senza che debba intervenire una cessione di contratto o alcun ulteriore passaggio (ad esempio autorizzatorio), salvo le verifiche antimafia. Il regime di responsabilità dei componenti del contraente generale è quello della responsabilità solidale, salvo garanzie bancarie ed assicurative finalizzate all'eventuale restituzione delle somme percepite in corso d'opera. Tali garanzie avranno durata fino all'emissione del certificato di collaudo dell'opera.

I requisiti sono gli stessi previsti per gli operatori economici che intendano aggiudicarsi una concessione, in conformità con le linee guida adottate dall'ANAC.

Anche in ambito di affidamento unitario al contraente generale è previsto un sistema specifico di qualificazione. Le norme applicabili sono quelle già analizzate e contenute nell'articolo 94. L'articolo 197, per i contraenti generali, aggiunge che

⁵⁶² Così il quarto comma dell'articolo 194, il quale aggiunge che *“I rapporti tra soggetto aggiudicatore e contraente generale sono regolati dalle norme della arte I e della parte II che costituiscono attuazione della direttiva 2014/24/UE o dalle norme della parte III, dagli atti di gara e dalle norme del codice civile regolanti l'appalto.”*

essi sono qualificati per classifiche predisposte dall'ANAC e suddivise in base all'importo lordo degli affidamenti per i quali i contraenti possono concorrere. La classifica, attestata con tale sistema o documentata ai sensi dell'articolo 45, costituisce quindi un limite, salvo la facoltà di associarsi ad altro contraente generale che abbia in possesso una classificazione adeguata. La giurisprudenza, infatti, esclude la possibilità di cumuli di classifiche, ammettendo che l'affidamento sia ottenuto da raggruppamenti dove ci sia almeno un contraente generale con classificazione adeguata all'importo richiesto dalla gara⁵⁶³.

A base di gara è posto il progetto definitivo seguendo quanto dispone l'articolo 195 comma 2 del codice. Inoltre il bando determina la quota di valore dell'opera la cui realizzazione è affidata al contraente generale, con l'anticipazione di risorse proprie, nonché i tempi ed i modi di pagamento del prezzo.

Quanto al finanziamento della quota di valore dell'opera – fermo restando quanto già detto in materia di finanziamenti – il contraente generale o la società di progetto possono emettere obbligazioni previa autorizzazione degli organi di vigilanza, anche in deroga ai limiti dell'articolo 2412 del codice civile. Nell'ambito di tale finanziamento, l'amministrazione aggiudicatrice svolge un ruolo di garanzia del pagamento delle obbligazioni emesse, nei limiti del proprio debito verso il contraente generale⁵⁶⁴.

Anche nelle procedure di affidamento unitario al contraente generale, è possibile, in relazione all'importanza e alla complessità delle opere da realizzare, indire una procedura ristretta, limitando il numero minimo e massimo di concorrenti che invitati a presentare offerta. In caso di superamento del numero massimo, si procede alla redazione di una graduatoria parametrata su criteri oggettivi, non

⁵⁶³ Cfr. T.A.R. Roma, (Lazio), sez. III, numero 9630 del 2007.

⁵⁶⁴ Il proprio debito risulta dagli stati di avanzamento emessi, dal conto finale o, infine, dal certificato di collaudo dell'opera. L'articolo aggiunge che “*Le modalità di operatività della garanzia di cui al terzo periodo del presente comma sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture. Le garanzie prestate dallo Stato ai sensi del presente comma sono inserite nell'elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.*”

discriminatori e pertinenti all'oggetto del contratto. In ogni caso, il numero minimo di concorrenti da invitare non può essere inferiore a cinque⁵⁶⁵.

Presentate le offerte, l'aggiudicazione avviene mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. I criteri per la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono quelli previsti dall'articolo 95, ma anche altri previsti specificatamente per l'affidamento unitario al contraente generale:

- Valore tecnico ed estetico delle varianti;
- Tempo di esecuzione;
- Costo di utilizzazione e manutenzione;
- Grado di prefinanziamento offerto dal candidato;
- Ogni ulteriore elemento legato al carattere specifico dell'opera.

In ambito ferroviario lo strumento dell'affidamento unitario al contraente generale rappresenta uno degli strumenti più noti per la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie. Le ragioni di tale "notorietà", però, non sono da ricercare nella natura dello strumento giuridico, quanto più nella concreta vicenda di utilizzo. Lo strumento, infatti, è stato utilizzato per la realizzazione dell'Alta Velocità⁵⁶⁶.

Prendendo come *exemplum* uno degli interventi per l'alta velocità:

Intervento: Terzo Valico dei Giovi

Concedente	RFI
Concessionaria	T.A.V. spa
Alta Sorveglianza	Italferr spa
Contraente Generale	Consorzio COCIV
- Progettazione e realizzazione	

⁵⁶⁵ Articolo 195 comma 3 del decreto legislativo 50 del 2016.

⁵⁶⁶ Sull'utilizzo dell'affidamento unitario al contraente generale e sulle concessioni di costruzione e gestione: cfr. (Cardi, 2014), *Mercati e Istituzioni in Italia: Diritto pubblico dell'economia., III ed.*, pp. 265 e ss, Giappichelli ed., Torino.

La concessionaria – Treno Alta Velocità spa – è stata costituita ad hoc per la realizzazione degli interventi di alta velocità. Il suo capitale era originariamente composto per il 60% da privati e per il 40% dalla concedente. Per tale società è stata prevista la possibilità di avvalersi di un general contractor che, per questo intervento, era il COnsorzio Collegamenti Integrali Veloci, guidato da Salini Impregilo.

CAP. 6: Governo delle infrastrutture

Il rilascio della concessione può essere considerato come il punto zero della successiva fase di gestione dell'infrastruttura⁵⁶⁷. Il punto di arrivo comune nella fase di realizzazione è la sua apertura al pubblico esercizio.

Una volta completata l'opera, il primo passo è la *dichiarazione di ultimazione* dell'opera. Tale dichiarazione è rilasciata dal professionista preposto alla realizzazione delle opere stesse ed è accompagnata da:

1. *certificato di collaudo statico* delle eventuali opere civili⁵⁶⁸;
2. *documentazione probatoria* per le apparecchiature ed il materiale rotabile, rilasciata dal costruttore o - se i complessi non sono stati prodotti da un unico fornitore - dal capocommessa.

I contenuti e la forma della dichiarazione sono stabiliti tramite decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Lo stesso decreto disciplina anche i profili dei documenti probatori da allegare e, più precisamente, i criteri circa la corrispondenza alle norme tecniche e concernenti i controlli di qualità e l'assenza di difetti materiali.

La dichiarazione di ultimazione dell'opera accompagna la *domanda per l'espletamento delle verifiche e delle prove funzionali* di cui all'articolo 5 del DPR 753 del 1980. Tali verifiche e prove costituiscono il secondo passo verso l'apertura di esercizio. Il loro adempimento è rimesso agli uffici competenti della Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione (MCTC) con la partecipazione degli uffici regionali competenti laddove tali verifiche attengano alla regolarità del

⁵⁶⁷ Per RFI l'Atto di Concessione è stato rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il Decreto Ministeriale n. 138T del 31 ottobre 2000. Cfr.: (Di Porto, 2008), *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Wolters Kluwer Italia e (Bonforti, 2001) *Il nuovo atto di concessione per la gestione delle infrastrutture ferroviarie*, in *Amm. Ferr.*, fasc. 3, pag. 1 e ss..

⁵⁶⁸ cfr. articolo 5 comma 2 del DPR numero 753 del 1980. Sul certificato di collaudo statico cfr.: legge numero 1086 del 1971 "*Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica.*"; articolo 67 del D.P.R. numero 380 del 2001; Capo 9 del D.M. 14 gennaio 2008; articolo 216 del DPR numero 207 del 2010.

servizio nell'area territoriale di competenza. La finalità di tali verifiche, infatti, è quella di assicurare che l'esercizio si svolga con sicurezza e regolarità.

Circa le modalità di tali verifiche, la legge dispone che sia il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con proprio decreto, a fissarne disposizioni e modalità di esecuzione.

Ulteriore passaggio obbligato, in ambito ferroviario, è la preventiva autorizzazione rilasciata dagli uffici competenti della MCTC, delle regioni o degli enti locali⁵⁶⁹. Tale autorizzazione è richiesta tanto per l'apertura di una nuova opera, quanto per la riapertura o la prosecuzione dell'esercizio di una ferrovia interessata da varianti⁵⁷⁰ o dall'immissione di materiale rotabile nuovo, rinnovato o modificato⁵⁷¹.

6.1 Fasi e criteri della gestione dell'infrastruttura

Prescindendo dalla modalità di ottenimento, la gestione dell'infrastruttura può essere esercitato solo da soggetti che dimostrino di essere provvisti dei “mezzi necessari per assicurare l'espletamento del servizio servizio e per eseguire l'ordinaria manutenzione dei veicoli, della propria sede, degli impianti e delle apparecchiature”⁵⁷².

Generalmente la gestione complessiva dell'infrastruttura può essere suddivisa in:

Commercializzazione dell'infrastruttura	
<i>FASE 1</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Definizione tracce orarie di esercizio - Definizione delle tariffe - Vendita dei tracciati agli operatori ferroviari

⁵⁶⁹ cfr. articolo 4 del DPR numero 753 del 1980.

⁵⁷⁰ si tratta delle varianti previste dall'articolo 3 comma 4 del DPR numero 753 del 1980 cioè delle varianti rispetto alla progettazione definitiva.

⁵⁷¹ Anche l'autorizzazione prescritta per questa fase è presidiata dalla previsione di sanzioni. In questo caso la legge prevede solo l'ammenda ed attenuata la severità dello strumento sanzionatorio, escludendo in caso di forza maggiore.

⁵⁷² Così l'articolo 6 del DPR numero 753 del 1980.

	Gestione dell'esercizio
<i>FASE 2</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione della circolazione⁵⁷³ - Comando degli itinerari
	Gestione degli impianti
<i>FASE 3</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Trazione elettrica - Segnalamento e sicurezza - Telecomunicazione e trasmissione dati

In linea con il principio di separazione tra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio di trasporto, la gestione del traffico vede interfacciarsi il gestore dell'infrastruttura (prevalentemente RFI) con le imprese ferroviarie. Queste ultime, dopo aver composto i "convogli" ricorrendo alle funzioni di formazione e verifica, li immettono sui binari dove diventano "treni" con l'assegnazione del numero identificativo dell'itinerario.

Altri e variegati criteri attengono alla gestione dell'opera. La legge si preoccupa anzitutto di fissarne alcuni circa il mantenimento dell'infrastruttura. Così, ad esempio, l'articolo 7 del DPR numero 753 del 1980 dispone che *"le ferrovie e le relative dipendenze devono essere mantenute in buono stato di efficienza per la sicura circolazione dei treni e veicoli, in rapporto alle condizioni di esercizio, e provviste del personale necessario a garantire la sicurezza e la regolarità del servizio"*⁵⁷⁴.

⁵⁷³ Occorre osservare che su tale funzione gestoria si è espressa la Corte di Giustizia Europea enunciando il principio secondo cui non si tratta di una funzione *essenziale* che, come tale, dev'essere affidata necessariamente ad un organismo indipendente. Essa, infatti, può essere affidata anche alle imprese ferroviarie. Cfr. Corte giustizia UE sez. I numero 627 del 2013.

⁵⁷⁴ I commi successivi si preoccupano di stabilire i criteri per la determinazione del numero minimo di addetti al servizio. Esso *"è determinato, sentito il direttore od il responsabile dell'esercizio, dal direttore generale della M.C.T.C. per i servizi rientranti nelle attribuzioni statali, o dagli organi regionali, previo nulla osta ai fini della sicurezza da parte dei competenti uffici della M.C.T.C., per i servizi rientranti nelle attribuzioni delle regioni. Per le aziende non tenute ad applicare le norme del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, la determinazione di cui al precedente comma è limitata alle qualifiche di cui alla legge 1 febbraio 1978, n. 30 interessanti la sicurezza dell'esercizio. Per le aziende esercenti sia servizi rientranti nelle attribuzioni statali, sia servizi rientranti nelle attribuzioni regionali, il numero degli addetti di cui al precedente secondo comma è determinato con provvedimento, rispettivamente, del direttore generale della"*

Ai fini di tali interventi, il gestore opera autonomamente con le proprie risorse, oppure lo fa avvalendosi di aziende esterne, come accade spessissimo per gli interventi sull'armamento ferroviario, cioè sul complesso costituito da binari, deviatori, massicciata e ogni altro elemento strumentale al montaggio, fissaggio e regolazione della strada ferrata⁵⁷⁵.

Altri principi riguardano più precisamente l'esercizio del trasporto ferroviario. Tra di essi rientra quello secondo il quale orari e composizione dei treni debbano essere determinati secondo un giudizio di adeguatezza rispetto alla domanda di mobilità⁵⁷⁶.

Quanto a profili di condotta del personale, la legge fa riferimento ad un principio che potrebbe essere definito di "*cautela tecnica*" finalizzata alla prevenzione di sinistri e fermo restando, nel caso questi ultimi dovessero verificarsi, l'obbligo di attivarsi per limitare o attenuare le conseguenze dei danni prodotti o per evitarne dei nuovi⁵⁷⁷. Rientra in tale ambito anche il complesso di norme - cui fa riferimento l'articolo 9 del DPR succitato - circa il possesso di particolari requisiti professionali per il personale delle ferrovie; mentre attiene più a profili di condotta lavorativa quanto dispone l'articolo 10 circa l'obbligo del personale di agire con diligenza e correttezza⁵⁷⁸.

M.C.T.C., qualora risulti quantitativamente prevalente il personale addetto ai primi, o degli organi regionali nel caso contrario. Ciascuno dei predetti organi, nell'adottare il provvedimento di competenza, dovrà acquisire come vincolanti le determinazioni dell'altro per i servizi rientranti nelle attribuzioni di quest'ultimo fermo restando il nulla osta ai fini della sicurezza di parte dei competenti uffici della M.C.T.C. per il personale dei servizi di interesse regionale".

⁵⁷⁵ sull'armamento ferroviario: (Ferrovie dello Stato : Servizio materiale e trazione, 1963), 10. *Veicoli ed impianti in Testi d'istruzione professionale per il personale di condotta locomotive e tecnico / Ferrovie dello Stato, servizio materiale e trazione.*

⁵⁷⁶ Così l'articolo 12 del DPR numero 753 del 1980: "*L'orario e la composizione dei treni nonché l'orario o il numero delle corse degli altri mezzi di trasporto sono stabiliti in relazione alle esigenze del traffico, in modo che il servizio sia adeguato alla normale affluenza di viaggiatori e alla richiesta di trasporto delle merci, tenuto conto delle caratteristiche tecniche degli impianti, del materiale mobile e delle necessità dello esercizio con particolare riguardo alla sicurezza. Inoltre, le aziende esercenti adotteranno tutte le possibili misure per fronteggiare le maggiori esigenze del traffico in determinati periodi o in eccezionali circostanze.*"

⁵⁷⁷ cfr. articolo 8 del DPR numero 753 del 1980.

⁵⁷⁸ Senza dimenticare l'obbligo di vigilanza sull'adempimento di tali prescrizione che la norma riconosce in capo all'esercente. Ad occuparsi del personale sono essenzialmente gli articoli da 9 a 11.

6.2 Il Gestore dell'infrastruttura

In attuazione della Direttiva Europea⁵⁷⁹ che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, il decreto legislativo numero 112 del 2015⁵⁸⁰ si è occupato di attuarne i contenuti, disciplinando, tra l'altro la figura del gestore dell'infrastruttura agli articoli da 11 a 16⁵⁸¹.

Dopo aver richiamato il già analizzato principio di separazione – giuridica, organizzativa, decisionale e contabile – tra gestore dell'infrastruttura ed imprese ferroviarie, la norma definisce il gestore come un soggetto “*autonomo e responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno*”, nel rispetto delle norme sui canoni e sull'assegnazione della capacità infrastrutturale di cui agli articoli da 17 e 41 del succitato decreto.

La circostanza, quindi, che l'affidamento della gestione avvenga in seguito a concessione di costruzione e gestione, di affidamento unitario o di finanza di progetto, non influisce sul fatto che il gestore – qualsiasi sia il modo in cui ha acquisito tale diritto – dovrà adempiere agli obblighi e ai doveri così come individuati dalla legge e dalle altre prescrizioni vincolanti e che risponderà degli eventuali inadempimenti e violazioni.

Se il mantenimento dell'opera in buono stato ed in efficienza di cui all'articolo 7 del DPR 753/1980 è criteri generali per la gestione ed individuano, costituendo quello che di fatto è l'obiettivo cui il gestore dovrebbe tendere, la legge individua una vera e propria responsabilità del gestore su profili specifici⁵⁸²:

⁵⁷⁹ Direttiva 2012/34/UE del parlamento europeo e del consiglio “*che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico*”.

⁵⁸⁰ Decreto legislativo numero 112 del 2015 “*Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)*”.

⁵⁸¹ Sulla figura del gestore cfr.: (Zunarelli, 2008), *Il diritto del mercato del trasporto*, pp. 78 e ss., Wolters Kluwer Italia; (Casanova, et al., 2004), *Diritto dei trasporti: infrastrutture e accesso al mercato*, Giuffrè, Milano.

⁵⁸² precisamente il terzo comma dell'articolo 11 del decreto legislativo numero 112 del 2015. La norma precisa, inoltre, che sull'ultimo profilo di responsabilità (manutenzione e pulizia delle stazioni passeggeri), l'obbligo “*viene trasferito, con apposito accordo e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, in capo al*

1. Controllo della circolazione in sicurezza dei convogli;
2. Manutenzione e rinnovo tecnico dell'infrastruttura ferroviaria, assicurandone accessibilità e funzionalità;
3. Manutenzione e pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri.

Il gestore è tenuto inoltre a predisporre ed aggiornare annualmente il registro dei propri beni e dei beni della cui gestione è responsabile. Di tale adempimento informa adeguatamente il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁵⁸³.

La legge, inoltre, attribuisce al gestore - in via esclusiva - il compito di determinare e riscuotere i canoni; nonché di provvedere all'assegnazione della capacità dell'infrastruttura (inclusi i profili di definizione-valutazione della disponibilità. Nonché di assegnazione delle singole tracce orarie).

6.2.1 Altri protagonisti del governo delle infrastrutture

La previsione che il gestore sia “responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno” lo pone nella esigenza – come ogni buon imprenditore – di garantire la più efficiente organizzazione aziendale possibile, con articolazioni e suddivisioni tanto funzionali quanto territoriali.

Le esigenze connesse all'erogazione di un servizio (pubblico) ferroviario, però, hanno posto il legislatore nella necessità di prevedere delle figure la cui costituzione non è derogabile⁵⁸⁴:

1. il capo (direttore o responsabile) di esercizio;
2. direttore generale;
3. direttore del servizio materiale e trazione;
4. direttore del servizio lavori e costruzioni;

gestore di stazione, qualora quest'ultimo non coincida con il gestore dell'infrastruttura, fatta eccezione per le aree funzionali alle attività proprie del gestore dell'infrastruttura.” cfr. (Casanova, et al., 2004), *op. cit.*

⁵⁸³ La predisposizione di tale registro è prescritta dal comma 8 dell'articolo 15 del decreto legislativo numero 112 del 2015. Ai sensi di tale norma, esso dev'essere predisposto entro un anno dall'adozione del decreto e “*deve essere corredato delle spese dettagliate per il rinnovo e il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria e viene utilizzato per valutare il finanziamento necessario alla loro riparazione o sostituzione.*”.

⁵⁸⁴ La prima figura dev'essere costituita da tutte le imprese operanti su ferrovie in concessione. Le altre sono previste specificatamente dal DPR 753/1980 per le Ferrovie dello Stato.

5. direttore del servizio impianti elettrici.

Si tratta di figure ad alta connotazione tecnica la cui previsione è finalizzata fornire un centro di imputazione della responsabilità – e quindi un centro di controllo – per aspetti rilevanti il mantenimento in efficienza dell’infrastruttura ferroviaria.

Come già detto, il gestore ferroviario può avvalersi di soggetti esterni per il perseguimento dei suoi obiettivi di gestione. Si badi bene che, ai soli fini del potenziamento dell’infrastruttura, anche le imprese ferroviarie – apparentemente e solo apparentemente in deroga al principio di separazione – potranno contribuire allo sviluppo dell’infrastruttura d’intesa con il gestore, tanto con finanziamenti, quanto con interventi di manutenzione. Lo potranno fare direttamente o tramite il gestore.

Il direttore o responsabile di esercizio

La prima figura prevista inderogabilmente dalla legge è quella del capo esercizio. Ai sensi dell’articolo 89 e successivi del DPR 753/1980, ogni azienda esercente in concessione deve avere un *direttore o un responsabile di esercizio* che risponde per linee, gruppi omogenei di linee ovvero gruppi di linee distinte per natura del servizio di trasporto. Il direttore o responsabile di esercizio è nominato dall’azienda esercente, previo assenso della MCTC (servizi a competenza statale) o dagli organi regionali (servizi a competenza regionale)⁵⁸⁵. L’assenso di tali organi è finalizzato alla verifica dei requisiti tecnico-professionali, fisici e morali richiesti così come determinati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Le funzioni del capo (direttore o responsabile) di esercizio sono⁵⁸⁶:

⁵⁸⁵ Per le aziende di grande dimensione la nomina può essere effettuata anche in assenza di una proposta esercente. Nei limiti stabiliti dalla MCTC un soggetto può svolgere la funzione di direttore o responsabile di esercizio per più aziende. È da escludere, quindi, una forma di incompatibilità in tali casi

⁵⁸⁶ cfr. articolo 91 del DPR numero 752 del 1980.

1. Poteri e strumenti per l'effettivo governo del servizio di trasporto, inclusi i poteri di assenso nell'assunzione e le variazioni di mansioni del personale⁵⁸⁷;
2. Rappresentanza presso gli organi di vigilanza, tanto dello Stato, quanto delle Regioni e degli enti locali;
3. Responsabilità per l'efficienza del servizio, tanto sui profili della sicurezza, quanto sui profili della regolarità;
4. Cura dell'osservanza e responsabilità per violazioni delle disposizioni concernenti l'esercizio, tanto legislative, quanto regolamentari;
5. Cura dell'osservanza e responsabilità per violazioni delle prescrizioni contenute negli atti di concessione;
6. Cura dell'osservanza e responsabilità per violazioni delle prescrizioni impartite dagli uffici competenti della MCTC, degli organi regionali o degli organi locali competenti;
7. Obbligo di immediata comunicazione alla MCTC telegrafica circa incidenti con effetti sulla sicurezza e la regolarità del servizio⁵⁸⁸. Ad esso si accompagna:
 - a) l'obbligo di rapporto entro cinque giorni, indicando i provvedimenti adottati o le proposte di provvedimenti da adottare;
 - b) l'obbligo di inchiesta entro cinque giorni (nel caso di danni alle persone) con invito a partecipare rivolto alla MCTC;
 - c) l'obbligo solo eventuale di inchiesta su invito della MCTC quando, nonostante i danni siano rivolti solo alle cose, qualora la

⁵⁸⁷ il tutto nel rispetto di quanto disposto – per le aziende tenute ad applicarlo – dall'Allegato A “Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione” al Regio decreto numero 148 del 1931 “Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento economico-giuridico del personale delle ferrovie, tramvie, linee di navigazione interna in regime di concessione”.

⁵⁸⁸ Cfr. articolo 93 del DPR numero 753 del 1980. Anche il mancato rispetto di tale obbligo è punito con l'ammenda.

natura e le modalità dell'incidente abbiano riflessi rilevanti sulla sicurezza dell'opera.

Le responsabilità sono fatte valere con un sistema di ammende individuato dall'articolo 92 del succitato DPR. Del tutto peculiare è l'obbligo di reperibilità, ma soprattutto l'obbligo residenza in prossimità di una delle stazioni principali del servizio di trasporto cui è preposto, salvo deroga eccezionale della MCTC. In caso di sua temporanea assenza o impedimento, nomina un sostituto secondo le modalità indicate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Altre figure previste specificatamente per Ferrovie dello Stato

Il DPR numero 753 del 1980 dedica il Capo II del Titolo IX (*determinazione degli organi competenti ad emanare norme regolamentari e di disposizioni interne*) a quattro figure rilevanti in materia di infrastrutture ferroviarie.

Capo II “Disposizioni riguardanti le Ferrovie dello Stato

Direttore Generale di FS (art. 96)

Emanazione disposizioni interne su:

1. Modalità di esecuzione delle mansioni del personale (in applicazione dei regolamenti del MIT);
 2. Prove e collaudi per l'accettazione e l'immissione in servizio del materiale rotabile;
 3. Modalità e frequenza delle visite di controllo agli impianti di sicurezza e segnalamento lungo le linee e nelle stazioni;
 4. Condizioni per l'esercizio degli impianti di trazione elettrica;
 5. Illuminazione dei treni, delle stazioni, dei loro accessi, degli impianti e dei tratti di linea per esigenze di esercizio e sicurezza;
 6. Esecuzione prove, visite e collaudi sulle caldaie;
 7. Misure per la sicurezza dell'esercizio durante lo svolgimento dei lavori lungo le linee e nelle stazioni;
 8. Condizioni per la composizione e la frenatura dei treni;
-

-
9. Determinazione della velocità massima dei treni e delle locomotive isolate in relazione al tracciato delle linee o dei tratti di linea interessati, al materiale rotabile, alla composizione dei convogli ed alle condizioni di frenatura;
 10. Condotta e la scorta dei treni;
 11. Accesso del personale non addetto;
 12. Mezzi di soccorso in caso di sinistri (caratteristiche e modalità);
 13. Servizi delle stazioni e della linea, esercizio dei passaggi a livello e servizi ai treni;
 14. Istituzione dei servizi sostitutivi o sussidiari temporanei.

Direttore del servizio materiale e trazione (art. 97)

Emana disposizioni interne su:

1. Modalità e frequenza delle revisioni periodiche del materiale rotabile, ordinarie ed in caso di incidenti;
2. Tenuta delle registrazioni dello stato di servizio del materiale rotabile e delle sue parti di rilevante importanza;
3. Indicazioni da apporsi sul materiale rotabile per consentirne l'individuazione e per rilevarne le caratteristiche e lo stato di manutenzione.

Direttore del servizio lavori e costruzioni (art. 98)

Emana disposizioni interne su:

1. Modalità e frequenza delle visite di controllo alla linea, alle gallerie ed alle altre opere d'arte;
2. Tenuta delle registrazioni sullo stato di conservazione delle principali opere d'arte.

Direttore del servizio impianti elettrici (art. 99)

Emana disposizioni interne su:

-
1. Modalità e frequenza delle visite di controllo agli impianti di trazione elettrica, di telecomunicazione e di illuminazione ed ai meccanismi speciali;
 2. Tenuta delle registrazioni sullo stato di conservazione degli impianti di trazione elettrica, di telecomunicazione e di illuminazione ed ai meccanismi speciali; , nonché' di quelli di sicurezza e di segnalamento.
-

6.3 Rapporti tra il Gestore e lo Stato: dall'atto di concessione ai contratti di programma

L'articolo 15 del decreto legislativo numero 112 del 2015 dispone che i rapporti tra il Gestore e lo Stato siano disciplinati dall'atto di concessione e da uno o più contratti di programma⁵⁸⁹.

Come già detto in §2.3.2, in seguito alla delibera numero 4 del 2012 del CIPE, il contratto di programma rilevante in materia di infrastrutture risulta diviso in:

1. **CdP – S (Contratto di Programma – Parte Servizi)**: riguardante manutenzione e la sicurezza dell'infrastruttura.⁵⁹⁰;
2. **CdP – I (Contratto di Programma – Parte Investimenti)**: riguardante la programmazione degli investimenti infrastrutturale, attuando le prescrizioni adottate in sede pianificazione⁵⁹¹.

Precedentemente ci siamo occupati della *Parte Investimenti*, spiegandone la funzione attuativa rispetto agli strumenti di pianificazione.

Ora, invece, occorre soffermarsi sulla *Parte Servizi*. Il contratto attualmente vigente è quello previsto per il triennio 2012-2014, la cui approvazione è avvenuta

⁵⁸⁹ Sul contratto di programma cfr.: (Tullio, et al., 2011), *Codice dei Trasporti*, pp. 367 e ss., Giuffrè, Milano; (Santoro, et al., 2011), *Manuale dei contratti pubblici*, pp. 1072 e ss., Maggioli ed.

⁵⁹⁰ Il contratto attualmente vigente è il CdP-S 2012-2014, approvato con delibera del CIPE numero 22 del 2013 e prorogato fino al 31.12.2016.

⁵⁹¹ . Il contratto attualmente vigente è il CdP-I 2012-2016, aggiornato nel 2015 con delibera del CIPE del 23 dicembre 2015.

con delibera del CIPE numero 22 del 2013. La sua applicazione, però, è stata prorogata fino all'ultimazione della disciplina del Contratto di Programma – Parte Servizi che dovrà avvenire entro e non oltre il 31 dicembre 2016⁵⁹².

Il contenuto della Parte Servizi riguarda la manutenzione e la sicurezza, mentre la Parte Investimenti è dedicata allo sviluppo della rete. Non è corretto, però, pensare che sia corretta il sistema di equazioni secondo cui alla parte servizi corrisponde solo l'attività di manutenzione in senso stretto e alla parte investimenti solo ed interamente la parte dedicata agli investimenti. Le sfumature tra le due parti sono abbastanza ampie. Per questo motivo, infatti, possono comparire anche nella parte servizi quelle disposizioni riguardanti la concessione di finanziamenti che siano finalizzati ad implementare la qualità dei servizi, nonché alla manutenzione ordinaria e straordinaria finalizzati al rinnovo dell'infrastruttura, al miglioramento della qualità e della sicurezza dell'infrastruttura e dei servizi connessi. Inoltre potranno essere concessi incentivi per ridurre i costi di fornitura e diritti di accesso, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario⁵⁹³.

Del contenuto del contratto di programma il Ministero delle Infrastrutture informa l'organismo di regolazione⁵⁹⁴. Mediante il gestore dell'infrastrutture, il Ministero informa anche i richiedenti e, su loro istanza, i richiedenti potenziali. Le finalità di tali adempimenti informativi sono strumentali alla possibilità che tali soggetti possano esprimersi prima della sottoscrizione del contratto su profili rilevanti quali gli interventi nei nodi urbani, nelle stazioni e nei collegamenti con i porti. Avvenuta la sua sottoscrizione e approvazione, il contratto è pubblicato entro un mese.

⁵⁹² La proroga è stata disposta con l'articolo 7 del decreto legge numero 210 del 2015 convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21; nonché dall'articolo 15 comma 1 ultimo periodo del decreto legislativo numero 112 del 2015.

⁵⁹³ Si tratta di disposizioni che dovranno essere adottate nel rispetto degli articoli 93, 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Il finanziamento potrà essere assicurato anche con modalità diverse rispetto a quella del contributo statale diretto. Così articolo 15 comma 3 e 4 del decreto legislativo numero 112 del 2015.

⁵⁹⁴ Su pubblicazione e adempimenti informativi: cfr. articolo 15 comma 2 del decreto legislativo numero 112 del 2015.

Il ruolo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non si esaurisce solo nell'essere informato. Previa consultazione delle parti interessate (in primis il gestore), esso definisce – sentita la Conferenza Stato-Regioni ed il MEF⁵⁹⁵ - la *strategia di sviluppo* dell'infrastruttura con un apposito documento periodicamente aggiornato. Il documento contiene la definizione almeno quinquennale di tutte le esigenze dell'infrastruttura in termini di manutenzione, rinnovamento e sviluppo, parametrati sulla base di un finanziamento *sostenibile* del sistema ferroviario⁵⁹⁶.

Ai fini della predisposizione della strategia di sviluppo, il gestore è tenuto a predisporre e aggiornare il *piano commerciale*. Tale documento contiene i programmi di finanziamento ed i programmi di investimento. Viene trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e all'Organo di Regolazione. Ai cosiddetti *richiedenti noti e richiedenti potenziali* è assicurato il diritto di accesso e la possibilità di esprimersi su tutte le questioni concernenti condizioni di accesso, condizioni di uso, sviluppo e fornitura dell'infrastruttura, con parere non vincolante, prima dell'approvazione del piano.⁵⁹⁷

La strategia di sviluppo ed il piano commerciale sono strumenti di vitale importanza perché rispondono alla finalità di “*garantire l'uso, la fornitura e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura, assicurando al tempo stesso l'equilibrio economico e finanziario e prevedendo i mezzi per conseguire tali obiettivi*”⁵⁹⁸.

⁵⁹⁵ Il termine entro il quale devono esprimersi è di trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, il Ministero procede comunque.

⁵⁹⁶ Così l'articolo 1 comma 7 del decreto legislativo numero 112 del 2015.

⁵⁹⁷ Per questo motivo il sesto comma dell'articolo 15 del decreto legislativo numero 112 del 2015 prevede che il piano commerciale sia pubblicato dal gestore sul proprio sito internet tre mesi prima della sua adozione.

⁵⁹⁸ Cfr. articolo 15 comma 5 ultimo periodo del decreto legislativo numero 112 del 2015.

6.4 Rapporti tra il Gestore e i clienti: il Prospetto Informativo della Rete

Il principio di separazione tra infrastruttura ed esercizio non deve far pensare che “non esistano” clienti o che essi siano soltanto le imprese ferroviarie. Il quadro dei clienti del Gestore dell’Infrastruttura (ad esempio RFI) è più variegato:

1. Imprese ferroviarie;
2. Regioni ed enti locali;
3. Stakeholders, cioè i titolari di un interesse pubblico ad espletare servizi di trasporto.

Nella disciplina di tali rapporti il documento più importante è rappresentato dal *Prospetto Informativo della Rete*⁵⁹⁹. Tale documento, nel rispetto di quanto disposto anche dal già ampiamente analizzato decreto legislativo numero 112 del 2015, disciplina anche le condizioni di accesso alle infrastrutture.

L’adozione avviene ad opera dell’amministratore delegato di RFI. Si tratta di un documento “partecipato” perché è adottato ed aggiornato con la partecipazione dei soggetti interessati (quelli che abbiamo definito “clienti”), ma è anche un documento “controllato”, perché nella sua adozione bisogna tener conto delle prescrizioni e delle indicazioni dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti che svolge le funzioni di organismo di regolazione⁶⁰⁰.

Il più recente prospetto informativo della rete adottato è il PIR 2017⁶⁰¹. Da un punto di vista contenutistico il documento contiene soprattutto tutte le disposizioni

⁵⁹⁹ Cfr. sull’argomento: (Tullio, et al., 2011), *op. cit.*, (Di Porto, 2008), *op. cit.*, (Casanova, et al., 2011), *op. cit.*, (Zunarelli, 2008), *op. cit.*, p. 85, (Nuzzi, 2005), *La regolazione delle qualità della rete ferroviaria: l’impatto della riforma comunitaria in Italia*, in *L’Industria*, numero 1, pp.57-86; (Beria, et al., 2009), *Lo stato della regolazione dei trasporti in Italia*, in *Economia dei servizi*, numero 3.

⁶⁰⁰ Ed è disciplinato, nelle sue competenze, dall’articolo 37 del Decreto Legge numero 201 del 2011 “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, convertito con modificazioni dalla legge numero 214 del 2011.

⁶⁰¹ Cfr. (RFI, 2016) *Prospetto Informativo della Rete 2017 - edizione aprile 2016*, adottato con disposizione dell’amministratore delegato di RFI numero 5 del 2016.

circa requisiti, regole e procedure per la richiesta di capacità e per l’allocazione della capacità⁶⁰².

6.5 Costi e contabilità

Il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario, il mantenimento di una efficienza tale da garantire – nei limiti e con i correttivi contributivi statali già analizzati – una remunerazione del capitale investito o dei costi da sostenere, sono profili che abbiamo già analizzato.

Occorre ora comprendere con quali strumenti il gestore dell’infrastruttura operi in tale ambito: bisogna analizzare le modalità di tenuta della contabilità della gestione dell’infrastruttura ferroviaria⁶⁰³.

Su questo piano è opportuno precisare che la nozione di equilibrio economico-finanziaria è in un certo senso “corretta”. Se ai fini della remunerazione del capitale iniziale è possibile tener conto della contribuzione statale, ai fini del regolare equilibrio economico-finanziario (contabile), esse non devono essere considerati⁶⁰⁴.

Detto ciò, per quanto attiene gli altri profili, la legge⁶⁰⁵ conferma – e riporta ad un piano più operativo – l’anzidetto equilibrio economico-finanziario in condizioni normali di attività, definendolo come equilibrio tra le seguenti voci:

⁶⁰² che hanno validità a partire dal 14 marzo 2016 con riferimento all’orario di servizio in vigore dal 11 dicembre 2016 al 9 dicembre 2017. Cfr. (RFI, 2016), già cit.

⁶⁰³ sull’argomento cfr.: (Tullio, et al., 2011), *op. cit.*, p. 365.

⁶⁰⁴ Così l’articolo 16 comma 4 del decreto legislativo numero 112 del 2015: “*Fatto salvo l’eventuale obiettivo a lungo termine della copertura da parte dell’utilizzatore dei costi di infrastruttura per tutti i modi di trasporto sulla base di una concorrenza intermodale equa e non discriminatoria, quando il trasporto ferroviario è competitivo rispetto ad altri modi di trasporto, nell’ambito dei principi di imposizione dei canoni di cui agli articoli 17 e 18, il gestore dell’infrastruttura deve tendere ad un equilibrio della contabilità senza contributi statali.*”.

⁶⁰⁵ Cfr. articolo 16 comma 1 del decreto legislativo numero 112 del 2015.

Principali voci nei conti di gestione dell'infrastruttura ferroviaria

Attivi	Passivi
- <i>Gettito dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura</i>	- <i>Costi di infrastruttura (soprattutto ammortamenti e remunerazione del capitale investito)</i>
- <i>Contributi statali previsti nei contratti di programma</i>	
- <i>Ecceденze da altre attività commerciali</i>	
- <i>Entrate eventuali non rimborsabili da fonti private e pubbliche</i>	

Il gestore, ai sensi del comma 2 e successivi dell'articolo 16 del decreto legislativo numero 112 del 2015, utilizza un *sistema di contabilità regolatoria* che “*evidenzia i meccanismi di imputazione dei costi relativi a tutti i processi industriali relativi alla sua attività, con particolare riferimento al pacchetto minimo di accesso*”. I risultati di tale sistema devono essere aggiornati periodicamente e comunicati annualmente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che - con le informazioni allegate dal Gestore – è chiamato a valutare l'efficienza della spesa e il rispetto dell'equilibrio.

Da un punto di vista contenutistico, il sistema di contabilità regolatoria presenta un altro grado di “disaggregazione delle poste contabili” ed evidenzia sia l'attribuzione delle singole voci ai processi industriali (di sua competenza o di competenza delle imprese ferroviarie), sia la destinazione dei contributi e degli incentivi pubblici.

6.6 I controlli sulla gestione: l’Autorità di Regolazione dei trasporti

Con la legge numero 481 del 1985⁶⁰⁶ è stato disciplinato il sistema della regolazione di servizi di pubblica utilità.

Nell’ambito di tali norme e principi rientra l’istituzione della *Autorità di regolazione dei trasporti* di cui all’articolo 37 del già citato Decreto Legge numero 201 del 2011⁶⁰⁷. Si tratta di una autorità indipendente⁶⁰⁸, con sede a Torino, competente nel settore dei trasporti e nel settore dell’accesso alle infrastrutture dei trasporti e ai servizi accessori. I riferimenti normativi entro i quali opera sono il diritto europeo ed il principio di sussidiarietà, il rispetto del riparto costituzionale di competenze. I riferimenti organizzativi sono dati dalla succitata legge numero 481 del 1985 e dei regolamenti attuativi che tale legge prevede all’articolo 2.

In linea con le altre Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, strutturalmente presenta la forma di organo collegiale ed è composta dal Presidente e da due componenti scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore. Tali membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono sottoposte al parere preventivo delle competenti Commissioni parlamentari⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ Legge numero 481 del 1985 “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”.

⁶⁰⁷ Per approfondire: (Magno, et al., 2015), *La regolazione dei trasporti in Italia: L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino; (Frignani, 2014), *L'autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione (Una partenza in salita)*, in *Nuovo notiziario giuridico*, Fasc. 1, pp. 1-43; (Golino, 2014) *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, in *GiustAmm.it*, Fasc. 5, pp.1-30; (Marino, 2012), *L'autorità di regolazione dei trasporti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, Volume 42, Fasc. 2, pp.809-832.

⁶⁰⁸ Ci si riferisce ad una piena indipendenza di valutazione e di giudizio, carattere comune a tutte le autorità amministrative indipendenti.

⁶⁰⁹ Cfr. articolo 2 comma 7 della legge numero 481 del 1985 che aggiunge: In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate.”. Per l’autorità dei trasporti, cfr. articolo 37 comma 1-bis del Decreto Legge numero 201 del 2011.

Una volta nominati, i componenti restano in carica per sette anni senza possibilità di riconferma⁶¹⁰. Decadono dalla carica per scadenza di mandato o nel caso in cui si dimostri che, durante l'incarico, abbiano⁶¹¹:

- a) esercitato, direttamente o indirettamente, una attività professionale o di consulenza;
- b) ricoperto la gli uffici di amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati o abbiano ricoperto altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici⁶¹²;
- c) abbiano avuto interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza dell'Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.

Nell'ambito delle sue competenze nel settore dei trasporti rilevanti per il trasporto ferroviario, l'autorità è competente a provvedere a⁶¹³:

1. *Garantire*, incentivando la concorrenza, *che siano conseguiti i seguenti risultati*:
 - a. efficienza produttiva delle gestioni;
 - b. contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori;
 - c. condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie.
2. *Definire i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi* (se necessario per la concorrenza di un singolo mercato di trasporto), anche alla luce dell'esigenza di consentire il mantenimento dell'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;

⁶¹⁰ In caso di dimissioni o decadenza si applicano le regole ordinarie di nomina ai fini della sostituzione del membro venuto meno.

⁶¹¹ Il comma 1-bis del D. L. numero 201 del 2001 rimanda al regime generale previsto dall'articolo 2 comma 8-11 della legge numero 481 del 1985.

⁶¹² I dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico.

⁶¹³ Combinato disposto tra articolo 37 comma 2 del D. L. numero 201 del 2001.

3. *Stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta;*
4. *Definire il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto;*
5. *Definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici;*
6. *Definire e vigilare sulla corretta applicazione dei criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità;*
7. *Proporre gli il rinnovo o le variazioni dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni o dei contratti di programma al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; tanto predisponendo gli schemi per tali operazioni, quanto definendo le condizioni tecnico-economiche di accesso e interconnessione alle reti;*
8. *Verificare che le condizioni e le modalità di accesso rispettino principi della concorrenza e della trasparenza;*
9. *Assicurare la più ampia pubblicità delle condizioni di servizio;*
10. *Valuta reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti;*
11. *Controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel contratto di programma.*

Su quest'ultimo punto, come ogni autorità amministrativa indipendente - laddove propri provvedimenti non siano osservati o le richieste di informazioni e controlli non siano ottemperate o siano ottemperate con informazioni e documenti non veritieri può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie⁶¹⁴.

Il complesso di poteri riconosciuti in capo all'Autorità di Regolazione dei Trasporti è quindi estremamente variegato e varia dai poteri informativi e promozionali a poteri di controllo, verifica e sanzione. Il trait d'union è la finalità degli interventi dell'authority, destinata a promuovere l'efficienza dell'infrastruttura e dei suoi costi, nonché condizioni concorrenziali e condizioni vantaggiose per gli utenti.

⁶¹⁴ Il cui ricavato è destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti. I progetti sono approvati dal MIT su proposta dell'autorità.

Bibliografia

Monografie

Alberti, P., 1989. *I trasporti pubblici locali. Pianificazione e modelli di gestione. Lineamenti giuridici*. Milano: Giuffrè.

Aussant, J. & Fornasier, R., 1990. La politique commune des transports. In: *Commentaire Megret : le droit de la CEE. V. 3, Libre circulation des personnes, des services et des capitaux, transports*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

Bacelli, O. & Cattaneo, F., 2011. *Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel contesto di liberalizzazione europea*, Milano: Centro di Economia regionale (Università Bocconi).

Baldi, M. & De Marzo, G., 2001. *Il project financing nei lavori pubblici*. Milano: IPSOA.

Badini, A., 1996. Infrastrutture e reti. In: B. A. veneto, ed. *NORD-Est fattori di competitività*. Bologna: Il Mulino, pp. 473-492.

Banister, D., 2007. *Quantification of the Non-Transport Benefits Resulting From Rail Investment*, s.l.: Oxford University.

Bergonzini, G., Villata, R. & altri, 2014. *I Contratti pubblici di lavori, Servizi e Forniture*. s.l.:CEDAM.

Borruso, G., 2006. *Europa Mediterraneo : un'idea di strategia dei trasporti*. Bologna: Il Mulino.

Bosello, F., ed., 2003. *Amministrare. Studi di fattibilità e Project financing : nuovi strumenti per programmare e sostenere lo sviluppo*. Venezia: Marsilio.

Brancasi, A., ed., 2003. *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*. Bologna: Il Mulino.

Camagni, R. & Fazio, V., 1999. *Politiche locali, infrastrutture per lo sviluppo e processi di integrazione euro-mediterranea*. Milano: Franco Angeli.

Campos, J., 2006. Spain: the end of an era. In: *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*. Nothampton(MA): Edward Elgar.

Capasso, A., 2003. *Finanza di progetto. Risorse pubbliche e private per la realizzazione delle opere di pubblica utilità*. Milano: FrancoAngeli.

Cappelli, A., Libardo, A. & Nocera, S., 2005. *Limiti e prospettive di sviluppo del trasporto ferroviario merci*. Roma, Aracne.

Cardi, E., 2014. *Mercati e Istituzioni in Italia: Diritto pubblico dell'economia..* Terza Edizione ed. Torino: Giappichelli.

Carlucci, F. & Cirà, A., 2008. *Economia e politica dei sistemi di trasporto*. Milano: Franco Angeli.

Carpaneto, L., 2009. *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*. Torino: Giappichelli.

Casanova, M. & Brignardello, M., 2004. *Diritto dei trasporti: infrastrutture e accesso al mercato*. Milano: Giuffrè.

Casanova, M. & Brignardello, M., 2011. *Diritto dei Trasporti*. Milano: Giuffrè.

Cascetta, E., 2006. *Modelli per i sistemi di trasporto : teoria e applicazioni*. Torino: UTET Università.

Cascetta, E., 2015. Una terza via per le infrastrutture. *Il Mulino*, 480(4), pp. 695 - 704.

Cascetta, E. & Cantarella, G. E., 1993. Qualità e competitività del sistema di trasporto. In: *Tessuto economico, competitività e sistemi a rete*. Roma: s.n.

Casetta, E., 2014. *Manuale di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè.

- Cassese, S., 2004. *Istituzioni di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè.
- Cassese, S. & Grassini, F. A. eds., 1990. *L'ammodernamento delle grandi reti : risorse, strumenti, procedure*. Roma: Servizio italiano pubblicazioni internazionali.
- Cassetta, E., Pozzi, C. & Sarra , A., 2013. *Infrastrutture di trasporto e crescita: una relazione da costruire*. Milano: FrancoAngeli.
- Castenasi, S., 2009. *La finanza di progetto tra interesse pubblico e interessi privati*. Firenze: Firenze University Press.
- Cedrola, E., 2004. L'impatto di internet sui servizi di pubblica utilità: il caso del trasporto ferroviario in Europa. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network*. Rimini: Maggioli, pp. 635-670.
- Cereda , S. C., 2009. *“Project Financing” - paternariato pubblico privato - nuove opportunità per la realizzazione delle opere pubbliche*.
- Cervero, R., 2004. *Transit-oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*, Washington: Transportation Research Board.
- Cianflone, A. & Giovannini, G., 2012. *L'appalto di opere pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- Coto-Millàn, P. & Inglada, V. eds., 2006. *Essays on transport economics*. New York: Springer.
- Crispo , A., 1940. *Le ferrovie italiane. Storia politica ed economica..* Milano(Giuffrè): s.n.

Crispo, A., 1940. *Le ferrovie italiane. Storia politica ed economica..* Milano: Giuffrè.

Cutajar, O. & Massari, A., 2014. *Codice dei contratti pubblici commentato con la giurisprudenza.* Milano: Maggioli Editore.

D'Alessio, W., 2003. *Diritto dei trasporti.* Milano: Giuffrè.

De luca Picione, 2002. *Una legge speciale per le infrastrutture strategiche.* Roma, p. 73 ss..

Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999. *Transport and the Economy, The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA).* London: s.n.

Di Porto, F., 2008. *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia.* s.l.:Wolters Kluwer Italia.

Direzione generale delle ferrovie dello stato, 1932. *Le Ferrovie dello Stato nel primo decennio fascista : 1922 -1932.* Novara: Istituto geografico De Agostini.

Dittmar, H. & Ohland, G., 2004. *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development.* Washington: Island Press.

DPS, 2014. *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche ,* Roma: DPS.

Draetta, U. & Vaccà, C. eds., 1997. *Il project financing: caratteristiche e modelli contrattuali.* Milano: EGEA.

Elhorst, J. P., Oosterhaven, J. & Romp, W. E., 2004. *Integral cost-benefit analysis of Maglev technology under market imperfections.* Groningen: University of Groningen.

Facchinetti, M., Ferraresi, G. & Moretti, A., 2004. *Reti, attori, territorio : forme e politiche per progetti d'infrastrutture.* Milano: Franco Angeli.

- Ferlaino, F. & Levi Sacerdotti, S., 2005. *Processi decisionali dell'alta velocità in Italia. Il ruolo del Piemonte nel Corridoio Sud dello Spazio alpino*. Milano: Franco Angeli.
- Ferrazzi, C., 2014. La realizzazione dell'opera pubblica. In: *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche: Seconda edizione*. Torino: G. Giappichelli, pp. 135-181.
- Forte, E. & Siviero, L., 2005. *Economia dei trasporti intermodali e innovazione logistica*. Milano: Franco Angeli.
- Galetta, D.-U., 2002. *La politica comunitaria dei trasporti*. Roma: LEA.
- Gerundo, R., Fasolino, I. & Grimaldi, M., 2013. *Le dimensioni della trasformazione*. s.l.:Edizioni Scientifiche Italiane.
- Giannini, A., 1935. *Studi sulle convenzioni di Berna sui trasporti ferroviari*. Roma: ARE.
- Giannini, M. S., 1981. *Istituzioni di diritto amministrativo*. s.l.:Giuffrè.
- Gilardoni, A., Clerici, S., Garzanella, A. & Bellini, M., 2015. *Passato, presente e futuro dello sviluppo infrastrutturale. Vecchie criticità e nuove soluzioni*, s.l.: AGICI.
- Giuffrè, G. & Sterrantino, D., 2003. *Le nuove norme sulle grandi opere infrastrutturali: interpretazioni e indicazioni normative*. s.l.:Maggioli.
- Giuntini, A., 2013. *Le grandi infrastrutture: il sistema delle ferrovie e delle autostrade*. s.l.:Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani.
- Gizzi, E., 1986. *Manuale di diritto regionale*. Milano: Giuffrè.
- Glaister, S., 2006. Britain: Competition undermined by politics. In: Northampton(MA): Edward Elgar, pp. 49-79.
- Glaister, S. & Travers, T., 1993. *New directions for British railways? : the political economy of privatisation and regulation*. London: Institute of Economic Affairs.

Gorelli, C., Piacentini, P. M. & Rostirolla, P., 1995. *Il project financing e il finanziamento delle opere pubbliche : la pubblica amministrazione, le banche e la partecipazione del capitale privato*. Roma: Bancaria.

Gratteri, A., 2004. *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*. Torino, Giappichelli Editore, p. 426.

Guzzo, G., 2013. *Appalti pubblici. Disciplina, procedura e nuovi profili processuali*. Seconda edizione ed. Milano: Giuffrè.

Ibàñez, A. G. & de Rus, G., 2006. *Competition in the railway industry : an international comparative analysis*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.

Ierardi, R., 2006. *Le opere pubbliche dalla programmazione al collaudo*. s.l.:Geva.

Jean, C. & Favaretto, T. eds., 2004. *Geopolitica dei Balcani orientali e centralità delle reti infrastrutturali*. Milano: Franco Angeli.

Maggi, S., 2001. *Politica ed Economia dei trasporti (Secoli XIX e XX): una storia della modernizzazione italiana*. Bologna: Il Mulino.

Maggi, S., 2001. *Politica ed Economia dei trasporti (Secoli XIX e XX): una storia della modernizzazione italiana*. s.l.:Il Mulino.

Maggi, S., 2004. Le infrastrutture di mobilità. In: S. Neri Serneri, ed. *Alle origini del governo regionale : culture, istituzioni, politiche in Toscana*. Roma: Carocci, pp. 179-196.

Magno, M. L. et al., 2015. *La regolazione dei trasporti in italia: L 'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*. Torino: Giappichelli Editore.

Manacorda, P. M. ed., 2010. *I nodi delle reti*. Firenze: Passigli Editore.

Maresca, M., 2013. *L'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di infrastrutture e trasporto*. s.l.:Giuffrè.

Martens, M. J. & Griethuysen, S. V., 1999. The ABC location policy in the Netherlands: The right business at the right place. *TRANSLAND*.

Mastragostino, F., 2011. *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*. Torino: Giappichelli.

Mastrandrea, G., 2008. Il trasporto ferroviario. In: M. Riguzzi & A. Antonini, eds. *Trasporti e turismo - Trattato di diritto privato dell'UE*. Torino: Giappichelli, pp. 393-422.

Merger, M., 1989. L'industrie italienne de locomotives, reflet d'une industrialisation tardive et difficile (1850-1914). *Histoire, Economie et Société*, Volume VIII, pp. 339-342.

Mizutani, F., 2004. The Japanese Experience with Railway Restructuring. *Governance, Regulation, and Privatization in the Asia-Pacific Region (NBER East Asia Seminar on Economics)*, Volume 12.

Montedoro, G. & Di Pace, R., 2003. *Gli appalti di opere : dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*. Milano: Giuffrè.

Munari, F., 1996. *Il diritto comunitario dei trasporti*. Milano: Giuffrè.

Nevitt, P. K., Fabozzi, F., Davis, H. A. & de Nahlik, C., 2012. *Project Financing*. VIII ed. s.l.:Euromoney Books.

Oliva, F., 2003. *I contratti nella pubblica amministrazione*. Roma: DEI - Tipografia del genio civile.

Papa, A., 1973. *Classe politica e intervento pubblico nell'eta giolittiana : la nazionalizzazione delle ferrovie*. Napoli: Guida.

Piccioni, A., 1974. *La nascita della ferrovia in Italia*. Firenze: La nuova Italia.

Pigou, A., 1920. *The economics of welfare*. London: McMillan&co..

Pilegard, N. & Fosgerau, M., n.d. *Welfare Implications of a Transport Improvement in the Case of a Labour Market Imperfection*. s.l., Danish Transport Research Institute.

Picozza, E. & Gabrielli, E., 2013. *Trattato di diritto pubblico dell'economia*. Padova: CEDAM.

Pini, R., 1979. *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*. Padova: CEDAM.

Polak, J. B. & Heertje, A., 2000. *Analytical transport economics : an international perspective*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.

Romano, S. A., 2011. *L'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Milano: Giuffrè.

Sachs, I., 1885. *L'Italie. Ses finances et son developpement economique deuis l'unification du royaume 1859-1884*. Paris: Guillaumin.

Santoro, P. & Santoro, E., 2011. *Manuale dei contratti pubblici*. s.l.:Maggioli Editore.

Santoro, P. & Santoro, E., 2011. *Manuale dei contratti pubblici*. s.l.:Maggioli Editore.

Sbattella, P., 2011. *Innovazione ed infrastrutture per uno sviluppo socio-economico sostenibile*. Acquaviva Picena: FastEdit.

Scotti Camuzzi, S., 2002. *Il project financing come strumento di realizzazione di opere pubbliche : il ruolo degli enti pubblici, degli imprenditori e del mercato finanziario*. Milano, Giuffrè.

Senn, L. & Ravasio, M. eds., 2001. *Investire in infrastrutture : la convenienza economica dei progetti di trasporto*. Milano: Egea.

Sirianni, G., 1987. Trasporti e circolazione. *Annuario 1987 delle autonomie locali*, Volume I.

Squire, L. & Van der Tak, H. G., 1975. *Economic analysis of projects*. s.l.:World Bank Publications.

Stella Richter, P., 2003. *Governo del territorio e infrastrutture*. Milano, Giuffrè, pp. 273-282.

Stevens, H., 2003. *Transport policy in the european union*. New York: Palgrave Macmilan.

Talice, C., 1988. *I trasporti comunali*. s.l.:La nuova Italia Scientifica.

Tamarowski, C., 2001. *Project financing e opere pubbliche in Italia : il settore delle costruzioni / Claudia Tamarowski*. Milano: EGEA.

Tebaldi, M., 1999. *La politica dei trasporti*. Bologna: Il Mulino.

Thomas, I., 2002. *Transportation networks and the optimal location of human activities : a numerical geography approach*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.

Tullio, L. & Deiana, M., 2011. *Codice dei Trasporti*. Milano: Giuffrè.

Venezia, E., ed., 2004. *Economia di mercato e trasporti*. Milano, Franco Angeli.

Villata, R., Bertolissi, M., Domenichelli, V. & Sala, G. eds., 2014. *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. s.l.:CEDAM.

Xerri, A., ed., 2004. *Trasporti e globalizzazione : materiali per una ricerca*. Cagliari: Edizioni AV.

Capitoli di monografie

Anselmi, L., 2004. Il settore del trasporto ferroviario. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli,*

opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network. Rimini: Maggioli, pp. 433-435.

Antonelli, V., 2004. Dove vanno le ferrovie? Regole di mercato, condizioni di gestione, assetti proprietari e funzioni di governo nel caso FS. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network. Rimini: Maggioli, pp. 69 - 116.*

Basile, M., 2007. Contratto per le grandi infrastrutture (General contractor). *Annali I (Enciclopedia del diritto).*

Bernini, A., 1997. Metodi extragiudiziali di composizione dei conflitti nelle operazioni di project financing. In: U. Draetta & C. Vaccà, eds. *Il project financing - Caratteristiche e modelli contrattuali. Milano: EGEA, pp. 287-295.*

Botto, A., 2007. Contratto per le grandi infrastrutture (profili amministrativi). La disciplina. *Annali I (Enciclopedia del diritto).*

Celentani, P., 2004. Deregolamentazione e concorrenza nel trasporto ferroviario. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network. Rimini: Maggioli, pp. 133-14.*

Carnevale Venchi, M. A., 1992. Trasporti pubblici (amministrazione dei). *Enciclopedia del diritto, Volume XLIV, p. 1065 ss..*

Carpaneto, L., 2014. Il trasporto ferroviario. In: *Trattato dei contratti. Opere e servizi. 2, Trasporti e logistica, turismo e leisure, credito e garanzie, lite e processo. Milano: Giuffrè, pp. 47-85.*

Cassese, S., 2001. Le trasformazioni delle ferrovie statali. In: C. Corduas, R. Romei & G. Sapelli, eds. *La testimonianza del giurista nell'impresa : scritti in memoria di Massimo D'Antona*. Milano: Giuffrè, pp. 3-12.

Cimbali, G., 1900. Le strade ferrate. In: *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo*. Milano: S.E.L.

Cimolino, G. P., 2001. I trasporti ferroviari della UE. In: L. G. Radicati di Brozolo, ed. *Servizi essenziali e diritto comunitario*. Torino: Giappichelli, pp. 193-226.

Colonna, P. & Rascazio, R., 2004. Le relazioni tra mobilità, infrastrutture di trasporto e sviluppo. In: M. Sinatra, F. Pinto Minerva & C. Maccagni, eds. *Andar di luogo in luogo per incontrare memoria e futuro*. Lecce: Pensa Multimedia.

Fabbricini, E., 2006. Le imprese di trasporto aereo e ferroviario. In: M. Cassottana & A. Nuzzo, eds. *Lezioni di diritto commerciale comunitario*. II ed. Torino: Giappichelli, pp. 449-456.

Ferrovie dello Stato : Servizio materiale e trazione, 1963. 10. Veicoli ed impianti / Ministero dei trasporti, Ferrovie dello Stato, Servizio materiale e trazione. In: *Testi d'istruzione professionale per il personale di condotta locomotive e tecnico / Ferrovie dello Stato, servizio materiale e trazione*. Firenze-Pisa: Giardini.

Flora, A., 2003. La pubblica amministrazione nelle politiche di sviluppo : la programmazione negoziata. In: L. Iannotta, ed. *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*. Torino: Giappichelli, pp. 61-80.

Gallo, E., 2009. Il trasporto ferroviario alla vigilia della concorrenza: quale spazio per una regolazione dei servizi. In: *L'eccezione e la regola : tariffe, contratti e infrastrutture*. Bologna: Il Mulino, pp. 441-484.

Ian, J., 2001. Railway franchising: is it sufficient? : on-rail competition in the privatized passenger rail industry. In: n. o. E. A. a. L. B. School, ed. *Regulating*

utilities : new issues, new solutions / edited by Colin Robinson. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.

Mercurio, R., 2004. Concorrenza e regolazione nel trasporto ferroviario. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network.* Rimini: Maggioli, pp. 45-64.

Midoro, R., 2004. Deregolamentazione e concorrenza nel trasporto ferroviario. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network.* Rimini: Maggioli, pp. 65-68.

Miscali, M., 1997. La struttura delle operazioni di project financing: aspetti giuridici e fiscali. In: U. Draetta & C. Vaccà, eds. *Il project financing - Caratteristiche e modelli contrattuali.* Milano: EGEA.

Parisio, V., 2008. Beni ferroviari, servizio di trasporto ferroviario, demanio e patrimonio. In: A. Pollice, ed. *I beni pubblici : tutela, valorizzazione e gestione : atti del Convegno di studi, Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006.* Milano: Giuffrè, pp. 197-224.

Pierantoni, F., 1993. Internazionalizzazione delle reti di energia, trasporti e telecomunicazioni. In: *Tessuto economico, competitività e sistemi a rete.* Roma: s.n., pp. 155-218.

Rizzo, M. A., 2005. Codice etico come "progetto impresa": Gruppo Ferrovie dello Stato. In: G. Felice, ed. *Dall'etica ai codici etici : come l'etica diventa progetto d'impresa.* Milano: Franco Angeli, pp. 144 - 155.

Sambri, S. M., 2013. Project Financing. La finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche. In: E. Picozza & E. Gabrielli, eds. *Trattato di diritto dell'economia*. Padova: CEDAM.

Scarpa, C., 2007. Il trasporto ferroviario. In: F. Pammolli, C. Cambini & A. Giannaccari, eds. *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia : proposte di riforma e linee di intervento settoriali*. Bologna: Il Mulino, pp. 171-196.

Yamamoto, T., 1994. An analysis of the privatization of the Japan national railway corporation. In: T. Clarke & C. Pitelis, eds. *The political economy of privatization*. London, New York: Routledge, pp. 337-359.

Zambelli , F. & Parisi, L., 2013. Attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In: G. F. Ferrari & G. Morbidelli, eds. *Commentario al codice dei contratti pubblici : con le modifiche introdotte dal decreto del Fare (D.L. 21 giugno 2013, n. 69) e aggiornamenti periodici fino al 31/12/2014*. Milano: Egea

Zambelli, F. & Parisi, L., 2013. Definizioni rilevanti per le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi. In: G. F. Ferrari & G. Morbidelli, eds. *Commentario al codice dei contratti pubblici : con le modifiche introdotte dal decreto del Fare (D.L. 21 giugno 2013, n. 69) e aggiornamenti periodici fino al 31/12/2014*. Milano: Egea, pp. 559-564.

Zournatzi, C., 2008. Cenni sul project financing nella realizzazione e gestione delle infrastrutture del trasporto. In: S. Zunarelli, ed. *Il diritto del mercato del trasporto*. Padova: CEDAM, pp. 407-458.

Zunarelli, S., 2008. Il diritto del mercato del trasporto. In: *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*. s.l.:CEDAM.

Articoli di periodici

Abbatemarco, M. & Propersi, A., 2009. *La finanza di progetto : analisi e studio della pianificazione strategica, programmazione economica e realizzazione tecnica delle opere pubbliche infrastrutturali*. Milano: Il Sole 24 Ore.

Agosta, S., 2005. La Corte e i « fili sospesi » del nuovo Titolo V (considerazioni a margine della giurisprudenza costituzionale del triennio sulle intese tra Regioni e Stato). *Giustizia Amministrativa*, p. 353 e ss..

Agus, D. et al., 2015. Cronache amministrative 2012-2013. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Issue Fascicolo 1, p. 183.

Altieri, A. M., 2014. L'indipendenza del gestore della rete ferroviaria nel diritto europeo (comm. a Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, sent. 3 ottobre 2013,. *Giornale di diritto amministrativo*, 20(2), pp. 136-147.

Amorosino, S., 1986. Le funzioni del piano generale dei trasporti ed il ricorso ad accordi organizzativi tra amministrazioni nella sua formazione ed attuazione. *Rassegna Parlamentare*.

Anon., 2009. Crescono gli investimenti francesi nel trasporto ferroviario. *Logistica Management*, Issue 194, p. 95 e ss.

Assemblée Nationale, 2004. *Rapport d'information sur la clarification des relation financières entre le système ferroviaire et ses partemaores publics*, Pars: Journaux Officiel.

Associazione degli ex Parlamentari della Repubblica, 2001. *Atti del Convegno*. Caserta -Belvedere di San Leucio, Grafica Editrice Romana.

Atack, J., Bateman, F., Haines, M. & Margo, R. A., 2009. Did Railroads Induce or Follow Economic Growth? Urbanization and Population Growth in the American Midwest, 1850-60. *Social Science History*.

Ballestri, A., 2001. Il project financing. *Incontri*, Issue 70, p. 50.

- Banister, D. & Berechman, Y., 2001. Transport investment and the promotion of economic growth. *Journal of Transport Geography*, 9(3), pp. 209-218.
- Bassi, F., 1971. Servizi pubblici e statuti regionali. *L'impresa pubblica*, VI(6), p. 13 e ss.
- Battistini, C., 2010. Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo. *Il diritto dell'Unione Europea*, 15(3), pp. 571-623.
- Beria, P. & Ponti, M., 2009. Lo stato della regolazione dei trasporti in Italia. *Economia dei Servizi*, Issue 3.
- Berselli, A., 1958. La questione ferroviaria e la rivoluzione parlamentare del 18 marzo 1876. *Rivista Storica italiana*, LXX(n.2-3), pp. 188-238 e 377-420.
- Bertelozzo, G., 2008. Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari nel settore dei trasporti (Art. 154-156 del Trattato): caratteri e limiti della pianificazione comunitaria. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Issue 3-4, p. 793.
- Bertolini, L., 2005. Sustainable Urban Mobility, an Evolutionary Approach. XII(1), pp. 109-125.
- Bocchese, D., 2002. La natura giuridica delle condizioni di trasporto merci e passeggeri praticate dalle Ferrovie dello Stato. *Diritto dei Trasporti*, 15(2), pp. 395 - 461.
- Boitani, A., 2002. *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari. Economia Pubblica*, 32(4), pp. 41-65.
- Boitani, A., 2010. Ferrovie: il lato oscuro delle riforme. *Mercato concorrenza regole*, 12(2), pp. 221 - 242.

Bonamici, S. & Fiorino, G., 2010. La privatizzazione nel settore del trasporto ferroviario italiano. *Annali del Dipartimento di metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza*, Volume 13, pp. 93 - 116.

Bonforti, A., 2001. Il nuovo atto di concessione la gestione dell'infrastruttura ferroviaria. *Amm. Ferr.*, 3(1).

Bracalente, B. & Di Palma, M., 1993. Infrastrutture a rete: potenziamento e armonizzazione territoriale. In: *Tessuto economico, competitività e sistemi a rete*. Roma: s.n., pp. 121-154.

Busti, S., 2003. Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario [Relazione ai Convegni 'Il trasporto multimodale: ruolo dell'operatore e disciplina applicabile', Verona 5 giugno 2002; e 'L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evoluti. *Diritto dei trasporti*, 16(1).

Buzzetti, P., 2013. Il ruolo strategico delle infrastrutture per il rilancio della crescita. *Management delle utilities*, 11(1), pp. 56 - 59.

Campanelli, C., 2012. *Liberalizzazione del sistema ferroviario*, su *Norma, quotidiano giuridico*.

Cancian, A., 2011. La nuova programmazione europea per le infrastrutture di trasporto e gli strumenti finanziari per la loro realizzazione. *Acque e terre*, 22(6), pp. 3 - 6.

Carbone & D'angelo, 1988. Dall'esecuzione dell'opera all'attuazione dell'operazione economica. *Contratto e impresa*, p. 160 ss..

Cardone, A. & Caretti, P., 2010. La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel 2009. *Rapporto sullo stato della legislazione 2009*, p. 14 e ss..

Catalano, G., Cambini, C. & Savoldi, A., 2009. L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario : prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico.. *Mercato concorrenza regole*, Volume 2, pp. 249-281.

Cataldi, C., 2014. La liberalizzazione 'debole' del trasporto ferroviario [Nota a sentenza: Corte di Giustizia, sez. I, 3 ottobre 2013, causa C-369/11]. *Munus*, Issue 2, pp. 268 - 287.

Cecchetti, M., 2004. Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi. *Regioni*, p. 1044 e ss..

Cerulli, I. V., 1996. Dubbi e incertezze sulla trasformazione dell'ente ferrovie dello stato in spa, in ., 1996, 784. *Giornale di diritto amministrativo*, p. 784 ss..

Charini, R., 1979. La Sinistra al potere e la questione ferroviaria (con un inedito di Zanardelli. *Nuova Rivista Storica*, LXIII(1-2), pp. 115-148.

Cici, L., 1970. Le proposte di riforma dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato. *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, Issue n.4, p. 1406.

Clarich, M., 2003. Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Issue Fascicolo 1, p. 91.

Clarich, M. & Fiorentino, L., 2006. Appalti e concessioni: regole e prassi per il mercato. *Appalti pubblici e concorrenza*, Issue numero 78.

Clerici, S., Garzanella, A. & Bellini, M., 2013. I costi del non fare le infrastrutture strategiche: priorità, investimenti e norme. *Management delle utilities e delle infrastrutture*, 11(4), pp. 41-48.

Colafigli, M., 1997. Effetti della trasformazione in società per azioni dell'Ente Ferrovie dello Stato. *Diritto dei Trasporti*, p. 489 ss.

Costanzo, A., 1983. Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni. *Diritto e Società*, p. 439 e ss..

Costanzo, G., 2012. Dossier infrastrutture: il "contratto di disponibilità", un nuovo strumento di partenariato pubblico/privato. *Norma*, 27 01.

Costanzo, G., 2012. Liberalizzazioni, ecco il contratto di disponibilità. *Norma*, 30 01.

Dalla Chiesa, R., 2014. Infrastrutture nuove sfide. *L'imprenditore*, Issue 3, pp. 66 - 68.

D'Antone, L., 2013. Mezzogiorno d'Italia e d'Europa: reti di trasporto e coesione territoriale. *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, Issue 1, pp. 285 - 306.

Debernardi, A. & Adobati, F., 2012. Chi è stato? Grandi infrastrutture di trasporto, conflitti territoriali e di identificazione dell'interesse generale. *Argomenti*, Issue 34, pp. 51 - 80.

Del Fante, M., 2015. Quanto costa non fare le infrastrutture di rete. *Management delle utilities e delle infrastrutture*, 13(1), pp. 16-17.

Di Giulio, M., 2011. Principali, principianti. Le regioni e il trasporto ferroviario locale (1997-2011). *Rivista italiana di politiche pubbliche*, Volume 3, p. 533 e ss..

Falvo, A. & Marabucci, A., 2008. L'analisi costi-benefici applicata alle infrastrutture di trasporto. *Working Paper*, Issue 87.

Fantigrossi, U., 2010. Il servizio pubblico ferroviario e la tutela degli utenti. *Amministrare*, 40(1), pp. 139-156.

Fiocca & Montedoro, 2004. Il costo dell'impazienza: un'analisi giureconomica della legislazione sulle grandi opere. *Urbanistica e appalti*, p. 1132 ss..

Florio, M., 1994. *Cost Benefit Analysis: A Research Agenda*. (Working paper n.94-06), Milano: Università degli Studi di Milano.

Fragolino, M., 2005. La localizzazione delle opere d'interesse statale dal DPR 616/77 al DLgs 190/02. *Altalex*.

Frignani, A., 2014. L'autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione. Una partenza in salita.. *Nuovo notiziario giuridico*, Issue 1, pp. 1-43.

Gallia, R., 2004. *Negoziazione urbanistica : la concertazione nei programmi di sviluppo economico e territoriale*. Milano: Il Sole 24 Ore.

Gallia, R., 2013. Il contratto di disponibilità. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 09, Issue 3, pp. 441-444.

Garzanella , A., 2012. I Benefici dell'Aver Fatto la linea ferroviaria AV Milano-Roma. *Management delle utilities*, 10(4), pp. 56-60.

Gilardoni, A., 2014. Infrastrutture. Un mercato globale con una finanza globale. *Management delle utilities e delle infrastrutture*, 12(4), pp. 9 - 10.

Goisis, F., 2011. Concessioni di costruzione e gestione di lavori e concessioni di servizi. (Report 2011). *Ius Publicum. Network Review*, 06.

Golino, C., 2014. *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, Issue 5, p. 1.30.

Iera, L., 2006. Concorrenza e liberalizzazione nei servizi di trasporto pubblico (Commento a Corte cost. 3 marzo 2006, n. 80). *Giornale di diritto amministrativo*, 12(11).

Isola , P., 2007. *Pianificazione e programmazione delle reti di trasporto e delle infrastrutture logistiche*. [Online].

Kogan, J., 2006. Latin America: Competition for concession. In: *Competition in the Railway Industry*. Nothampton(MA): Edward Elgar, p. 153 e ss..

Little, I. M. D. & Mirrlees, J. A., 1968. Social Cost Benefit Analysis. In: *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*. s.l.:Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

Lupi, M., 2013. L'importanza delle infrastrutture per il sistema paese in Italia. *Economia e ambiente*, 32(5-6), pp. 7-18.

Lupi, P., 2011. Uniontrasporti: 'Infrastrutture, un gap da colmare'. *Logistica Management*, Issue 215, pp. 26-28.

Manganaro, F., 2009. Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali. *Il foro amministrativo TAR*, Issue Fascicolo 4, p. 1304.

Manzoni, F., 2007. Sull'applicazione del principio tempus regit actum ai lavori pubblici in ambito ferroviario. *Rivista giuridica dell'edilizia*, Issue Fascicolo 1, p. 321.

Marino, A., 2012. L'autorità di regolazione dei trasporti. *Rivista del diritto della navigazione*, 41(2).

Martorana, R., 2012. *Le proposte dell'Antitrust per la crescita economica: ferrovie*. [Online].

Marzot, N., 2010. Infrastrutture e reti. In: *Gli spazi e le arti*. Roma: Istituto della enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, pp. 53-58.

Masera, R. S., 2006. Le infrastrutture per lo sviluppo. Reti di trasporto, competitività e sviluppo. *L'industria*, 27(3), pp. 475 - 504.

Merloni, F., 1985. Leggi regionali di attuazione della legge quadro sui trasporti pubblici locali. *Rivista Giuridica Circolazione e Trasporti*, III(11).

Merusi, F., 1990. Il piano generale dei trasporti tra Stato e Regioni. *Trasporti*, I(3).

Michelotti, C., 2007. La valutazione di impatto ambientale nella dinamica procedimentale. *Rivista giuridica dell'edilizia*, Issue fasc. 3, p. 1061 e ss.

Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 2000. *Nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica - Versione Sintetica*. [Online] Available at: http://rst.it/Testi/PDF/Documentazione/Mob/PGT_Sintetico.pdf

Ministero dei trasporti, 1989. *Radiografia delle Ferrovie dello Stato, anno 1988*. Roma: Ministero dei Trasporti.

Montanaro, P., 2012. La spesa per infrastrutture in Italia: dinamica recente, confronto internazionale e divari regionali. *QA : La questione agraria*, Issue 1, pp. 61-92.

Morandi, F., 2014. Le condizioni generali del trasporto ferroviario di persone e bagagli. *Rivista del diritto della navigazione*, 43(1), pp. 79 - 105.

Morbidelli, G., 1981. Verso una legge quadro sui trasporti. *Regioni*, IX(1), pp. 156-167.

Muriel Ramirez, M. J., 2014. Il sistema ferroviario britannico nel secondo dopoguerra : la riforma Beeching del 1963. *Memoria e ricerca*, Volume 45, pp. 157-176.

NetworkRail, n.d. *Our Members*. [Online] Available at: <https://www.networkrail.co.uk/aspx/721.aspx> [Accessed 03 2016].

Nino, M., 2013. La politica dei trasporti dell'Unione Europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile. *Diritto del commercio internazionale*, Issue Fascicolo 1, p. 227.

Nunziata, 2002. Gli interventi infrastrutturali per il Mezzogiorno e la "legge obiettivo". *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Issue Fascicolo 3, p. 959 ss..

Nuzzi, A., 2005. La regolazione della qualità della rete ferroviaria: l'impatto della riforma comunitaria in Italia. *L'industria*, pp. 57-85.

Occhilupo, R., Palumbo, G. & Sestito, P., 2011. Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby. *Questioni di economia e finanza (occasional papers)*, Issue 91.

Palesandro, S., 2008. L'infrastrutturazione per l'economia. In: *Complementi di diritto dell'economia*. Padova: CEDAM, pp. 51-64.

Pancheri, S., 2001. Prefazione. In: *Investire in infrastrutture. La convenienza economica dei progetti di trasporto*. Milano: EGEA.

Papa, E. & Pagliara, F., 2006. *Il governo integrato delle trasformazioni urbane e delle infrastrutture di trasporto*. Pisa, AISRe Associazione Italiana di Scienze Regionali.

Parisio, V., 2007. Beni ferroviari, servizio di trasporto ferroviario, demanio e patrimonio. 6(9).

Parrinello, I., 2014. Finanziamento delle infrastrutture: difficoltà e possibili leve di miglioramento. *Management delle utilities e delle infrastrutture*, 12(3), pp. 30 - 33.

Pennisi, G. & Scandizzo, P. L., 1991. *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*. Roma: Ist. Poligrafico dello Stato.

Percoco, M. & Cattaneo, F., 2011. Analisi costi benefici di grandi infrastrutture di trasporto e wider economic effects: una rassegna. *Politica economica*, Issue 1, pp. 125 - 164.

Perfetti, L., 2001. Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina nazionale e comunitaria. In: *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*. Milano: Franco Angeli, p. 53.

Pirie, 1995. Contractual Problems Connected with Major Infrastructure Projects. *The International Construction Law Review*, Issue 12, p. 213 ss..

Pistorio, G., 2013. Quando la previsione dell'intesa non supera il "test di costituzionalità".. *Giurisprudenza Costituzionale*, Issue fasc. 6, p. 4424B.

Piuri, M., 2004. Deregolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario. In: R. Mele, R. Parente & P. Popoli, eds. *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici : vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative : atti del convegno 11 e 12 aprile 2002, Università degli Studi di Salerno, Svimap network*. Rimini: Maggioli, pp. 143-152.

Police, A., 2013. Infrastrutture, crisi economica e ruolo del 'project financing' e dei 'project bonds'. *Munus*, Issue 2, pp. 221-254.

Predieri, A., 1997. Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam. (Commento agli artt. 129 B, 129 C, 129 D Trattato CE).. *Il diritto dell'Unione Europea*, 2(3), pp. 287-340.

Pugliese, S., 2010. Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato nell'Unione Europea. *Il diritto dell'Unione Europea*, Issue Fascicolo 1, p. 109.

Pullini, A., 2008. Il trasporto ferroviario. In: *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*. Padova: CEDAM, pp. 77-94.

Rangone, N., 2006. Trasporto: 9. Regolazione dei trasporti, dir. amm.. In: *Enciclopedia Giuridica*. s.l.:Treccani.

Ravasio, M. & Senn, L., 2001. *Investire in infrastrutture : la convenienza economica dei progetti di trasporto*. Milano: EGEA.

Redazione Norma, 2012. UE, spazio ferroviario europeo unico. *Norma*, 19 12.

Reviglio, E., 2014. Come finanziare le infrastrutture con risorse pubbliche scarse?. *Economia italiana*, Issue 2, pp. 47 - 70.

RFI, 2016. *Prospetto Informativo della Rete 2017 - edizione aprile 2016*. s.l.:s.n.

Roma, G., 2012. Senza infrastrutture niente crescita e qualità sociale.. *Censis note e commenti*, 48(3/4), pp. 5 - 19.

Rossano, C., 2003. La realizzazione di opere pubbliche nelle recenti riforme legislative e costituzionali. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Issue 4, p. 133.

Russo , F. & Rindone, C., 2011. Assetto attuale e programmato di infrastrutture e servizi di trasporto e logistica per la mobilità delle merci nel Mezzogiorno. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 25(1/2), pp. 129 - 190.

Sambri, S. M., 2013. L'affidamento del servizio di trasporto ferroviario e la proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 1370/2007. *GiustAmm.it*, Issue 9.

Sciullo, G., 2007. La localizzazione delle infrastrutture. In: *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*. Bologna: Il Mulino, pp. 585-596.

Senn, L. & Percoco, M., 2003. *Trasporti e sostenibilità ambientale : analisi economica dei rapporti tra infrastrutture, mobilità e ambiente*. Milano: Egea.

Sichelschmidt, H., 1999. The EU programme “trans-European networks” - a critical assessment. *Transport Policy*, Agosto.

Sinisi , M., 2005. I settori speciali nella disciplina della dir. 93/98: la messa a disposizione e la gestione di reti fisse per l'erogazione del servizio ferroviario. I progetti infrastrutturali come attività di settore, nota a Corte Giust. Eur., Sez. II, 16 giugno 2005. *Rivista giuridica dell'edilizia*, Volume 4 parte 1, pp. 1028-1034.

Sistema Statistico Nazionale, 2006. *Le infrastrutture in Italia : un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità*. Roma: ISTAT.

Spinelli, M. A., 2013. *Il project financing e le infrastrutture ferroviarie: modalità di applicazione*. s.l., Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Stagnano, C. & Benedettini, S., 2014. Il trasporto ferroviario regionale in Italia: tracce di concorrenza?. *Mercato Concorrenza Regole*, 16(2), pp. 329-354.

Talice, C., 1985. Il piano generale dei trasporti. *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, p. 145 ss..

Tebaldi, M., 2011. Eppure si muove. L'incerto in cedere dell'alta velocità e della liberalizzazione ferroviaria in Italia.. *Politica in Italia*, pp. 255-276.

Tomassini, F., 2013. Nuovo trasporto viaggiatori SpA: la nascita della prima impresa privata italiana nel trasporto ferroviario ad alta velocità. In: *Economia e gestione delle imprese*. 4a edizione ed. Milano: McGraw-Hill, pp. 477-494.

Tonetti, A., 2013. Il decreto 'crescita 2.0'. Il finanziamento delle infrastrutture (comm. a d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221). *Giornale di Diritto Amministrativo*, 19(3), pp. 249 - 258.

Tonetti, A., 2013. Il decreto del fare: il rilancio dell'economia. Ancora sulle infrastrutture: il nodo della fattibilità (comm. a Decreto l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98). *Giornale di Diritto Amministrativo*, 19(12), pp. 1157-1167.

Tronconi, M., 2014. Investimenti in infrastrutture. *Management delle utilities e delle infrastrutture*, 12(1), pp. 30 - 33.

Uggè, P., 2012. Infrastrutture. La ricetta per crescere. *Vie e trasporti*, Volume 761, p. 36 e ss...

Letteratura grigia

ANCE, 2012. *Il project financing in Italia*, Roma: EdilStampa.

ASTRID, 2011. *Le infrastrutture strategiche di trasporto*, Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Baldi, M., 2012. Riscoprire il valore territoriale delle infrastrutture.. *Censis, note e commenti*, 48(3/4), pp. 21-39.

Bassanini, F., Casini, L., Iaione, C. & Torchia, L., 2010. Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. *Astrid*, Issue 10.

CENSIS, 1998. *Logistica e trasporti : soggetti e processi per la competitività del sistema-paese*. Roma, Gangemi.

Centro studi e ricerche sistemi di trasporto collettivo, 1998. *Liberalizzazione e organizzazione del trasporto ferroviario in Europa : rapporto di sintesi*. Roma: Gangemi.

Centro studi e ricerche sistemi di trasporto collettivo, 2000. *Organizzazione e competizione nel trasporto locale in Europa : rapporto di sintesi*. Roma: Gangemi.

CER - Community of European Railway and Infrastructure Companies, 2011. *Public service rail transport in the European Union: an overview*, Bruxelles: Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) .

CER, 2012. *Rail infrastructure quality*, Bruxelles: Community of European Railway and infrastructure companies - CER .

Commissione Europea, 2008. *Modern rail modern Europe - Towards an integrated European railway area*. [Online]
Available at: http://ec.europa.eu/transport/publication/doc/modern_rail_en.pfg

De Rita, G., 2012. Infrastrutture, consenso e soggettualità.. *Censis note e commenti*, 48(3/4), pp. 131-133.

European Lawyer's Union, 1999. *European transport : regulation, deregulation, impact of the euro : 12. Congress of the European lawyer's union*. Bruxelles: Bruylant.

European Railway Agency, 2013. *Biennial report on the Progress with Railway Interoperability in the European Union 2013*, Luxembourg: s.n.

European Railway Agency, 2014. *Annual Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EUROSTAT, 2005. *Three decisions on Italy: SCIP, ISPA and Concessionari d'imposta - News release n. 65/2005*, s.l.: s.n.

Hoffmann, K.-H., 1983. *La politica comunitaria dei trasporti nell'ambito della politica economica e sociale comune*. Lussemburgo, Gruppo del Partito popolare europeo, Gruppo Democratico cristiano, pp. 197-204.

ISFORT, 1999. *Moving : soggetti, processi, risorse della mobilità in Italia*. Roma: Gangemi.

ISFORT, 2008. *La liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nazionale*, Roma: s.n.

Italiadecide, 2009. *Infrastrutture e territorio*. , Bologna: Il Mulino.

Italiadecide, 2010. *Rapporto 2010 : l'Italia che c'è : le reti territoriali per l'unità e per la crescita*, Bologna: Il Mulino.

MEF, MIT & Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016. *Allegato: Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica*. s.l.:s.n.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - NVVIP, 2011. *Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica*, Roma: s.n.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, n.d. *Programma Operativo Nazionale Infrastrutture* (2014-2020). [Online]

Available at: http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=25109

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008. *I principali saldi di finanza pubblica. Definizione, utilizzo, raccordi.*, Roma: s.n.

VV. , A., 2008. Le infrastrutture strategiche. In: *Trattato sui contratti pubblici*. s.l.:Giuffrè, pp. 2640 - 2922.

VV., A., 2011. *Le infrastrutture strategiche di trasporto*, Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Sitografia

Autorità di Regolazione dei Trasporti. *Sito dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.* [Online] <http://www.autorita-trasporti.it/>.

CER - Community of European Railway and Infrastructure Companies , n.d. [Online] - Available at: <http://www.cer.be/node>.

CIPE. *Sito del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.* [Online] <http://www.cipecomitato.it/>.

Consiglio di Stato. *Sito web del Consiglio di Stato.* [Online] <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

Ferrovie dello Stato. *FS News.* [Online] <http://www.fsnews.it/>.

Fondazione Italiadecide. *Italiadecide.* [Online] <http://www.italiadecide.it/>.

European Railway Agency. *Sito Web European Railway Agency.* [Online] <http://www.era.europa.eu/>.

NORME

Norme Internazionali

CONVENZIONE DI BERNA, 9 maggio 1980 relativa ai trasporti internazionali ferroviari (come modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999)

Norme Europee

Trattati

TRATTATO che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, del 18 aprile 1951, Parigi;

TRATTATO che istituisce la Comunità economica europea (Trattato CEE), del 25 marzo 1957, Roma;

TRATTATO dell'Unione Europea (Trattato di Maastricht), del 7 febbraio 1992, Maastricht;

TRATTATO sul Funzionamento dell'UE, (Titolo XVI "Reti Transeuropee");

TRATTATO di Amsterdam, del 2 ottobre 1997, Amsterdam.

Regolamenti

REGOLAMENTO (CEE) numero 1968/1017 del Consiglio, del 19 luglio 1968, *relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1969/1191 del Consiglio, del 26 giugno 1969, *relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1969/1192 del Consiglio, del 26 giugno 1969, *relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1970/1107 del Consiglio, del 4 giugno 1970, *relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1970/1108 del Consiglio, del 4 giugno 1970, *che istituisce una contabilità delle spese per le infrastrutture dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1970/2598 della Commissione, del 18 dicembre 1970, *che fissa il contenuto delle diverse voci degli schemi per la contabilità dell'allegato I del regolamento (CEE) n. 1108/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1979/1184 del Consiglio, del 25 giugno 1979, *che modifica il regolamento (CEE) n. 1108/70, che istituisce una contabilità delle spese per le infrastrutture dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1981/3021 del Consiglio, del 19 ottobre 1981, *che adatta, a seguito dell'adesione della Grecia, il regolamento (CEE) n. 1108/70 che istituisce una contabilità delle spese per le infrastrutture dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1982/3600 del Consiglio, del 30 dicembre 1982, *relativo ad un'azione limitata nel settore delle infrastrutture di trasporto;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1984/1889 del Consiglio, del 26 giugno 1984 *che istituisce misure particolari di interesse comunitario in materia di infrastrutture di trasporto;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1986/4059 del Consiglio, del 22 dicembre 1986 *relativo ad un sostegno finanziario per progetti di infrastrutture di trasporto;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1987/4070 del Consiglio, del 22 dicembre 1987 *relativo alla concessione di un sostegno per progetti di infrastrutture di trasporto;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1988/4048 del Consiglio, del 19 dicembre 1988 *relativo alla concessione di un sostegno finanziario per progetti di infrastrutture di trasporto;*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1990/3359 del Consiglio, del 20 novembre 1990 *relativo all' attuazione del programma d' azione nel campo dell'infrastruttura di trasporto in vista della realizzazione del mercato integrato dei trasporti nel 1992”*

REGOLAMENTO (CEE) numero 1990/3572 del Consiglio, del 4 dicembre 1990, *che modifica, a seguito dell'unificazione tedesca, talune direttive, decisioni e regolamenti nel settore dei trasporti su strada, per ferrovia e per via navigabile;*

REGOLAMENTO (CE) numero 1993/792 del Consiglio, del 30 marzo 1993, *che istituisce uno strumento finanziario di coesione;*

REGOLAMENTO (CE) numero 1994/1164 del Consiglio, del 16 maggio 1994, *che istituisce un Fondo di coesione;*

REGOLAMENTO (CE) numero 1994/1831 della Commissione, del 26 luglio 1994, *relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento del Fondo di coesione nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore;*

REGOLAMENTO (CE) numero 1995/2236 del Consiglio del 18 settembre 1995 *che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee”*

REGOLAMENTO (CE) numero 2003/91 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, *relativo alle statistiche dei trasporti ferroviari;*

REGOLAMENTO (CE) numero 2004/881 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia);*

REGOLAMENTO (CE) numero 2007/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, *che stabilisce i principi generali per la concessione*

di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia;

REGOLAMENTO (CE) numero 2007/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;*

REGOLAMENTO (UE) numero 2010/913 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, *relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo;*

REGOLAMENTO (UE) numero 2013/1315 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE;*

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) numero 2015/1100 della Commissione, del 7 luglio 2015, *concernente gli obblighi di comunicazione degli Stati membri nell'ambito del monitoraggio del mercato dei servizi ferroviari.*

Direttive

DIRETTIVA numero 1991/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, *relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;*

DIRETTIVA numero 1995/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, *relativa alle licenze delle imprese ferroviarie;*

DIRETTIVA numero 1995/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995 *riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura;*

DIRETTIVA numero 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, *relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture.*

DIRETTIVA numero 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;*

DIRETTIVA numero 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie;*

DIRETTIVA numero 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza;*

DIRETTIVA numero 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, *relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;*

DIRETTIVA numero 2004/49 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 *relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie);*

DIRETTIVA numero 2004/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 *che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale;*

DIRETTIVA numero 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;*

DIRETTIVA numero 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *che modifica la direttiva 91/440/CE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;*

DIRETTIVA numero 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;*

DIRETTIVA numero 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, *che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico;*

Decisioni

DECISIONE numero 1964/389/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1964, *in merito all'organizzazione di un'indagine sui costi delle infrastrutture relative ai trasporti per ferrovia, per strada e per via navigabile;*

DECISIONE numero 1971/306/CEE del Consiglio, del 26 luglio 1971, *che istituisce un Comitato Consultivo per gli appalti di lavori pubblici;*

DECISIONE numero 1978/174/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, *che istituisce una procedura di consultazione e crea un comitato in materia di infrastrutture dei trasporti;*

DECISIONE numero 1982/529 del Consiglio, del 19 luglio 1982, *relativa alla formazione dei prezzi nel settore dei trasporti internazionali di merci per ferrovia;*

DECISIONE numero 1983/418 del Consiglio, del 25 luglio 1983, *relativa all'autonomia commerciale delle aziende ferroviarie nella gestione del loro traffico internazionale di viaggiatori e di bagagli;*

DECISIONE numero 1984/519 della Commissione, del 17 ottobre 1984, *relativa ad un contributo finanziario nel quadro di misure particolari di interesse comunitario in materia di infrastrutture di trasporto;*

DECISIONE numero 1984/520 della Commissione del 17 ottobre 1984 relativa ad un contributo finanziario nel quadro di misure particolari di interesse comunitario in materia di infrastrutture di trasporto;

DECISIONE numero 1985/636 della Commissione del 20 dicembre 1985 che modifica la decisione 84/520/CEE *relativa ad un contributo finanziario nel quadro di misure particolari d'interesse comunitario concernenti le infrastrutture di trasporto*;

DECISIONE numero 1993/628 del Consiglio, del 29 ottobre 1993, *relativa alla realizzazione di una rete transeuropea di trasporto combinato*;

DECISIONE numero 1996/1692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, *sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*;

decisione numero 2001/1346 del parlamento europeo e del consiglio, del 22 maggio 2001, *che modifica la decisione n. 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna ed ai terminali intermodali, nonché al progetto n. 8 dell'allegato III*;

DECISIONE numero 2004/884 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*;

DECISIONE numero 2006/60 della Commissione, del 26 ottobre 2006, *che istituisce l'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio*;

Atti della Commissione Europea

DOCUMENTO COM(61), della Commissione, del 10 aprile 1961, *Memorandum sull'ordinamento da dare alla politica comune dei trasporti*;

DOCUMENTO COM(62), della Commissione, del 23 maggio 1962, *Programma di azione in materia di politica comune dei trasporti*;

DOCUMENTO COM(83)58, della Commissione, del 9 febbraio 1983,

DOCUMENTO COM(85)310, della Commissione, del 14 giugno 1985, *libro*

bianco - lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti;

DOCUMENTO COM(96)321, della Commissione, del 30 luglio 1996, *Libro bianco – Strategia per il rilancio delle ferrovie;*

DOCUMENTO COM(2001)370, della Commissione, del 12 settembre 2001, *libro bianco – la politica europea dei trasporti fino al 2010; il momento delle scelte;*

DOCUMENTO COM(2013)25, della Commissione, del 31 gennaio 2013, *comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul “quarto pacchetto ferroviario - completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee;*

Norme Nazionali

LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, numero 3 "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*"

Leggi

LEGGE 20 marzo 1865, numero 2248 “Legge sul contenzioso amministrativo”;

LEGGE 14 maggio 1865, numero 2279 “pel riordinamento ed ampliamento delle strade ferrate del Regno d’Italia”;

LEGGE 29 luglio 1879, numero 5002, “per la costruzione di nuove linee di completamento della rete ferroviaria del Regno”.

LEGGE 27 aprile 1885, numero 3048 “per l’esercizio delle reti mediterranea, adriatica e sicula e per l’esercizio delle strade ferrate complementari”.

LEGGE 22 aprile 1905, numero 137 “portante provvedimenti per l’esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private”

LEGGE 17 agosto 1942, numero 1150 “Legge Urbanistica”.

LEGGE 14 agosto 1974, numero 377 “programma di interventi straordinari per l’ammodernamento ed il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato e mutamento della denominazione del Ministero dei Trasporti e dell’aviazione civile”;

LEGGE 3 gennaio 1978, numero 1 “Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali”;

LEGGE 12 febbraio 1981, numero 17 “Finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riclassamento, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato”;

LEGGE 10 aprile 1981, numero 151 “LEGGE quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore”;

LEGGE 17 maggio 1985, numero 210 “Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato.”;

LEGGE 15 giugno 1984, numero 245 “Elaborazione del piano generale dei trasporti.”;

LEGGE 15 dicembre 1990, numero 385 “Disposizioni in materia di trasporti”;

LEGGE 10 ottobre 1990, numero 287 “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato;

LEGGE 7 agosto 1990, numero 241 “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”;

LEGGE 24 dicembre 1993, numero 537 “Interventi correttivi di finanza pubblica”;

LEGGE numero 109 del 1994 “*Legge quadro in materia di lavori pubblici*”

LEGGE 15 marzo 1997, numero 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”;

LEGGE 17 maggio 1999, numero 144 “Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali”;

LEGGE 23 dicembre 2000, numero 388 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (LEGGE finanziaria 2001)";

LEGGE 21 dicembre 2001, numero 443 "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive";

LEGGE 1 agosto 2002, numero 166 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti.";

LEGGE 27 dicembre 2006, numero 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)";

LEGGE 23 dicembre 2009, numero 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010);

LEGGE 31 dicembre 2009, numero 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica.";

Decreti Legislativi, Decreti-Legge, DPR.

Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, numero 616 "*Attuazione delega ex l. 382/1975*" – Titolo V (Assetto ed Utilizzazione del territorio);

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 11 luglio 1980, numero 753 "*Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto*";

DECRETO-LEGGE 5 dicembre 1991, numero 386 "*Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica*";

DECRETO-LEGGE 11 luglio 1992, numero 333 "*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*";

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 18 aprile 1994, numero 383 "*Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale*";

DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 1997, numero 422 “*Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale*”;

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 21 dicembre 1999, numero 554 “*Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, numero 109, e successive modificazioni*”;

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 8 giugno 2001, numero 327 “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)*”;

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 6 giugno 2001, numero 380 “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)*”;

DECRETO-LEGGE 15 aprile 2002, numero 63 “*Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*” convertito dalla L. 112 del del 2002;

DECRETO LEGISLATIVO 20 agosto 2002, numero 190 “*Attuazione della legge 21 dicembre 2001, numero 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*”;

DECRETO LEGISLATIVO 27 dicembre 2002, numero 302 “*Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, numero 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*”;

DECRETO LEGISLATIVO 8 luglio 2003, numero 188 “*Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria*”;

DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, numero 42 *“Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, numero 137.decreto legislativo numero 268/2004”*;

DECRETO LEGISLATIVO 12 aprile 2006, numero 163 *“Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”*;

DECRETO-LEGGE 29 novembre 2008, numero 185 *“Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. decreto legge numero 5 del 2009”*, convertito, con modificazioni, dalla legge numero 33 del 2009”;

DECRETO LEGISLATIVO 25 gennaio 2010, numero 15 *“Attuazione della direttiva 2007/58/CE, che modifica le direttive 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle Ferrovie Comunitarie, e 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria”*;

DECRETO LEGISLATIVO 30 dicembre 2010, numero 247 *“Attuazione della direttiva 2007/59/CE relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità”*;

DECRETO LEGISLATIVO 29 dicembre 2011, numero 229 *“Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, numero 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti”*;

DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, numero 1 *“Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”*;

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014 numero 90 *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*;

DECRETO-LEGGE 12 settembre 2014, numero 133 *“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (SBLOCCA ITALIA)”*;

DECRETO LEGISLATIVO 15 luglio 2015, numero 112 *“Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico”*;

DECRETO-LEGGE 30 dicembre 2015, numero 210 *“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative.”*;

DECRETO LEGISLATIVO 18 aprile 2016, numero 50 *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”*.

Altri documenti

Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato – Parere 4 luglio 2014 numero AS1137 su proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014;

Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato – Parere 15 giugno 2011, numero AS849 sulla richiesta di esenzione dall'applicazione della normativa in materia di appalti che Trenitalia SPA intende avanzare alla Commissione Europea.

CIPE – DELIBERA 12 agosto 1992, numero 60 *“Trasformazione in spa delle FF. SS.”*;

CIPE – DELIBERA 28 marzo 2002, numero 12 *“Addendum al contratto di programma 2001-2005 tra il ministero dei trasporti e della navigazione e le ferrovie dello stato spa”*;

CIPE – DELIBERA 18 marzo 2013, numero 22 *“Schema di contratto di programma 2012-2014 parte servizi tra il ministero delle infrastrutture e dei trasporti e rete ferroviaria italiana (RFI) spa”*;

CIPE – Delibera 28 gennaio 2015, numero 155 *“Linee guida per il monitoraggio finanziario delle grandi opere (MGO)”*;

CIPE - Delibera 23 dicembre 2015 *“contratto di programma 2012-2016 parte investimenti tra il ministero delle infrastrutture e dei trasporti e rete ferroviaria italiana S.p.A. - aggiornamento 2015”*.

DECRETO MINISTERIALE 5 agosto 2005, numero 28/T *“Individuazione delle Reti ferroviarie e dei criteri relativi alla determinazione dei canoni di accesso ed all'assegnazione della capacità di infrastruttura da adottarsi riguardo*

alle predette reti, dei criteri relativi alla gestione delle licenze e delle modalità di coordinamento delle funzioni dello Stato e delle Regioni con riguardo alle questioni inerenti alla sicurezza della circolazione ferroviaria”;

DECRETO MINISTERIALE 31 ottobre 2000, numero 138/T *“Atto di concessione a RFI della gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale”.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 aprile 1986 *“Piano Generale dei Trasporti”;*

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 3 agosto 2012 *“Attuazione dell’articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche”.*

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia dell'UE

- **SENTENZA 4 aprile 1974**, causa C-167/73, Commissione contro Repubblica Francese;
- **SENTENZA 22 maggio 1985**, causa C-13/83, Parlamento contro Consiglio;
- **SENTENZA 10 settembre 2009**, causa C-206/08, WAZV Gotha contro Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH;
- **SENTENZA 10 marzo 2011**, causa C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler;
- **SENTENZA 3 ottobre 2013**, causa C-369/11, Commissione contro Repubblica Italiana;
- **SENTENZA 30 maggio 2013**, causa C-512/10, Commissione Europea contro Repubblica di Polonia;
- **SENTENZA 18 aprile 2013, n. 625**, causa C-625/10, Commissione europea contro Repubblica Francese;
- **SENTENZA 11 luglio 2013, n. 627**, causa C-412/11, Commissione europea contro Granducato del Lussemburgo.

Corte di Cassazione

- **SENTENZA numero 12073 del 1992**, Sezioni Unite;
- **SENTENZA numero 9592 del 1994**, Sezioni Unite;
- **SENTENZA numero 11016 del 1995**, Sezione Lavoro;
- **SENTENZA numero 6841 del 1996**, Sezioni Unite;
- **SENTENZA numero 6959 del 1997**, Sezione I;
- **SENTENZA numero 8399 del 1997**, Sezione I;
- **SENTENZA numero 15486 del 2005**, Sezione I;
- **ORDINANZA numero 15660 del 2005**, Sezioni Unite;
- **SENTENZA numero 9601 del 2006**, Sezioni Unite;
- **SENTENZA numero 10218 del 2006**, Sezioni Unite;
- **SENTENZA numero 3196 del 2016**, Sezione II.

Corte costituzionale

- **SENTENZA numero 111 del 2001;**
- **SENTENZA numero 206 del 2001;**
- **SENTENZA numero 353 del 2001;**
- **SENTENZA numero 196 del 2002;**
- **SENTENZA numero 2011 del 2003;**
- **SENTENZA numero 22 del 2003;**
- **SENTENZA numero 37 del 2003;**
- **SENTENZA numero 39 del 2003;**
- **SENTENZA numero 221 del 2003;**
- **SENTENZA numero 228 del 2003;**
- **SENTENZA numero 303 del 2003;**
- **SENTENZA numero 6 del 2004;**
- **SENTENZA numero 233 del 2004;**
- **SENTENZA numero 62 del 2005;**
- **SENTENZA numero 378 del 2005;**
- **SENTENZA numero 80 del 2006;**
- **SENTENZA numero 214 del 2006;**
- **SENTENZA numero 121 del 2010;**
- **SENTENZA numero 278 del 2010;**
- **SENTENZA numero 33 del 2011;**
- **SENTENZA numero 165 del 2012;**
- **SENTENZA numero 179 del 2012;**
- **SENTENZA numero 122 del 2013;**
- **SENTENZA numero 7 del 2016.**

Consiglio di Stato

- **DECISIONE numero 768 del 1972**, Sezione IV;
- **PARERE 10 luglio 1986**, adunanza generale;
- **SENTENZA, numero 14281 del 1999**, Sezione VI;
- **SENTENZA, numero 3074 del 2003**, Sezione V;
- **SENTENZA numero 4970 del 2003**, sezione IV;
- **SENTENZA numero 6759 del 2003**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 74 del 2004**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 255 del 2004**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 1617 del 2004**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 3917 del 2005**, sezione IV;
- **SENTENZA numero 129 del 2006**, Sezione VI;
- **SENTENZA numero 3949 del 2005**, sezione IV;
- **SENTENZA numero 5321 del 2006**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 5457 del 2006**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 2500 del 2006**, sezione VI
- **SENTENZA numero 2694 del 2006**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 5923 del 2011**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 6040 del 2011**, sezione III;
- **SENTENZA numero 1557 del 2012**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 2507 del 2012**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 2579 del 2012**, sezione IV;
- **SENTENZA numero 5646 del 2012**, sezione VI;
- **SENTENZA numero 3296 del 2013**, sezione IV;
- **SENTENZA numero 5091 del 2015**, sezione IV.

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana

- **SENTENZA numero 9 del 2011**, sezione giurisdizionale.

Tribunali Amministrativi Regionali

- **T.A.R. Pescara** numero 540 del 2002;
- **T.A.R. Pescara** numero 208 del 2004;
- **T.A.R. Roma** numero 5118 del 2004;
- **T.A.R. Napoli** numero 4998 del 2005;
- **T.A.R. Genova** numero 347 del 2006;
- **T.A.R. Genova** numero 563 del 2006;
- **T.A.R. Bari** numero 2768 del 2007;
- **T.A.R. Catania** numero 29 del 2007;
- **T.A.R. Roma** numero 9630 del 2007;
- **T.A.R. Bologna** numero 574 del 2008;
- **T.A.R. Genova** numero 373 del 2008;
- **T.A.R. Torino** numero 1875 del 2008;
- **T.A.R. Catania** numero 1350 del 2009;
- **T.A.R. Milano** numero 3227 del 2009;
- **T.A.R. Napoli** numero 3448 del 2009;
- **T.A.R. Bari** numero 4177 del 2010;
- **T.A.R. Brescia** numero 2070 del 2010;
- **T.A.R. Lecce**, numero 2634 del 2010;
- **T.A.R. Torino** numero 1602 del 2010;
- **T.A.R. Bari** numero 752 del 2011;
- **T.A.R. Catania** numero 420 del 2012;
- **T.A.R. Milano** numero 1914 del 2012;
- **T.A.R. Perugia** numero 133 del 2012;
- **T.A.R. Brescia** numero 114 del 2013;
- **T.A.R. Cagliari** numero 124 del 2013;
- **T.A.R. Cagliari** numero 614 del 2013;
- **T.A.R. Lecce** numero 307 del 2013;
- **T.A.R. Napoli** numero 5871 del 2013;
- **T.A.R. Ancona** numero 728 del 2014;
- **T.A.R. Reggio Calabria** numero 461 del 2014;
- **T.A.R. Bologna** numero 569 del 2015;
- **T.A.R. Cagliari** numero 1057 del 2015;
- **T.A.R. Napoli** numero 4295 del 2015;
- **T.A.R. Perugia** numero 289 del 2015;
- **T.A.R. Venezia** numero 7 del 2016;

Corte dei Conti

- **(Contribuzione Enti)** numero 23 del 1992;
- **(Emilia-Romagna)**, numero 432 del 2012;
- **(Lombardia)**, numero 439 del 2012;
- **(Puglia)**, numero 66 del 2012.

RIASSUNTO

La realizzazione delle infrastrutture è sempre stata al centro del dibattito politico: le infrastrutture di trasporto, in special modo quelle ferroviarie, sono sempre viste giocare un ruolo cruciale nello sviluppo del Paese.

Dopo un attento inquadramento della normativa di riferimento europea e nazionale, è stato operato un confronto tra le varie forme di regolazione del settore in alcune delle esperienze giuridiche internazionali più rilevanti.

Successivamente si è scelto di analizzare gli elementi fondamentali di quel procedimento che porta dalla pianificazione di una infrastruttura alla sua gestione. In primo luogo stati analizzati gli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e i loro rapporti con la pianificazione del territorio. In secondo luogo si è affrontato il tema della localizzazione delle infrastrutture e dei vari step di progettazione. In terzo luogo è stato affrontato il tema della risorse necessarie alle infrastrutture e, con l'analisi del project financing, si è passati all'esame degli strumenti di realizzazione delle infrastrutture, tra strumenti PPP e concessioni di costruzione e gestione.

Infine si è affrontato il tema della gestione dell'infrastruttura, tanto analizzando i protagonisti di tale fase, quanto analizzando i rapporti tra di essi, i clienti e lo Stato ed infine si è esaminato il profilo dei costi, della contabilità e dei controlli.

L'evoluzione della politica europea dei trasporti ha subito trasformazioni profonde, ma in fin dei conti lineari. Fin dall'adozione del Trattato di Roma, gli strumenti prevalentemente utilizzati furono quelli della liberalizzazione, vista come strumento utile a superare le resistenze degli Stati membri al trasferimento di competenze alle istituzioni comunitarie, e dell'*armonizzazione*, vista come strumento contro il fenomeno del *cd. free riding*. *L'idea di affiancare a tali strumenti anche una serie di azioni positive, viste come strumenti da utilizzare in un contesto di integrazione europea più solida e matura, sarà un qualcosa che connoterà la politica europea a riguardo solo a partire dal libro Bianco del 1992.*

La produzione normativa europea nel settore dei trasporti è stata cospicua. Tra gli atti più importanti rientra sicuramente da richiamare la **direttiva 91/440/CEE** che, nel chiaro intento di intervenire sulla carenza di concorrenza del settore ferroviario dovuta alla sua condizione di monopolio naturale e di dipendenza dagli Stati membri, impose la separazione tra *gestione delle infrastrutture* (rotaie, rete elettrica, viadotti, ponti, stazioni, sistemi di sicurezza) ed *esercizio del servizio di trasporto ferroviario*. Impose, inoltre, l'obbligo di garantire il libero accesso alle infrastrutture ferroviarie nazionali. Che la separazione tra gestore dell'infrastruttura e gestore del servizio fosse la modalità più ottimale, poi, non è argomento che trova accordo unanime tra gli studiosi. Alla direttiva madre si accompagnano i quattro pacchetti ferroviari (2001, 2004, 2007 e 2013) contenenti, di fatto, una vera e propria accelerazione del processo di riforma del settore ferroviario, con l'introduzione di importanti innovazioni in materia di apertura alla concorrenza, di sicurezza, di tutela dei passeggeri e, infine, di promozione dell'interoperabilità delle reti.

Quanto all'evoluzione della normativa italiana a riguardo, non si può non citare Giuntini quando afferma che il processo di costruzione delle reti infrastrutturali, riflette la storia dell'Italia "tanto nelle sue acquisizioni talvolta geniali, quanto nei suoi errori più marchiani". Nonostante i momenti di forte regolazione normativa

(economica ed amministrativa), la più grave mancanza è stata l'assenza di una visione di insieme del sistema: molte reti si sono sviluppate in maniera indipendente l'una dall'altra, senza organicità e, non di rado, con evidenti sovrapposizioni.

Dopo il periodo di forte regolazione, la recente evoluzione della normativa italiana nel settore dei trasporti si è collocata all'interno di due fenomeni strettamente connessi tra loro: il recepimento delle norme comunitarie in materia di trasporti e l'evoluzione del mercato nazionale dei servizi.

Che l'esperienza italiana sia più o meno virtuosa di altre è nodo non facile da sciogliere. Quel che è certo è il *modus italiano* non è l'unico, come unica non è la percezione del trasporto (soprattutto ferroviario) come un settore su cui intervenire legislativamente.

Sono numerose le esperienze di riforma avviate quasi sempre nel corso degli anni Ottanta, quando, a fronte di una profonda crisi del settore e finalizzati a rafforzare il settore ferroviario introducendo nel settore ferroviario le regole di mercato. Le modalità con cui si cercò di realizzare tale finalità sono essenzialmente tre:

1. **Separazione verticale**, soprattutto in Europa, assicurando l'accesso alle imprese private e suddividendo l'incumbent in gestore dell'infrastruttura e gestore del servizio.
2. **Privatizzazione**, risultato raggiunto prima degli anni Ottanta solo da USA e Canada, mediante strumenti concessori o la vendita;
3. **Deregolamentazione**, soprattutto sui profili delle tariffe e delle tipologie di servizi;

Tali modalità sono state spesso combinate tra loro, non senza criticità. La più rilevante riguarda l'incompatibilità dovuta al livello di intervento governativo necessario: la separazione verticale richiede, per la sua realizzazione, un forte coinvolgimento del governo, mentre privatizzazione e deregolamentazione richiedono una sua riduzione. Ciononostante una deregolamentazione non è immaginabile senza una separazione verticale, mentre una privatizzazione può essere realizzata anche senza privatizzazione.

Tornando al caso italiano, il processo che conduce dalla pianificazione alla gestione delle infrastrutture appare articolato in: pianificazione e programmazione, localizzazione, finanziamento, realizzazione e gestione.

Nella fase di pianificazione, la funzione regolatoria dello Stato si realizza anzitutto nel compito di coordinare i soggetti coinvolti e trova risposta negli strumenti (principalmente PGTL e DPP) cui la pianificazione è affidata e di cui lo Stato è responsabile. Si tratta di un compito che, in ambito ferroviario, si arricchisce di un'importanza ulteriore, vista l'esigenza di integrazione tecnica tra sistemi ferroviari in una rete unitaria. In questo risiede il rigetto per schemi – pur soddisfacenti in altri settori – in cui la pianificazione è stata demandata agli attori più vicini alle comunità territoriali, salvo il mero potere di indirizzo riservato allo Stato. L'attuazione, invece, appare più differenziata tanto territorialmente (visto il ruolo delle Regioni ed il necessario coordinamento con la pianificazione territoriale), quanto funzionalmente (visto il ruolo di FS nei contratti di Programma). Il rapporto strettissimo che intercorre tra azione per le infrastrutture ed azione per il territorio trova la sua più chiara rappresentazione nella fase di localizzazione dell'infrastruttura. L'individuazione di un'infrastruttura da realizzare, operata dalla programmazione sulla base degli obiettivi fissati in

pianificazione, assume la sua più concreta dimensione spaziale, con l'individuazione del punto preciso in cui essa verrà realizzata, con lo studio di tutte le componenti su cui andrà ad incidere, tanto relative all'ambiente, quanto relative agli assetti urbanistici preesistenti o precedentemente pianificati. L'Italia conosce tre tipologie di procedimenti di localizzazione (ordinario, semi-ordinario, speciale per le infrastrutture), ma tutti sembrano non essere abbastanza efficienti nel coinvolgere il territorio e nell'assicurare consenso intorno alla infrastruttura realizzanda. In questo l'esperienza italiana sembra molto lontana ad esperienze virtuose (effetto anche di una buona pianificazione integrata trasporti-territorio) come quella del sistema di trasporto della provincia Zuid-Holland (Olanda) e degli interventi inerenti la nuova stazione ferroviaria di Utrecht. Nonostante tale mancanza di ambizione.

Quanto alla fase di progettazione, il nuovo codice dei contratti pubblici sembra - salvo piccole modificazioni di dettaglio - confermare l'impianto preesistente, suddiviso in progettazione di fattibilità (un tempo preliminare), progettazione definitiva e progettazione esecutiva.

Molto più problematico, invece, appare il problema dei costi delle infrastrutture e del reperimento delle relative risorse. In questo, gli strumenti concessori ordinari sembrano insufficienti e si fa sempre più strada (fino a raggiungere il 43% delle gare pubbliche) il ricorso allo strumento del project financing o di altri strumenti PPP.

La concreta realizzazione delle infrastrutture, oggi è affidata ai seguenti strumenti: Concessione di costruzione e gestione, Affidamento unitario a contraente generale, Finanza di progetto e *ogni altra forma*, prevista dal codice dei contratti, purché compatibile con l'opera da realizzare.

Quanto alla concessione di costruzione e gestione, le differenze con la concessione di servizi pubblici operano sul piano del nesso di strumentalità cui è collegata la gestione dell'opera. Nella concessione di lavori la gestione dell'opera è, infatti, strumentale alla costruzione della stessa, in quanto necessaria a reperire (o concorrere a reperire) le risorse necessarie per la sua realizzazione. Nella concessione di servizi, invece, la gestione non è strumentale alla realizzazione dell'opera, ma interviene nell'ambito di una infrastruttura già operativa.

Sulla differenziazione con il contratto di appalto, il codice sembra accogliere il dettato della direttiva 2004/18/CE che definisce la concessione di lavori pubblici come *“un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo”*.

L'affidamento unitario al contraente generale è quello strumento mediante il quale un'amministrazione aggiudicatrice affida ad un soggetto (il contraente generale) la realizzazione - con qualsiasi mezzo - di un'opera, nel rispetto delle esigenze che l'amministrazione ha indicato nella progettazione definitiva posta a base di gara, a fronte di un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori.

Le principali differenze tra gli strumenti analizzati (soprattutto tra quelli PPP e quelli tradizionali) risiedono nell'allocazione del rischio operativo e nelle garanzie poste a tutela del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e (eventualmente) della remunerazione del capitale investito.

Il rilascio della concessione può essere considerato come il punto zero della successiva fase di gestione dell'infrastruttura. Il punto di arrivo comune nella fase di

realizzazione è la sua apertura al pubblico esercizio, cioè l'inizio della fase di gestione dell'opera.

La gestione dell'infrastruttura è generalmente suddivisibile in: commercializzazione dell'infrastruttura (Definizione tracce orarie di esercizio, Definizione delle tariffe, Vendita dei tracciati agli operatori ferroviari), nella gestione dell'esercizio (Gestione della circolazione e Comando degli itinerari) e nella gestione degli impianti (Trazione elettrica, Segnalamento e sicurezza, Telecomunicazione e trasmissione dati).

Protagonista indiscusso della gestione è il gestore, definito dalla legge come un soggetto *“autonomo e responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno”*, nel rispetto delle norme sui canoni e sull'assegnazione della capacità infrastrutturale di cui agli articoli da 17 e 41 del succitato decreto.

Ad esso, date le esigenze connesse all'erogazione di un servizio (pubblico) ferroviario, però, si accompagnano figure la cui costituzione non è derogabile vista la natura dell'infrastruttura ferroviaria:

1. il capo (direttore o responsabile) di esercizio;
2. direttore generale;
3. direttore del servizio materiale e trazione;
4. direttore del servizio lavori e costruzioni;
5. direttore del servizio impianti elettrici.

Si tratta di figure ad alta connotazione tecnica la cui previsione è finalizzata fornire un centro di imputazione della responsabilità – e quindi un centro di controllo – per aspetti rilevanti il mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria.

In ambito ferroviario, poi, coerentemente con il principio di separazione tra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio di trasporto, la gestione del traffico vede interfacciarsi il gestore dell'infrastruttura (prevalentemente RFI) con le imprese ferroviarie. Queste ultime, dopo aver composto i “convogli” ricorrendo alle funzioni di formazione e verifica, li immettono sui binari dove diventano “treni” con l'assegnazione del numero identificativo dell'itinerario. La legge fissa una serie di criteri per la gestione dell'opera ed il suo mantenimento in efficienza, altri per l'erogazione del servizio ferroviario, altri ancora circa la condotta del personale. Gli obblighi, le responsabilità e le facoltà riconosciute al gestore dell'Infrastruttura si intrecciano con gli strumenti disciplinanti il rapporto tra tale gestore e lo Stato (contratti di programma, strategia di sviluppo e piano commerciale), nonché il rapporto tra il gestore ed i clienti (in primis mediante il Prospetto Informativo di Rete). A presidio di una corretta gestione dell'infrastruttura si pone l'autorità amministrativa indipendente, l'Autorità di Regolazione dei trasporti