

Il ruolo della regione nelle grandi opere infrastrutturali di interesse europeo nel settore dei trasporti. L'esperienza della regione Abruzzo

Autore: Valentini Federico

In: Appalti pubblici

SOMMARIO: 1. Cenni al procedimento di individuazione delle grandi opere; 2. Lo svilimento della regione a livello nazionale; 3. La valorizzazione della regione in sede europea; 4. La strategia macroregionale adriatico-ionica e l'esperienza della regione Abruzzo; 5. Riflessione conclusiva.

1.

Cenni al procedimento di individuazione delle grandi opere

Per una valorizzazione del territorio in cui viviamo, appare di estrema rilevanza comprendere il ruolo che le Regioni ricoprono e possono ricoprire nel procedimento di individuazione e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali di interesse europeo nel settore dei trasporti[1].

Infatti, è cosa nota come il susseguirsi delle varie fasi di tale processo veda come Attori esclusivamente gli Stati proponenti e le istituzioni comunitarie: gli Stati svolgono una istruttoria interna volta a reperire ogni informazione necessaria per formulare la proposta da presentare alla Commissione Europea, con indicazione delle criticità da un punto di vista infrastrutturale e delle possibili azioni da intraprendere per

eliminarle. La Commissione, ricevuta la proposta, potrà svolgere approfondimenti o studi specifici, rimettendosi alla pronuncia del Gruppo di Alto Livello[2], comunque non vincolante, sulla priorità di esecuzione dei progetti. Infine, Parlamento e Consiglio in co-decisione valutano la proposta pervenutagli dalla Commissione e decidono in merito. Peraltro, qualora l'opera presenti particolari difficoltà di esecuzione, intervengono i coordinatori europei[3], figura introdotta con Decisione n. 884/2004 e nominati dalla Commissione e dal Parlamento sentiti gli Stati membri. Senza dimenticare, l'intervento dell'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto[4] che segue l'esecuzione delle opere e il loro finanziamento.

A ben veder, dunque, tale procedimento non sembra dar voce ai livelli di governo substatali e quindi alle Regioni. Del resto, seppur indetta la Conferenza Stato-Regioni[5], quale valido strumento di collaborazione istituzionale, gli interessi locali potrebbero sempre essere superati ed assorbiti da quelli nazionali e comunque, anche se così non fosse, sarebbero sempre rappresentati in via indiretta in seno alla Commissione.

2.

Lo svilimento della Regione a livello nazionale

Lo svilimento dei poteri regionali in subjecta materia, quanto alle competenze legislative, non viene meno neanche di fronte ad un dettato costituzionale che, sulle grandi reti di trasporto e di navigazione, prevede - dopo la riforma del titolo V - una competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma[6]. Questo perché, di fatto, lo Stato fa sempre la parte del leone andando ben oltre i principi e i criteri direttivi, in

nome di un interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, dando così luogo a conflitti di attribuzione. Ne è testimonianza, nell'ambito della copiosa giurisprudenza costituzionale formatasi sul punto, la sentenza n. 303 del 2003[7] con cui la Corte - chiamata a pronunciarsi su giudizi di legittimità costituzionale promossi da diverse regioni circa alcune disposizioni della Legge n. 443/2001 in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici - rigettava le censure delle Regioni che rivendicavano una lesione della autonomia legislativa e amministrativa in tema di lavori pubblici. In particolare, giustificava il depotenziamento regionale enfatizzando il collegamento tra l'art. 117 e l'art. 118 primo comma, disposizione quest'ultima che - nel prevedere che le funzioni amministrative possono essere esercitate da enti lontani ai cittadini per assicurarne l'esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - ammorbidisce la rigidità dell'articolo precedente sulle competenze legislative. In definitiva, la Consulta giustifica una attività unificante statale anche nelle materie che risultano per tabulas essere attribuite alla legislazione concorrente ogni qual volta ciò sia giustificato da una esigenza di unitarietà in nome dell'interesse nazionale[8].

Da notare che questo aspetto è tornato attuale se si pensa al disegno di legge di riforma costituzionale ad opera del Ministro Boschi - peraltro vicino al traguardo avendo superato la IV lettura della Camera e rimanendo solo il referendum confermativo del prossimo Ottobre - che prevede, tra svariate modifiche, l'abolizione della competenza legislativa concorrente e l'inserimento nell'art. 117 co. IV Cost. di una clausola di salvaguardia secondo la quale una legge dello Stato potrà disporre anche nei campi di competenza esclusiva delle regioni "quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale". Dunque una riforma che, se andrà in porto, sarà confermativa di una sempre maggiore ingerenza statale a discapito delle regioni e degli altri Enti territoriali.

3.

La valorizzazione della regione in sede europea

Se è vero che in ambito nazionale le Regioni vengono di fatto depauperate a causa dell'ingerenza statale, è altresì vero che esse possono riacquistare credito - e di fatto lo riacquistano - in sede europea attraverso il Comitato delle Regioni[9], quale organo avente funzioni consultive che facilita una maggiore integrazione europea. Infatti, previsto originariamente Trattato CE, e ora negli artt. 305 - 306 - 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il C.d.R. è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali nominati dal Consiglio con il precipuo fine di valorizzare la dimensione regionale come centro decisionale, così favorendo una maggiore integrazione degli enti esponenziali degli interessi regionali nella struttura comunitaria. La sua funzione consultiva, sebbene sfoci in pareri mai vincolanti, è in continua valorizzazione tanto che con il Trattato di Amsterdam del 1997[10] è stata data la possibilità di consultarlo anche al Parlamento Europeo e sono stati, inoltre, inserite nuove aree di competenza tra cui quella dei trasporti. Ciò detto, il fatto che l'Ente Regione recuperi un ruolo di rilievo in ambito europeo, perso come detto a livello statale, è dimostrato dalla circostanza che in tema di trasporti e reti transeuropee, le istituzioni comunitarie hanno l'obbligo di richiedere il parere, interessando questi settori le realtà locali e regionali.

Certo, resta il fatto che i pareri resi non sono vincolanti; che in caso di inerzia del Comitato delle Regioni nell'emanazione del parere si prescinde totalmente dallo stesso; però è innegabile come l'U.E. abbia dimostrato per *facta concludentia* di essersi mossa dal 1993, anno di entrata in vigore del Trattato di Maastricht che di fatto ha istituito

il Comitato delle Regioni, fino ai tempi attuali, nel senso di dar sempre più voce alle Regioni e quindi alle autonomie locali nei processi decisionali di grande rilevanza quali quello delle reti transeuropee.

In questo settore, dunque, gli Strumenti per far sì che la Regione venga ascoltata, o ancora meglio, che possa avere un ruolo anche propulsivo di iniziativa nella realizzazione delle grandi opere infrastrutturali di interesse sovranazionale ci sono, per cui spetta ad esse, *rectius* ai rappresentanti elettivi della Regione in seno al Comitato, essere propositivi sul punto: un attivismo che deve riguardare prima il piano politico con

riferimento alle proposte e alle richieste alle istituzioni europee, e successivamente il piano operativo con riferimento agli interventi necessari inerenti la fase attuativa dei progetti.

4.

La strategia macroregionale adriatico-ionica e l'esperienza della regione Abruzzo

Al riguardo, significativa è l'esperienza recente della Regione Abruzzo, come noto inserita nella "Strategia macroregionale Adriatico-Ionica" (EUSAIR)[11] con la quale si è inteso creare un comune spazio d'azione per raggiungere una maggiore integrazione politica ed economica dei Paesi aderenti, nonché la coesione territoriale prevista nel Trattato di Lisbona del 2007[12]. In generale la macroregione, approvata dal Consiglio Europeo il 24 Ottobre 2014 e istituita di fatto a Bruxelles il successivo 18 Novembre, è territorialmente molto estesa comprendendo non solo alcuni Paesi dell'Unione (Italia, Croazia, Grecia, Slovenia), ma anche altri Paesi extraunionali (Albania, Bosnia-Erzegovina Montenegro e Serbia) e prevede quattro temi principali: la crescita blu, la connettività terra-mare, la protezione dell'ambiente e il turismo sostenibile, tutti settori fondamentali per raggiungere l'obiettivo generale della Strategia individuato nella prosperità economica e sociale e, dunque, nella crescita della Regione migliorando la sua attrattività, competitività e connettività.

Ciò premesso, l'Abruzzo - facendo leva sulla sua posizione centrale, dunque strategica, nella macroregione Adriatico-Ionica - si è resa promotrice di un'iniziativa sullo specifico obiettivo "connettività terra-mare", che ha portato all'estensione dei corridoi della rete TEN-T di cui al regolamento UE 1315/2013[13], nel proprio territorio e a tutti quelli della dorsale adriatica.

Nello specifico, la Regione ha avanzato una proposta nel maggio 2015[14], atteso che le principali infrastrutture di trasporto dell'Abruzzo risultavano essere presenti solamente nella rete globale della rete TEN-T, ma escluse dai corridoi della rete centrale[15], ciò comportando una compromissione della competitività dei territori che si affacciano sull'Adriatico e un ostacolo allo sviluppo dell'intera macroregione. Dunque l'Abruzzo, ritenendo fondamentale per l'Europa l'integrazione della rete europea dei Trasporti e che questa potesse costituire altresì una ghiotta occasione per migliorare il proprio territorio, ha richiesto il prolungamento nord/sud del "corridoio scandinavo-mediterraneo" al tratto Ancona - Pescara - Bari (infatti il corridoio si fermava a Ravenna) e la diramazione del "Corridoio mediterraneo" idonea a realizzare la relazione tra la Spagna, la Regione Abruzzo e i Paesi dei Balcani. (Infatti, inizialmente il corridoio Mediterraneo prevedeva la relazione tra la penisola iberica e i Paesi balcanici soltanto attraverso la Francia e le Alpi settentrionali in Italia (dove è inserita la TAV Lione Torino) e la costa adriatica in Slovenia e Croazia.

Quanto richiesto è stato ottenuto con l'approvazione da parte del Parlamento Europeo in seduta plenaria nell'Ottobre 2015[16] e di qui l'evidente vantaggio che ne trarrà il territorio abruzzese in quanto, come emerge dal documento economia e finanza 2015[17], il Governo italiano ha orientato gran parte delle proprie scelte di investimento nella rete centrale della rete TEN-T che ora investe anche l'Abruzzo, dove dunque, si prevede nei prossimi anni il potenziamento delle infrastrutture già esistenti, nonché la realizzazione di altre infrastrutture innovative in termini di velocità e inquinamento, così da raggiungere nella realtà locale indiscutibili miglioramenti, peraltro in armonia con gli obiettivi di cui all' art. 4 del Regolamento UE 1315/2013[18] quali la coesione, l'efficienza, la sostenibilità e maggiori benefici per gli utenti.

E' chiaro che si deve dar seguito a quanto ottenuto a livello politico, con azioni pianificate che consentano il passaggio dalla fase politica a quella attuativa mediante - prima di tutto - azioni di produzione documentale e progettuale per la realizzazione delle opere.

Per passare dal dire al fare, la Regione Abruzzo si è fatta promotrice di una giornata di lavoro[19], a cui hanno preso parte le autorità nazionali ed europee e gli esponenti della Regione Adriatico-Ionica, nonché gli europarlamentari proponenti e i soggetti attuatori della trasportistica e delle infrastrutture. In questa

sede, su proposta della Regione Abruzzo, è stato sottoscritto “il Patto per la connettività dell’Adriatico”[20] che impegnerà tutte le Regioni coinvolte a realizzare congiuntamente interventi sull’area interessata.

5.

Riflessione conclusiva

In conclusione, è evidente come la crescita politica, economica e soprattutto sociale dell’intera Unione Europea passi necessariamente attraverso l’attivismo delle Regioni e degli altri Enti territoriali. In questo senso è auspicabile che il loro ruolo venga sempre più valorizzato con l’attribuzione di poteri, piuttosto che svilito mediante riduzioni di competenze.

[1] Per un’analisi esaustiva della tematica, cfr. G. PIZZANELLI, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, , Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, Giuffrè ed., Milano

2010, 301 ss; G. BERTEZZOLO, Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari nel settore dei trasporti (artt. 154 - 156 del Trattato): caratteri e limiti della pianificazione comunitaria, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2008, 793 e ss; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, Diritto dei Trasporti, Vol I, Giuffrè ed., Milano 2011;

P. UGOLINI, Pianificazione territoriale, portualità ed infrastrutture, Franco Angeli ed., Milano, 2006; L. AMMANNATI, A. CANEPA, La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?, Giappichelli ed., Torino 2015; W. D'ALESSIO, Diritto dei trasporti, Giuffrè ed., Milano 2003.

[2] Con riferimento alle Reti europee di trasporto (TEN-T), i relativi progetti sono stati esaminati dal Gruppo di Alto Livello presieduto da Karel Van Miert e classificati in base al loro potenziale di contribuire alla coesione territoriale e al rispetto dell'ambiente con il precipuo fine di individuare quelli prioritari, vale a dire meritevoli di precedenza in quanto di interesse europeo. Al riguardo, cfr. Decisione n. 884/2004 CE del parlamento europeo e del Consiglio del 29 Aprile 2004 di modifica della precedente decisione n. 1692/96/CE, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

[3] Su questa figura, cfr. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, Diritto dei trasporti, op. cit., 63 e ss; C. MAGNANI, Le reti transeuropee, in S. MANGIAMELI (a cura di) L'Ordinamento europeo, le politiche dell'Unione, Giuffrè ed. Milano 2006, 638.

[4] Decisione della Commissione del 26 Ottobre 2006 in applicazione del regolamento CE n. 58/2003 del Consiglio. Cfr. al riguardo, C. MAGNANI, Le reti transeuropee, in S. MANGIAMELI (a cura di) L'ordinamento europeo, le politiche dell'Unione, op. cit., 642 ss.

[5] Sull'utilità della stessa, cfr. in dottrina F. SCOCA, Diritto amministrativo, Giappichelli ed., Torino 2008, 373 ss; in giurisprudenza, cfr. tra le tante Cons. Stato, sez. V,

25

Gennaio

2003, n. 349; Cons. Stato, sez. V, 9 Dicembre

2003, n. 8080; Cons. Stato, sez. V, 5 Aprile 2005, n. 1543, Cons. Stato, sez. VI, 3 Marzo 2006, n. 1023.

[6] Per approfondire tale tematica, cfr. G. DE MURO, Commento all'art. 114 della Costituzione, in www.astrid-online.it, 2006. P. GIARDA, Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza 14/2004 della Corte Costituzionale, in *Rivista italiana degli economisti*, Bologna, 2005; P.MADDALENA, L'interpretazione dell'art. 117 e art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente", in www.federalismi.it, 2010; S. MUSOLINO, I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale, in *La Legislazione regionale*, Giuffrè ed., Milano, 2007.

[7] La sentenza è reperibile in www.cortecostituzionale.it;

[8] In tal senso, C. DE ROSE, Opere pubbliche tra Stato, Regioni ed Europa,: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 302 e 303 del 2003 (parte prima), in *Cons. St.*, 2003, 2455 ss; R. CARANTA, Appalti pubblici e opere pubbliche tra competenza statale e regionale, in *Giur. It.*, 2004, 1058 ss; A. FICO, Il Trasporto pubblico nell'UE: diritti, mercato e politiche di sviluppo dell'Europa che verrà, in www.federalismi.it, 2015.

[9] Per un'analisi esaustiva del Comitato delle Regioni, cfr. M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Cedam, 1996; cfr. altresì *Il Comitato delle Regioni* in www.europa.eu e in www.europarl.europa.eu.

[10] La stesura del Trattato risale al 2 Ottobre 1997, è stato ratificato con Legge 16 Giugno 1998 n. 209 ed è entrato in vigore il 1 Maggio 1999.

[11] Cfr. www.adriatic-ionian.eu.

[12] Firmato il 13 Settembre 2007, è entrato in vigore il 1 Dicembre 2009.

[13] Riguarda gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e abroga espressamente la Decisione n. 661/2010/UE.

[14] Il dossier, denominato "Documento di ingresso del sistema Abruzzo nella strategia macroregionale adriatico-ionica per i corridoi della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)" è reperibile in www.laregionedicelaregionefa.it.

[15] Giova precisare che la differenza tra rete globale e rete centrale è stabilita dal citato regolamento 1315/2013/UE che prevede, appunto, una struttura "a doppio strato": la rete globale (Rete TEN-T Comprehensive) costituisce lo strato di base della Trans-European-Transport-Network e svolge una funzione di coesione territoriale all'interno dei Singoli Stati membri; invece, la rete centrale (Rete TEN-T Core) ha la funzione di collegare i 28 Paesi facenti parte dell'UE, nonché questi con i Paesi confinanti.

[16] Cfr. il documento integrale, denominato "Risoluzione del parlamento europeo del 28/10/2015 su strategia dell'UE per la Regione Adriatica e Ionica", in www.learegionedicelaregionefa.it.

[17] Per il testo dell'intero documento, cfr. www.rgs.mef.gov.it; per la parte relativa alla materia dei trasporti cfr il relativo allegato rubricato "Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti L. 443/2001 art. 1, c. 1" in www.dt.tesoro.it.

[18] Nello specifico, la prima parte dell'art. 4 del regolamento citato recita: "La rete transeuropea dei trasporti rafforza la coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione e contribuisce alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti, efficiente e sostenibile, aumenta i vantaggi per gli utenti e sostiene una crescita inclusiva".

[19] Trattasi del Convegno “connettere l’adriatico” svoltosi a Pescara il 15 gennaio 2015.

[20] Per un approfondimento, cfr. il documento integrale, reperibile in www.laregionedicelaregionefa.it.

<https://www.diritto.it/il-ruolo-della-regione-nelle-grandi-opere-infrastrutturali-di-interesse-europeo-nel-settore-dei-trasporti-l-esperienza-della-regione-abruzzo/>