

GEROLAMO SCIULLO

*Prof. ord. di Diritto amministrativo
nell'Università degli Studi di Verona*

GLI STRUMENTI PROGRAMMATORI ED IL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI: PROFILI GENERALI

1. Generalità

Il Piano generale dei trasporti e della logistica (d'ora in avanti Piano)¹, presentato alla stampa il 20 luglio scorso dai ministri dei trasporti, lavori pubblici e ambiente in occasione della sua trasmissione al Cipe e al Parlamento, segue a distanza rispettivamente di quattordici e di nove anni il Piano generale dei trasporti emanato con il d.p.c.m. 29 agosto 1991.

Benché presenti motivi ispiratori e contenuti assai diversi da quelli che caratterizzano la prima edizione - e che si rispecchiano chiaramente nel titolo (*Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica*) - costituisce a rigore anch'esso, ai sensi della normativa di riferimento, un aggiornamento del piano del 1986. L'osservazione non intende togliere alcunché ai dati di novità che il Piano presenta, ma vuole solo segnalare, come dire, il "passato" della vicenda normativa che lo concerne.

Il Piano generale dei trasporti (Pgt), preannunciato dall'art. 2 l. 10 aprile 1981, n. 151 (legge quadro sui trasporti pubblici locali), fu disciplinato, come è noto, dalla l. 15 giugno 1984, n. 245. Per la sua formazione e gli aggiornamenti, "con cadenza almeno triennale", l'art. 1, commi 5 e 7, e l'art. 4, commi 2 e 3 prevedeva-

1. Nel corso della relazione si farà riferimento al testo recante la data "luglio 2000" comparso sul sito <http://www.trasportinavigazione.it>. Utili indicazioni sono contenute altresì nella Bozza, più analitica, del dicembre 1999.

no l'adozione del Cipe su proposta del Ministro dei trasporti, sentita la conferenza Stato-Regioni per gli aggiornamenti, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari e l'emanazione con decreto del Presidente del Consiglio.

La l. 4 giugno 1991, n. 186, all'art. 2, comma 1 lett. *i*), e *m*), assegnò al Cipet la competenza in precedenza spettante al Cipe, affidando altresì all'organismo la valutazione di conformità agli obiettivi del Pgt dei piani e programmi statali e regionali incidenti sul settore dei trasporti.

Il d.p.r. 20 aprile 1994, n. 373, all'art. 4, comma 1, lett. *b*), rassegnò al Cipe le funzioni esercitate dal soppresso Cipet.

Più di recente la l. 25 marzo 1997, n. 59, all'art. 1, comma 4, lett. *b*), e il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 all'art. 104, comma 1, lett. *a*), hanno conservato allo Stato, rispettivamente, i compiti "strettamente preordinati alla programmazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali" e le "funzioni relative (...) alla predisposizione del Piano generale dei trasporti".

Da ultimo va ricordato che l'art. 7, comma 3, d.p.r. 24 aprile 1998, n. 202 (regolamento recante norme sull'organizzazione del Ministero dei trasporti) affida al Servizio pianificazione e programmazione l'approntamento del Pgt.

In breve può dirsi che il Piano del 20 luglio trova il suo fondamento giuridico nella l. 245 del 1984, ai cui disposti normativi si richiamano esplicitamente o implicitamente, confermandone al contempo la vigenza, successivi atti normativi, primo fra tutti il d.lgs. 112 del 1998.

In termini strutturali il Piano, a differenza di quello del 1986, scandito in quattro aree², si articola in dodici punti: a parte una

2. Assetto delle competenze, azioni da compiere per l'adeguamento dell'offerta di trasporti, provvedimenti da assumere per la disciplina organica dei trasporti, rapporti fra trasporti, ambiente, sicurezza ecc. Cfr. M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Giuffrè, Milano 1992, 1089 ss.

premessa generale, obiettivi e strategie, domanda di mobilità, sviluppo sostenibile, regolazione, ottimizzazione dei servizi, sistema nazionale integrato dei trasporti (Snit), trasporto locale e pianificazione a scala regionale, interventi per la sicurezza, innovazione tecnologica, ricerca e formazione, attuazione e monitoraggio.

Di tali punti la chiave di volta è rappresentata da quello sugli obiettivi e le strategie, del quale gli altri possono considerarsi svolgimento o corredo.

Il Piano parte da una diagnosi del settore dei trasporti in Italia, segnalando quelli che considera come principali elementi di criticità: squilibrio verso il trasporto su strada, disomogeneità dei servizi di trasporto nelle diverse aree del Paese (congestione al centro-nord e nelle aree urbane e metropolitane, carenza del sistema al sud), esternalità negative in termini di impatto ambientale, insufficienze nell'assetto organizzativo e gestionale dei servizi, struttura imprenditoriale debole, inadeguato coordinamento tra i diversi soggetti pubblici competenti nel settore, carente diffusione della procedura di evidenza pubblica circa la gestione e la realizzazione di infrastrutture³.

Alla luce della diagnosi condotta, il Piano enuncia come obiettivi generali il miglioramento della dotazione infrastrutturale del Paese, ma al tempo stesso la modernizzazione della gestione delle infrastrutture esistenti al fine di renderne più efficiente l'utilizzo in un quadro di sostenibilità ambientale, di riequilibrio territoriale e di integrazione del Paese nell'Europa e nel Mediterraneo⁴. In filigrana si legge la preoccupazione, come è stato scritto, che "il sistema della mobilità possa essere oggi il vero freno alla corsa innescata dall'economia italiana"⁵.

3. Punto 2.1.

4. Punto 2.2.

5. G. SANTILLI, in *Il Sole - 24 Ore* del 21 luglio 2000, n. 196, p. 13.

Per conseguire tali obiettivi il Piano indica una serie di interventi, unificati da un complesso di indirizzi strategici che vanno dall'innovazione tecnologica alla liberalizzazione e privatizzazione dei mercati nei settori aereo, marittimo, ferroviario e autostradale, dallo sviluppo della logistica all'individuazione dello Snit inteso quale sistema integrato di infrastrutture e servizi di interesse nazionale e sopranazionale, dal riconoscimento per le infrastrutture e i servizi non inclusi nello Snit di un ruolo programmatico gestionale del sistema delle autonomie territoriali fino alla valorizzazione del ruolo della formazione e della ricerca nel settore.

Trascende i compiti di questa relazione (e prim'ancora le capacità del relatore) l'approfondimento delle singole linee di indirizzo strategico. Mi limiterò a porre in luce alcuni aspetti di più spiccato rilievo giuridico e che concernono gli strumenti di ordine pianificatorio e gestionale individuati dal Piano per la realizzazione dei suoi obiettivi - con il che emergerà anche il quadro dei soggetti pubblici cui tali strumenti sono affidati - nonché la natura e l'efficacia giuridica delle sue previsioni.

2. Gli strumenti pianificatori

Il primo strumento pianificatorio individuato è interno al Piano stesso (una sorta di piano nel Piano) ed è costituito dallo Snit, ossia il Sistema nazionale integrato dei trasporti. Esso rappresenta l'insieme delle infrastrutture esistenti sulle quali si svolgono i servizi di trasporto delle persone e delle merci d'interesse nazionale e internazionale. Comprende una rete ferroviaria e una rete stradale-autostradale, rispettivamente di 9 e 24 mila chilometri, un complesso di 20 porti, la rete idroviaria padano-veneta ex l. 380 del 1990, 23 scali aerei e gli interporti di cui alla l. 240 del 1990⁶.

6. Punti 2.3 e 7.1.

Quello appena indicato rappresenta lo Snit c.d. "attuale", destinato ad evolvere verso lo Snit "futuro" sulla base degli interventi infrastrutturali previsti dal Piano stesso o che saranno previsti dai successivi piani di settore⁷.

Tali interventi, a titolo di esempio, nel campo delle infrastrutture ferroviarie interessano circa 4.000 chilometri di linee per un volume di investimenti di circa 95.000 miliardi.

La definizione dello Snit risulta significativa sotto molteplici profili, che trascendono la pur importante elencazione delle infrastrutture presenti o future che presentano interesse "strategico" per il Paese.

Anzitutto, con l'elencazione di tali infrastrutture viene perimetrata l'area della competenza programmatoria e della scelta degli investimenti spettanti allo Stato. In altre parole per le infrastrutture inserite nello Snit la responsabilità amministrativa e finanziaria perviene per intero allo Stato.

Correlativamente, per esclusione, vengono definite le infrastrutture affidate alla competenza programmatoria e gestionale delle autonomie territoriali e rispetto alle quali il ruolo dello Stato è di mero supporto finanziario.

Al tempo stesso lo Snit rappresenta per le autonomie territoriali il quadro di riferimento all'interno del quale collocare le scelte di politica dei trasporti loro spettanti, scelte che in termini programmatori saranno esercitate tramite i Programmi regionali di trasporto e i Piani urbani di mobilità.

Da ultimo, dalla formulazione dello Snit come organico disegno di integrazione dovrebbero risultare scoraggiati futuri interventi infrastrutturali slegati da una logica complessiva⁸.

Ulteriori strumenti pianificatori sono dal documento individuati nel Piano regionale dei trasporti (Prt) e nel Piano urbano della mobilità (Pum).

7. Punto 7.2.

8. Cfr. la Bozza, pp. ii, 176 e 292.

Il Prt trova la sua base normativa nell'art. 2, l. 10 aprile 1981, n. 151, che ne stabilisce la connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico regionale. In termini più o meno diretti il quadro normativo (art. 3, comma 1, l. 151 del 1981; art. 2, comma 1, lett. *m*), l. 186 del 1991; art. 4, comma 1, lett. *c*), d.p.r. 373 del 1994) sancisce il vincolo di limite di coerenza fra il Prt e il Pgt.

Il Piano delinea l'oggetto e le linee guida per la redazione del Prt. Questo si riferisce alle infrastrutture e ai servizi non compresi nello Snit d'interesse regionale o almeno interprovinciale, anche quando assicurino collegamenti fra province di regioni finitime o addirittura infraregionali. In particolare sono incluse le linee FS non facenti parte dello Snit e le ferrovie in concessione.

Per garantire il coordinamento con le scelte del Pgt e la raffrontabilità fra le proposte dei vari Prt regionali, il piano indica le linee guida (comprehensive di obiettivi, vincoli, strategie e metodologie) per la redazione e la gestione del Prt, il quale dovrà configurarsi come "progetto di sistema", cioè tendere all'integrazione tra le varie modalità di trasporto, favorendo quelle di minore impatto ambientale.

A valle del Prt, che viene delineato come "piano direttore", possono essere redatti piani attuativi, di norma contenenti le scelte relative a singole modalità di trasporto riferite all'intero territorio regionale.

Per il finanziamento degli interventi contemplati dal Prt il documento ipotizza la costituzione di un fondo unico per gli investimenti di interesse regionale da ripartirsi tra le Regioni secondo parametri definiti in sede di conferenza Stato-Regioni. I finanziamenti sarebbero da assegnarsi in piena autonomia di utilizzazione, cioè svincolati da logiche di attribuzione per modalità di trasporto.

Va ricordato per completezza che i compiti programmatori delle Regioni, ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. 151 del 1981, comprendono altresì la definizione degli indirizzi per la pianificazio-

ne dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino in modo da assicurarne la coerenza con il Prt⁹.

Il Piano urbano della mobilità (Pum) costituisce lo strumento programmatico finalizzato ad affrontare il problema della mobilità delle aree urbane con almeno 100 mila abitanti. La sua previsione era già contenuta nel Pgt del 1986, al punto 36.7 e 8, che lo considerava "parte integrante" del piano regolatore generale e degli strumenti urbanistici attuativi. Il documento parla invece (e meglio) di "variante" di tali strumenti, avente il compito di definire gli interventi infrastrutturali, tecnologici, gestionali ed organizzativi volti al miglioramento dei livelli del sistema di trasporto su scala locale.

Anche il Pum, al pari del Prt, è chiamato a considerare i trasporti nella loro globalità cioè nel sistema che essi devono comporre in ragione della complementarità delle singole tipologie di trasporto. Conseguentemente il piano prevede che il finanziamento statale degli interventi previsti dal Pum avvenga attraverso l'assegnazione alle amministrazioni locali di un fondo unico non segmentato in rapporto a singole modalità di trasporto. In altre parole, il finanziamento dovrebbe avvenire, come si legge, "non più per opere ma per obiettivi" stabiliti nel Pum e valutati nella loro coerenza complessiva dallo Stato.

Il Pum deve essere articolato su interventi di breve e di medio periodo (rispettivamente 5 e 10 anni).

Esso si distingue dal piano urbano del traffico (Put), di cui all'art. 36, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, in quanto "piano strategico" con cui si affrontano problemi di mobilità che richiedono investimenti infrastrutturali, ossia persegue obiettivi "non a risorse infrastrutturali inalterate". Viceversa il Put costituisce un piano "tattico", perché tende ad organizzare e gestire al meglio l'esistente infrastrutturale¹⁰.

9. Punti 2.3 e 8.2 Cfr. altresì la Bozza, pp. 177, 233 ss. e 395.

10. Punto 8.1 Cfr. anche la Bozza, pp. 381 ss. e 394 ss.

3. Gli strumenti di gestione

Oltre che dalla programmazione delle infrastrutture e dei servizi il Piano si occupa della loro gestione. Al riguardo il dato di avvio è costituito dall'idea che il miglioramento dei servizi in termini di efficienza e di qualità passi attraverso il superamento di posizioni di monopolio che in passato hanno connotato (e in larga misura anche nel presente continuano a connotare) il settore e alla cui permanenza si addebitano fenomeni negativi quali la lievitazione dei prezzi, la diminuzione della domanda e l'accumulo di passivi di esercizio.

Il superamento delle posizioni di monopolio costituisce l'obiettivo per conseguire il quale il Piano formula molteplici linee di intervento.

Anzitutto vengono indicate la pratica della privatizzazione, ma ancor prima quella della liberalizzazione dei trasporti come regole di carattere generale da seguire per il futuro. La liberalizzazione implica il non intervento della Pubblica Amministrazione (effettuato in genere con lo strumento della concessione) circa la quantità e le tariffe dei servizi.

Le uniche eccezioni, poi, poste dal Piano riguardano i casi in cui ricorrono servizi in regime di "servizio pubblico" ai sensi della normativa comunitaria, e cioè essi godano di servizi pubblici ai fini della garanzia della loro socialità (si pensi ad esempio al collegamento marittimo delle isole) oppure le infrastrutture costituiscano monopoli naturali (si pensi ad esempio alle reti ferroviarie).

In questi casi il superamento del regime di monopolio passa attraverso l'accesso al servizio o all'infrastruttura mediante pratiche di concorrenza c.d. "per il mercato", e cioè l'abbandono del ricorso ad affidamenti diretti semipermanenti o tacitamente rinnovabili, e l'attivazione periodica di una concorrenza fra i vari aspiranti operatori al fine dell'aggiudicazione a tempo del diritto ad esercitare il servizio o ad usare l'infrastruttura. In proposito il Piano cita come esempio positivo la "riforma della riforma" del

trasporto pubblico locale (d.lgs. 20 settembre 1999, n. 400 modificativo del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422) che prevede che, trascorso un periodo transitorio scadente al massimo il 31 dicembre 2003, tutti i servizi di trasporto pubblico regionale e locale siano affidati mediante procedure concorsuali (cfr. art. 18 comma 3-bis testo integrato).

Le indicazioni generali vengono dal Piano specificate in ragione dei vari settori di trasporto: da quello ferroviario (per il quale si ricordano il progetto comunitario di "freeways" ferroviarie - corridoi ferroviari internazionali di collegamento tra i maggiori porti europei - e la delibera del Cipe 5 novembre 1999 in materia di pedaggi di accesso) a quello autostradale (in ordine al quale si auspica che l'affidamento della realizzazione e gestione delle infrastrutture sia disciplinato in regime di concorrenza) fino a quello aeroportuale (in riferimento al quale si affrontano il tema della regolazione delle società di gestione e quello dell'assegnazione degli *slots*).

In tutti i casi in cui i servizi di trasporto godano di sussidi pubblici il Piano ricorda che le normative comunitaria e nazionale prevedono ormai una chiara definizione dei rapporti fra ente concedente (e finanziatore de) i servizi e soggetto gestore degli stessi attraverso la formulazione di un contratto di servizio. In tale contratto il Piano individua uno strumento decisivo per il buon funzionamento del meccanismo di regolazione (e dello stesso meccanismo di concorrenza "per il mercato")¹¹.

Come fattore importante allo stesso fine viene indicata poi la separazione tra soggetto regolatore e soggetto concedente (e finanziatore de) il servizio.

Il Piano, infine, sottolinea l'importanza della costituzione di organismi di regolazione (Agenzie), caratterizzati da una specifica cifra tecnica e destinati ad operare solo con riguardo ai com-

11. Nella Bozza ci si sofferma diffusamente sui modelli di contratto di servizio sviluppatasi nei Paesi europei, cfr. pp. 218 ss.

parti non liberalizzati, in modo che non siano replicate le competenze delle attuali strutture ministeriali¹².

4. Natura ed efficacia giuridica del Piano

Dall'esame fin qui condotto è emerso chiaramente che i temi trattati e le misure previste dal Piano sono molteplici, e che differenti risultano i soggetti suoi destinatari (organi dello Stato, enti territoriali e non, soggetti privati), così come del resto di vario tipo sono gli atti cui viene affidata la realizzazione dei suoi indirizzi. Lo stesso Piano ricorda, ad esempio, i Dpef, le leggi collegate alla finanziaria, i patti territoriali, gli accordi di programma¹³, cui sono da aggiungere, sempre a titolo esemplificativo, gli atti legislativi e amministrativi, specie programmatori degli enti territoriali.

Tutto ciò sollecita l'interrogativo circa la natura e l'efficacia giuridica del Pgt, temi questi già affrontati a proposito della sua prima versione¹⁴.

Pochi dubbi possono sussistere circa la natura amministrativa del Pgt. Emanato con d.p.c.m., esso si configura come atto amministrativo generale, in ragione della "non determinatezza" dei destinatari.

Altrettanto è da dirsi per la configurabilità come atto di programmazione, in quanto riunente un complesso coordinato di misure in vista del conseguimento di finalità date. Fra gli atti di programmazione il Pgt può essere ascritto poi tanto al tipo dell'autoprogrammazione quanto a quello dell'eteroprogrammazio-

12. Punto 5.1. Cfr. anche la Bozza, pp. 179, 181 ss. e 217 ss.

13. Punto 5.1.

14. Cfr., in particolare, M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici*, cit., 1091 ss., S. Amorosino, *Le funzioni del Piano generale dei trasporti ed il ricorso ad accordi organizzativi tra amministrazioni nella sua formazione e attuazione*, in *Rass. Parl.*, 1986, 10 ss., C. TALICE, *Individuazione della natura giuridica e del contenuto del piano generale dei trasporti*, *ivi*, 1985, 337 ss.

ne, in ragione della diversità dei destinatari, che non si limitano allo Stato-persona che lo emana¹⁵.

Con riguardo ai contenuti, laddove questi non si risolvano in mere previsioni (ad es. sull'ampliamento dei traffici) o nell'auspicio di condotte o misure future (ad es., costituzione di agenzie di regolazione), ma si articolino in proposizioni di carattere prescrittivi (ad es., quanto alla scelta tramite procedure concorsuali dei gestori dei servizi di trasporto in regime di servizio pubblico), il Pgt assume la connotazione di atto "programmatico"¹⁶, quando le sue proposizioni presentino effetti giuridici vincolanti.

Con il che si passa al secondo tema costituito dall'efficacia giuridica del Pgt.

Dai dati normativi che lo concernono – secondo cui la valutazione da parte ora del Cipe di non conformità al Pgt dei piani e programmi (statali, regionali, e di altri soggetti) incidenti nel settore dei trasporti comporta la loro "sospensione di efficacia" e l'impossibilità per le opere (in essi) previste di usufruire di finanziamenti pubblici" (art. 2, comma 1, lett. *m*), l. 186 del 1991) o per i quali "la politica regionale dei trasporti va definita in armonia con gli obiettivi del Piano generale nazionale dei trasporti e delle sue articolazioni settoriali" (art. 2, comma 1, lett. *a*), l. 151 del 1981) – emerge con sufficiente nitidezza il carattere giuridicamente significativo del Pgt.

Tale carattere richiede però di essere specificato in ragione dei destinatari e dell'attività da questi posta. Al riguardo possono formularsi le seguenti indicazioni di massima.

Nei confronti delle amministrazioni statali il Pgt si atteggia in termini di atto contenente direttive di indirizzo e coordinamento.

15. Per le nozioni utilizzate nel testo sia consentito rinviare al mio *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, Milano 1984, 8 ss. e 116.

16. Per questa nozione cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna 1977, 292.

Come ha precisato il Consiglio di Stato¹⁷, il Piano comporta il vincolo di adeguamento, con l'obbligo di motivare i casi di non coerenza, in relazione a particolari esigenze non previste dal piano stesso, pena il vizio di eccesso di potere degli atti amministrativi difformi e conseguentemente la loro inefficacia sopra accennata.

Nei confronti del Parlamento il Pgt si atteggia, viceversa, come atto di indirizzo di politica legislativa, il cui effettivo seguito finisce con il riposare sulla capacità di "tenuta" delle forze e degli orientamenti politici che lo hanno generato.

Nei riguardi delle autonomie territoriali, specie di quelle regionali, il Pgt presenta un carattere giuridicamente cogente quanto agli obiettivi e, nella misura in cui li condizionano, quanto alle modalità che esso prevede per conseguirli. Ma ciò, si badi, non perché il Pgt costituisca espressione della funzione propriamente detta di indirizzo e coordinamento statale nei confronti delle autonomie territoriali - cui difetterebbe, per risultare cogente, il rispetto del principio di legalità sostanziale¹⁸ - ma perché esso rappresenta manifestazione di un indirizzo e coordinamento che investe l'intero complesso dei soggetti pubblici operante nel settore dei trasporti¹⁹.

Nei confronti, infine, dei soggetti privati, non sembra configurabile nessuna incidenza diretta. Tali soggetti risulteranno "toccati" dalle previsioni del Pgt per i profili in cui queste orienteranno l'azione dei pubblici poteri con i quali gli stessi soggetti entreranno in rapporto.

17. Cons. St., Ad. Ge., 10 luglio 1986, n. 18/86, in *Cons. Stato*, 1986, I, 1418 ss. e spec. 1422.

18. Invero nella normativa di riferimento manca l'indicazione dei criteri che delimitino la discrezionalità del Governo nell'esercizio della potestà pianificatoria.

19. Per i profili richiamati dell'indirizzo e coordinamento mi permetto di rinviare alla mia voce *Indirizzo e coordinamento*, in *Digesto IV (disc. Pubbl.)* vol. VIII, Torino 1993, nn. 5, 7 e 8.

In sintesi, come si vede, un panorama articolato, nel quale si compongono sia la diversità dei contenuti del Pgt, sia quella dei suoi destinatari, sia quella delle attività che essi pongono in essere.