



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO E
DELL'UNIONE EUROPEA
Ciclo XXVI

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

LA REGOLAZIONE TRANSNAZIONALE DEI TRAFFICI
SULLE RETI EUROPEE. SPUNTI E MODELLI
RICOSTRUTTIVI TRA POTERE *ESTERO* DEGLI STATI E
COMPETENZE DELL'UE.

DOTTORANDA:
DOTT.SSA ANGELA NAPOLITANO

COORDINATORE:
CHIAR.MA PROF.SSA LAURA MONTANARI

TUTOR:
CHIAR.MO PROF. MAURIZIO MARESCA

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

Il presente lavoro è aggiornato al mese di settembre 2014.

INDICE

Introduzione	VI
---------------------------	----

Capitolo 1

La politica europea in materia di *TEN-T* alla luce dei più recenti sviluppi normativi

1. La Rete Transeuropea dei Trasporti: nozione e fonti.....	1
1.1. Evoluzione normativa in materia di TEN-T.....	4
1.2. Gli articoli 170-172 del TFUE.....	9
1.3. I primi orientamenti in materia di TEN-T e le modifiche successive	12
1.4. La disciplina in materia di misure di finanziamento della TEN-T....	15
2. Recenti sviluppi normativi.....	21
2.1. Tratti salienti del nuovo Regolamento sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della TEN-T: lo strumento giuridico prescelto.....	23
2.1.1. <i>segue</i> : la “struttura a doppio strato”.....	25
2.2. Le principali novità di carattere generale.....	27
2.2.1. Le novità in relazione alle singole tipologie di infrastruttura di trasporto della TEN-T.....	33
2.2.2. La realizzazione della rete centrale mediante i “corridoi”.....	38
2.2.3. I coordinatori europei e la <i>governance</i> dei corridoi.....	42
2.2.4. Il piano di lavoro del corridoio e il ruolo della Commissione....	46
3. Prospettive di cambiamento?.....	49

Capitolo 2

La regolazione delle infrastrutture di trasporto appartenenti alle TEN-T: il modello delle Agenzie europee

Premessa.....	55
1. Le Agenzie europee: nozione, tipi e fonti.....	56
1.1. Le “ <i>executive Agencies</i> ”.....	63
1.2. Le “ <i>regulatory Agencies</i> ”.....	67
1.2.1. Le ‘ <i>functional families</i> ’ di agenzie decentrate.....	72
2. Le agenzie decentrate: aspetti organizzativi e funzionali.....	78
2.1. Istituzione e scioglimento.....	79
2.1.1. Istituzione di un’agenzia decentralizzata: strumenti normativi e base giuridica.....	80
2.1.2. Lo scioglimento.....	84
2.2. La <i>governance</i> dell’agenzia decentrata: organi e poteri.....	87
2.2.1. Organi.....	88
2.2.2. Poteri.....	90
2.3. L’impugnazione degli atti.....	92
2.4. Rinvio.....	93

Capitolo 3

La regolazione delle infrastrutture di trasporto appartenenti alle TEN-T: il modello della Commissione centrale per la navigazione sul Reno

Premessa.....	95
1. Le Commissioni fluviali nell’esperienza europea: la Commissione centrale per la navigazione sul Reno.....	96
2. Evoluzione storico-giuridica.....	98
3. Le competenze della Commissione centrale per la navigazione sul Reno	104
3.1. La funzione ‘regolamentare’.....	107
3.2. La funzione giurisdizionale.....	111
3.2.1. Il procedimento davanti alla Camera d’appello della Commissione centrale per la navigazione sul Reno.....	117
4. Il rapporto con l’Unione Europea.....	120
4.1. <i>segue</i> : Quale la sorte di tale rapporto?.....	128
5. L’Autorità di corridoio: un’esperienza all’inverso: <i>rinvio</i>	133

Capitolo 4

Strumenti per la creazione dell’Autorità di corridoio tra potere *estero* degli Stati e competenze dell’UE

1.	Come addivenire alla creazione dell’Autorità di corridoio?.....	135
1.1.	Il problema del riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, in particolare la cosiddetta competenza ‘ <i>esterna</i> ’.....	138
1.2.	La competenza ‘ <i>esterna</i> ’ dell’Unione europea e degli Stati membri in materia di trasporti e infrastrutture TEN-T.....	143
1.3.	Il procedimento di conclusione di accordi internazionali da parte dell’Unione europea.....	148
2.	Strumenti per la creazione dell’Autorità di corridoio.....	153
2.1.	A) La prospettiva ‘ <i>europaista</i> ’: l’iniziativa dell’Unione europea e la valorizzazione del ruolo della cooperazione tra gli Stati membri.....	153
2.2.	B) La prospettiva ‘ <i>mista</i> ’: l’azione congiunta dell’Unione e degli Stati membri.....	159
2.3.	C) La prospettiva ‘ <i>internazionalista</i> ’: l’iniziativa dei soli Stati membri e la valorizzazione del potere <i>estero</i> degli Stati.....	160
3.	La scelta del modello e le sue ricadute sul piano del diritto UE e del diritto interno.....	162
3.1.	Il modello della Commissione fluviale renana.....	163
3.2.	Il modello dell’agenzia decentrata europea.....	168
	Conclusioni	172
	BIBLIOGRAFIA	175
	ATTI CECA	190
	ATTI DELL’UNIONE EUROPEA	190
	ATTI INTERNAZIONALI	200
	ATTI NORMATIVI NAZIONALI	201
	GIURISPRUDENZA	202
	CHAMBRE DES APPELS.....	202
	CORTE DI GIUSTIZIA.....	202
	TRIBUNALE DI PRIMO GRADO.....	204

Introduzione

Con il presente lavoro di ricerca si tenterà di raccogliere un'interessante sfida lanciata in questo triennio all'interno della scuola di dottorato udinese, in un settore di studio particolarmente caro al filone interno che da oramai più di dieci anni si occupa di diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento al settore dei trasporti, del mercato e della concorrenza.

Tale sfida consiste essenzialmente in uno studio, per così dire, di fattibilità dell'idea, da Qualcuno avanzata, di addivenire alla creazione di una sorta di "Autorità di corridoio", ovverosia di un organo 'bicefalo' in grado allo stesso tempo, da un lato, di garantire e monitorare lo sviluppo delle opere infrastrutturali programmate a livello europeo (nell'ambito della politica sulle reti transeuropee di trasporto) all'interno di uno specifico *corridor*, e, dall'altro lato, di esercitare una vera e propria funzione 'regolativa' di tali infrastrutture e dei traffici che ivi si realizzano.

Dunque, una sorta di organo comune a carattere transfrontaliero con poteri alquanto incisivi e un campo d'applicazione ben definito: il corridoio¹.

Quest'ultimo, come concetto fisico descrittivo di strutture lineari e puntuali collocate geograficamente e funzionalmente in un ambito di mercato unico, permette, innanzitutto, di individuare quelli che saranno – almeno in ipotesi - gli Stati che verranno coinvolti nella gestione comune, tra i quali, a ben vedere, in alcuni casi figurano anche Stati *extra* UE².

Quest'ultima circostanza introduce una prima complicazione nella presente analisi, poiché occorrerà sempre tener presente, lungo il dipanarsi dell'intera

¹ Sulla nozione di corridoio si veda *infra* capitolo 1.

² Ad esempio, il corridoio Genova-Rotterdam individuato all'interno dei recenti sviluppi normativi dell'Unione in materia di TEN-T (su cui cfr. *infra* capitolo 1) attraversa la Svizzera, Paese terzo.

ricerca, che nell'istituzione del nuovo organo potranno essere coinvolti anche Paesi non membri dell'Unione³.

Tale Autorità verrebbe creata, dunque, allo scopo evidente di porre rimedio ad una situazione che si palesa come non soddisfacente nell'attuale assetto regolativo europeo e nazionale; in particolare, ancora non si rinviene, all'interno del singolo corridoio di riferimento, un'applicazione uniforme degli strumenti di regolazione né un'uniformazione delle condizioni di accesso e concorrenza. Il tutto a discapito dell'attrazione sul mercato del *corridor* degli operatori economici; questi ultimi sarebbero, invece, ben più stimolati dalla possibilità di operare in condizioni competitive, strutturali e amministrative previste e garantite in maniera certa ed imparziale, *a fortiori* se ad occuparsi di stabilire e monitorare tali condizioni fosse un organo interstatale terzo e tecnicamente altamente qualificato.

E', dunque, ravvisabile una nuova esigenza, vale a dire la necessità di ideare e sperimentare nuovi strumenti di regolazione dei traffici sulla TEN-T (assieme a nuovi incentivi alla realizzazione delle opere transfrontaliere). Da qui, lo spunto per la prima parte del titolo del presente lavoro "*LA REGOLAZIONE TRANSNAZIONALE DEI TRAFFICI SULLE RETI EUROPEE*", che evidenzia la necessità di 'suggerire' soluzioni innovative, concrete ed efficaci alle esigenze dell'attuale situazione regolativa.

Per far ciò non si potrà prescindere dalla necessità di concentrarsi, innanzitutto, sugli sforzi che l'Unione europea sta compiendo - ancora una volta - nella ricerca di una *governance* e una regolazione nel settore *de quo* maggiormente coese e integrate, anche attivando nuovi meccanismi di accelerazione e completamento delle opere infrastrutturali programmate ormai da decenni a livello europeo, ma ancora non ultimate.

Così, nel presente scritto si muoverà da una breve analisi dei recenti sviluppi normativi che si stanno attuando a livello europeo in materia di *TEN-T*⁴, dunque

³ In relazione a tale complicazione si veda *infra* capitolo 4.

⁴ E in particolare in materia di corridoi della c.d. "*rete centrale*" della TEN-T. Peraltro, nel presente lavoro, ci occuperemo, specificamente della sola *TEN-T*, acronimo utilizzato per l'espressione inglese "*trans-European transport Network*" (rete transeuropea dei trasporti), rinviando alle apposite sedi per l'approfondimento delle problematiche relative alla *TEN-E* ("*Trans-European Network of Energy*", rete transeuropea dell'energia) e alla *e-TEN* (rete transeuropea delle telecomunicazioni), anch'esse oggetto di revisione in sede normativa europea. Ma sul tema si veda *amplius infra* capitolo 1.

nel settore delle reti in senso fisico, come infrastrutture di trasporto, senza, tuttavia, dimenticare che quando si parla di reti, inevitabilmente occorre ragionare anche in termini di servizi che quelle reti rendono accessibili e utilizzabili⁵.

E, infatti, nella seconda parte del presente lavoro, partendo da quella che si vedrà essere una poco incisiva figura (cioè il cosiddetto “*coordinatore europeo*”), si studieranno due modelli di regolazione, naturalmente tra loro alternativi, che potrebbero permettere, muovendosi su questo duplice binario, da un lato, di verificare concretamente lo stato di realizzazione delle reti, assicurando una rapida ed effettiva esecuzione delle opere infrastrutturali, dall’altro lato, di regolare la gestione dei servizi ad esse correlati, in termini di accesso alle reti, utilizzo delle medesime e così via.

Lungo questa prospettiva si è, così, scelto di condurre il presente studio, data la necessità di estrema sintesi, a partire dall’analisi, seppur breve, di due archetipi, l’uno tratto dall’esperienza propria dell’Unione europea, l’altro di provenienza squisitamente internazionale.

Così, nel secondo capitolo si procederà all’analisi della figura delle Agenzie europee, enti interessanti perché costituiscono un modello ormai soggetto ad una “*significativa complicazione*”⁶ rispetto al paradigma originale, che potrebbe rivelarsi utile nella ricostruzione della figura di un’amministrazione comune dei corridoi dei traffici, con l’agevolazione, per di più, di rimanere sul terreno del diritto europeo.

Nel capitolo successivo - il terzo -, si studierà, invece, l’altrettanto interessante figura delle Commissioni fluviali, sviluppatasi nell’esperienza del cosiddetto “*diritto internazionale fluviale*”, in ragione di una notevole somiglianza della nozione dell’organo comune tra gli Stati rivieraschi con l’idea di un’autorità formata dagli Stati attraversati dal corridoio. In particolare, ci si soffermerà sull’analisi della Commissione centrale per la navigazione sul Reno che vanta

⁵ Concordando con C. BUZZACCHI, *Reti e modello sociale europeo*, in EAD., *L’Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 7. Peraltro, la materia delle TEN-T è attualmente disciplinata all’interno del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) che dedica alla tematica tre articoli (artt. 170-172) collocati nell’apposito titolo XVI (rubricato appunto “*Reti transeuropee*”), da leggersi pur sempre in correlazione con il titolo VI (artt. 90-100) del TFUE interamente dedicato ai trasporti.

⁶ Così E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 85.

un'attività di natura 'regolamentare' e giurisdizionale quasi biscolare e che rappresenta la più antica organizzazione internazionale tuttora esistente⁷.

Così, una volta analizzati i due archetipi, si giungerà al nocciolo del problema, allo scopo di disegnare più nettamente quelle che saranno la forma e la sostanza che assumerà il nuovo organo comune.

Infatti, nel quarto (e ultimo) capitolo ci si concentrerà in prima battuta sullo studio degli strumenti che potrebbero essere utilizzati per la creazione dell'Autorità di corridoio - strumenti, lo si vedrà, rinvenibili all'interno dell'ordinamento europeo e/o del diritto internazionale -, per poi passare, in seconda battuta, a dipingere lo sfondo complessivo del quadro giuridico così delineato, vale a dire a tracciare quelle che potrebbero essere le ricadute sull'ordinamento interno e su quello dell'Unione europea dei due citati modelli di Autorità.

Effettuate queste operazioni e verificata, dunque, la tenuta complessiva del sistema, si potrà optare o per una valorizzazione del potere *estero* degli Stati oppure per una valorizzazione del ruolo dell'Unione. Da qui, la scelta della seconda parte del titolo del presente scritto: “*SPUNTI E MODELLI RICOSTRUTTIVI TRA POTERE ESTERO DEGLI STATI E COMPETENZE DELL'UE*”, con una particolare inclinazione dell'aggettivo 'estero' a qualificare il potere e il ruolo dei singoli Stati nella creazione dell'Autorità.

Ma non si vuole anticipare in questa sede quello che sarà l'esito della ricerca, frutto del lavoro racchiuso nelle pagine seguenti, cui, conseguentemente, si rinvia.

Ad ogni modo, sia consentita un'ultima precisazione, che permetterà anche di ricollegarsi concretamente a quanto detto in apertura di *Introduzione*: si noterà, infatti, che il presente studio si apre con un capitolo dedicato ai recenti sviluppi della politica europea in materia di *TEN-T*, mentre non si occupa specificamente del tema della regolazione.

Infatti, di quest'ultimo argomento si è occupato compiutamente un precedente lavoro⁸, sviluppato in tema di regolazione integrata delle infrastrutture di trasporto

⁷ Così: D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition – Relations between the European Communities and the Central Commission for Rhine navigation*, in *Columbia Law Review*, vol. 72, n. 3, 1972, p. 485; A. H. ROBERTSON, *European Institutions*, Stevens, London, 1966, p. 237; J. M. WOHLING, *L'administration de la Commission centrale pour la navigation du Rhin*, in *Reveu Franc. Adm. Publ.*, 2008, n. 126, p. 345. Ma si veda *amplius infra* capitolo 3.

nel diritto dell'Unione europea e realizzato nell'ambito del filone della Scuola dottorale udinese, cui si accennava poco sopra e che rappresenta una sorta di premessa a quanto si leggerà nelle prossime pagine.

Il presente studio, invece, si concentrerà sull'analisi della politica delle infrastrutture e sul suo stato di avanzamento e sviluppo, per poi passare, in un'ottica non solamente casistica ma principalmente problematica, all'ideazione del modello di gestione dei traffici che ivi si realizzano.

⁸ Cfr. F. DEANA, *La regolazione integrata delle infrastrutture di trasporto nel diritto dell'Unione Europea*, pubblicata il 23 maggio 2013 in <https://dspace.uniud.cilea.it>.

Capitolo primo

La politica europea in materia di *TEN-T* alla luce dei più recenti sviluppi normativi

Sommario: 1. La Rete Transeuropea dei Trasporti: nozione e fonti. – 1.1. Evoluzione normativa in materia di TEN-T. - 1.2. Gli articoli 170-172 del TFUE – 1.3. I primi orientamenti in materia di TEN-T e le modifiche successive. – 1.4. La disciplina in materia di misure di finanziamento della TEN-T. - 2. Recenti sviluppi normativi. – 2.1. Tratti salienti del nuovo Regolamento sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della TEN-T: lo strumento giuridico prescelto. - 2.1.1. *segue:* la “struttura a doppio strato”. – 2.2. Le principali novità di carattere generale. - 2.2.1. Le novità in relazione alle singole tipologie di infrastruttura di trasporto della TEN-T. - 2.2.2. La realizzazione della rete centrale mediante i “corridoi”. – 2.2.3. I coordinatori europei e la *governance* dei corridoi – 2.2.4. Il piano di lavoro del corridoio e il ruolo della Commissione. – 3. Prospettive di cambiamento? – 3.1. La regolazione delle infrastrutture di trasporto appartenenti alle TEN-T: l’ipotesi di un’Autorità di corridoio?.

1. La Rete Transeuropea dei Trasporti: nozione e fonti.

Le cosiddette “*Reti transeuropee*”¹ rappresentano un sistema di infrastrutture tra loro integrate che l’Unione europea mira a realizzare in maniera completa e funzionale

¹ Sulle “*reti transeuropee*” v.si A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, n. 4, pp. 569 e ss.; ID., *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, n. 3, pp. 287 e ss. Più in generale, il concetto di “*rete*” [dal latino *rēte*], indica, nella sua accezione minima (cfr. AA.VV., *Dizionario enciclopedico italiano*, Treccani, Roma, 1970, vol. X, voce *réte*, pp. 280-281) un “*intreccio di fili incrociati e annodati tra loro, che lasciano spazi liberi, di dimensioni uguali e determinate, secondo le differenti r., detti maglie*”; in senso più ampio e per l’accezione che a noi qui interessa, il termine indica “*intrecci di linee reali o ideali, anche quando l’incontro di esse non determini necessariamente delle maglie, paragonabili a quelle della rete*” e, ancor più specificamente (così: F. PALAZZI, *Novissimo dizionario della lingua italiana*, Loescher editore,

poiché vengono considerate come l'unico strumento in grado di rendere possibile il raggiungimento di determinati obiettivi essenzialmente legati alla coesione economica, sociale e (oggi anche) territoriale.

Più precisamente, sono tre gli obiettivi che la più recente dottrina individua come primari nello sviluppo delle grandi reti infrastrutturali: esse, infatti, concorrono, in primo luogo, alla crescita e allo sviluppo economico del Paese, soprattutto nella loro funzione di veicolo di scambi una volta realizzate, nonché, in secondo luogo, alla coesione sociale laddove consentono di porre in contatto persone e territori anche fino ad allora isolati e, infine, permettono di garantire l'autonomia, l'integrità e la sicurezza dei singoli Paesi di fronte a pericoli di natura fisica, organizzativa o sociale².

Lo stesso concetto della natura "*transeuropea*" che la rete è chiamata ad assumere, termine di nuovo conio³, è indice di queste finalità: l'idea di fondo è quella di un intreccio di linee fisiche che attraversi l'Europa intera superando le barriere e gli ostacoli *in primis* fisici e naturali e che permetta, come fine ultimo, anche alle regioni più periferiche e arretrate di poter fruire di collegamenti rapidi ed efficienti con le grandi città, porti, stazioni, aeroporti dell'UE.

In generale, nel linguaggio europeo, si parla, più ampiamente, di "*Reti transeuropee*", spesso denominate *RTE* dallo spagnolo *Redes Transeuropeas* o dal francese *Réseaux*

Torino, 1992, voce "*rete*", p. 1179) quel "*complesso di canali o strade, o strade ferrate, o linee telegrafiche, ecc., comuni a un luogo e comunicanti tra loro o intersecantisi*".

Il termine viene utilizzato in maniera piuttosto poliedrica nel settore delle scienze sociali, mentre assume nel diritto un valore inizialmente di "*figura retorica*" (così S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI – M. MORISI, *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 43), senza tuttavia assurgere ad oggetto di disciplina giuridica sistemica o a canone interpretativo. Infatti, è solo grazie alle norme di fonte comunitaria che, a partire dalla fine degli Anni Ottanta del secolo scorso, vengono dettate disposizioni specifiche per le reti fisiche nell'ambito dell'avvio della liberalizzazione dei servizi pubblici a rete - servizi di cui, appunto, le reti sono le "*portanti*" [in questi termini: P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Passigli Editori, Firenze, 2010, p. 26] - fenomeno che ha spinto la dottrina addirittura a parlare, in maniera provocatoria, di "*diritto delle reti*": "è [...] nei regolamenti e direttive comunitari e nelle disposizioni nazionali di attuazione che si può rinvenire un corpus normativo, abbastanza uniforme, che si riferisce espressamente alla rete" e, in particolare, "*la separazione fra rete e servizio voluta dal diritto comunitario delle liberalizzazioni [...] è il vero momento genetico del "diritto delle reti" [...]*": così F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in E. PICOZZA – E. GABRIELLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'economia*, CEDAM, Padova, 2008, vol. VI, p. 15.

² Così P. M. MANACORDA – C. DE VINCENTI, *Introduzione*, in P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi delle reti*, cit., pp. 23-24.

³ Il termine deriva dall'inglese "*trans-european*", ma è palese l'origine latina del termine (lat. "*trans*", oltre, al di là).

Transeuropèens, in riferimento alle cosiddette “reti fisiche o infrastrutturali”⁴ che riguardano espressamente i settori dei trasporti, dell’energia e delle telecomunicazioni⁵.

In questo contesto, spostandosi dal piano definitorio al piano delle fonti, la materia è attualmente disciplinata all’interno del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) che dedica alla tematica tre articoli (artt. 170-172) collocati nell’apposito titolo XVI (rubricato appunto “*Reti transeuropee*”)⁶ da leggersi pur sempre in correlazione con il titolo VI (artt. 90-100) del TFUE interamente dedicato ai trasporti.

⁴ La categoria è riportata all’interno della classificazione operata da F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell’economia*, cit., p. 9. In particolare, l’A. esplica una classificazione in tre categorie (che ritiene utile anche a fini prettamente giuridici) basata sul “*supporto “preminente” utilizzato per la circolazione e la connessione*”:

- 1) reti fisiche o infrastrutturali, laddove assume rilevanza il “sostrato materiale”, cioè l’infrastruttura, che permette l’erogazione di un servizio (ad es. reti del trasporto ferroviario, aereo, marittimo, reti elettriche, idriche, del gas, delle telecomunicazioni);
- 2) reti virtuali, quando a prevalere non è l’infrastruttura materiale, ma l’interazione che la stessa rende possibile (ad es. reti telematiche o postali);
- 3) infine, reti istituzionali, vale a dire insiemi di persone o organizzazioni la cui interazione permette di addivenire a decisioni “cooperate” (ad es. reti tra *Authorities* nazionali e Commissione europea).

Ad accomunare i tre tipi di rete sarebbe l’esistenza di “regole” per il loro funzionamento. Queste sarebbero maggiormente formalizzate per quanto concerne le infrastrutture, ragion per cui il diritto si sarebbe maggiormente focalizzato sulle stesse e meno sulle altre (divenute centrali, invece, negli studi delle scienze sociali).

⁵ Nel presente lavoro ci occuperemo specificamente delle sole *TEN-T*, acronimo utilizzato per l’espressione inglese “*trans-European transport Network*” (rete transeuropea dei trasporti), rinviando alle apposite sedi per l’approfondimento delle problematiche relative alle *TEN-E* (“*Trans-European Network of Energy*”, rete transeuropea dell’energia) e alle *e-TEN* (rete transeuropea delle telecomunicazioni), anch’esse oggetto di revisione in sede normativa europea.

⁶ Articoli di cui si riporta il testo:

Articolo 170 (*ex articolo 154 del TCE*)

“1. Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 26 e 174 e per consentire ai cittadini dell’Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall’instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l’Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia.

2. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l’azione dell’Unione mira a favorire l’interconnessione e l’interoperabilità delle reti nazionali, nonché l’accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell’Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche”.

Articolo 171 (*ex articolo 155 del TCE*)

“1. Per conseguire gli obiettivi di cui all’articolo 170, l’Unione:

— stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune,

— intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l’interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell’armonizzazione delle norme tecniche,

— può appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri, individuati nell’ambito degli orientamenti di cui al primo trattino, in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni di interesse; l’Unione può altresì contribuire al finanziamento negli Stati membri, mediante il Fondo di coesione istituito conformemente all’articolo 177, di progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

Tuttavia, per meglio comprendere l'importanza delle suddette previsioni normative, è bene sottolineare sin d'ora che il Trattato di Roma non conteneva, originariamente, alcuna disposizione in materia: la costruzione di reti, infatti, attività fortemente legata alla pianificazione territoriale, era considerata dagli Stati di competenza esclusiva nazionale⁷ tant'è che non vi faceva alcun cenno neppure il titolo dedicato ai trasporti⁸.

Per cogliere appieno l'importanza dell'attuale normativa in materia di TEN-T è, allora, opportuno, procedere ad un breve *excursus* storico sulla normativa che si è succeduta a livello europeo in tale settore, onde prendere consapevolezza del perché la stessa idea di addivenire alla costruzione di reti infrastrutturali venga considerata relativamente recente, quantomeno rispetto alla politica dei trasporti che risulta effettivamente più datata⁹.

1.1. Evoluzione normativa in materia di TEN-T.

I primi interventi in materia di infrastrutture di trasporto si sono, infatti, collocati su un piano più prettamente ultra-comunitario, cioè a livello di cooperazione internazionale¹⁰, al fine, principalmente, di delineare i tracciati dei cosiddetti 'corridoi'¹¹.

L'azione dell'Unione tiene conto della potenziale validità economica dei progetti.

2. *Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche svolte a livello nazionale che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 170. La Commissione può prendere, in stretta collaborazione con gli Stati membri, qualsiasi iniziativa utile per favorire detto coordinamento.*

3. *L'Unione può decidere di cooperare con i paesi terzi per promuovere progetti di interesse comune e garantire l'interoperabilità delle reti".*

Articolo 172 (ex articolo 156 del TCE)

"Gli orientamenti e le altre misure di cui all'articolo 171, paragrafo 1, sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Gli orientamenti ed i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato".

⁷ H. STEVENS, *Transport policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Hampshire, UK, 2004, p. 173 parla di vera e propria riluttanza da parte degli Stati membri in tal senso ("the reluctance of Transport and Finance ministers to open the door to large community expenditure programmes").

⁸ 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 *Riv. It. dir. pubbl. comun.*, 2008, n. 3-4, p. 797.

⁹ Così, F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, cit., pp. 24 e ss.; G. PIZZANELLI, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-T*, in C. BUZZACCHI, *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 131.

¹⁰ E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto. Modalità di formazione, valore giuridico e prospettive*, in *Dir. Comm. Int.*, 2006, p. 654; K. MARCANTONIO, *Le reti di trasporto paneuropee nell'area mediterranea*, in *Riv. Studi pol. int.*, 2005, pp. 659 e ss.

Ora, con il termine corridoio si voleva indicare una striscia di territorio di uno Stato incuneata nel territorio di un altro Stato. L'origine geo-politica del termine si fa risalire al periodo fra le due guerre mondiali quando si individuava il cosiddetto "*corridoio polacco*" nello stretto lembo di territorio a occidente della Vistola, contiguo alla città libera di Danzica, che metteva in comunicazione la Polonia con il Mar Baltico, separando la Prussia orientale dal resto della Germania, la cui esistenza, peraltro, provocò, nel 1939, l'invasione della Polonia da parte dei tedeschi¹².

Tuttavia, la stessa nozione di "*corridors*" cominciò a destare da subito una certa ambiguità di fondo già a livello lessicale.

La dottrina, in particolare, si è a lungo sforzata sino ad oggi di individuare una differenza tra "*corridoi*" e "*rete transeuropea dei trasporti*", nonostante i due termini venissero (e siano tuttora) spesso utilizzati come sinonimi, riscontrandola nella circostanza che la rete collegava Stati membri, mentre i corridoi, potendo in parte sovrapporsi alla TEN-T, collegavano Stati membri con Paesi terzi¹³; si parlava per lo più, in quest'ultimo caso, di "*corridoi paneuropei*", la cui istituzione, peraltro, veniva fatta risalire e spiegata alla luce del processo storico caratterizzato dalla fine della divisione in blocchi dell'Europa e dalla caduta della cosiddetta "cortina di ferro"¹⁴ e la cui peculiarità giuridica veniva individuata nell'essere i medesimi dei veri e propri "*meccanismi internazionali gestiti da una pluralità di soggetti internazionali ma volti all'attuazione di una politica comunitaria*"¹⁵ rivolta per lo più all'area balcanica¹⁶ e

¹¹ Sulla nozione in questione v. *infra*, § 2.2.2.

¹² Così in AA.VV., *Dizionario enciclopedico italiano*, Treccani, Roma, 1970, voce "*corridoio*", vol. III, p. 1154.

¹³ Così: E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti*, cit., p. 654; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2011, p. 55 (nota 12); I. IOZZOLINO, *La politica europea dei trasporti. Dai TEN-T priority projects ai corridoi pancontinentali*, in *Bollettino della Società geografica italiana*, 2004, n. 2, pp. 413 e ss.; K. MARCANTONIO, *Le reti di trasporto paneuropee nell'area mediterranea*, cit., p. 661.

Sia consentito solo accennare in questa sede che, anche se tale dibattito dottrinale può essere apparso ad alcuni privo di reale utilità concreta, ciò non toglie rilievo al fatto che esso abbia comunque fornito un dato scientifico di non poco conto a livello definitorio, oltre ad aver suscitato un rinnovato interesse per la tematica in analisi. Sul punto v.si anche A. NAPOLITANO, *Cooperazione economica, corridoi e autostrade del mare nel Mediterraneo*, in S. CAMPAILLA – M. MOSCONI, *L'Europa e il Mediterraneo. Profili giuridici ed economici*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 161.

¹⁴ E. CHITI – S. CAFARO (a cura di), *I corridoi paneuropei. Ragioni, fonti, amministrazione*, Argo, Lecce, 2003, pp. 9 e ss.

¹⁵ In questi termini, E. CHITI – S. CAFARO (a cura di), *I corridoi paneuropei*, cit., p. 33.

¹⁶ Per approfondimenti sul tema dei corridoi paneuropei v.si E. CHITI – S. CAFARO (a cura di), *I corridoi paneuropei*, cit.; F. BOTTA – M. CAPRIATI (a cura di), *Transizione nei Balcani e reti transadriatiche. Il valore della prossimità*, Cacucci Editore, Bari, 2003; T. FAVARETTO - S. GOBET, *L'Italia, l'Europa centro orientale e i Balcani. Corridoi pan-europei di trasporto e prospettive di*

dell'Est Europa al confine con la Russia, essenzialmente in vista dell'allargamento dell'ordinamento giuridico europeo ai suddetti Paesi¹⁷.

Timidamente, attorno agli Anni Sessanta¹⁸ del secolo scorso si cominciò a dedicare una maggiore attenzione alla tematica anche a livello comunitario grazie ad una raccomandazione sui trasporti in cui la Commissione sottolineò tutti quei benefici che sarebbero potuti derivare dal coordinamento degli investimenti nazionali in materia e dall'individuazione di progetti di carattere prioritario¹⁹. Tuttavia, un vero e proprio cambiamento di rotta cominciò a registrarsi solo a partire dalla fine degli Anni Ottanta e

cooperazione, Laterza, Roma-Bari, 2001; C. JEAN – T. FAVARETTO (a cura di), *Reti infrastrutturali nei balcani. Superamento del dilemma tra integrazione regionale ed europea*, Franco Angeli, Milano, 2002; R. DE LUZENBERGER, *I programmi europei per lo sviluppo dei corridoi II e IX nei nuovi Paesi occidentali indipendenti: Bielorussia, Russia, Ucraina*, in E. FANARA (a cura di), *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti. Atti del convegno di Acireale (Catania) 27-31 agosto 2001*, Ricerche CUST, Messina, 2002, pp. 237 e ss.; infine, per un'analisi particolareggiata delle origini dei corridoi paneuropei nel settore ferroviario v.si: E. RITROVATO, *Alle origini dei corridoi pan-europei. La ferrovia transbalcanica italiana (1890-1940)*, Cacucci Editore, Bari, 2006.

¹⁷ A tal proposito, è interessante notare come tale ambiguità ha, di fatto, cessato di esistere grazie alla recente approvazione del nuovo Regolamento (UE) n. 1315/2013 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, in *GUUE* L 348 del 20 dicembre 2013, pp. 1 e ss.

Tale atto normativo, infatti, seppur modificando leggermente la definizione contenuta all'interno della relativa proposta normativa [v.si Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, COM/2011/650 definitivo/2 – 2011/0294 (COD), liberamente consultabile in http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm], fornisce nel capo IV (rubricato “*Realizzazione della rete centrale mediante corridoi della rete centrale*”), per la prima volta nozione e finalità complete dei corridoi. Rinviando alla trattazione successiva (v.si, in particolare, *infra* § 2.2.2.), si può in questa sede solamente anticipare che i corridoi vengono definiti all'interno del suddetto regolamento come “*uno strumento per facilitare la realizzazione coordinata della rete centrale*” e, dunque, come parti della medesima.

¹⁸ Più precisamente (cfr. L. O. BLANCO – B. VAN HOUTTE, *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*, Editorial civitas S.A., Madrid, 1996, p. 45), nel 1961 la Commissione promulgò un *Memorandum* sulle linee generali della politica dei trasporti (cosiddetto *Memorandum* di Straus, dal nome dell'allora Commissario trasporti), che, tuttavia, non ebbe seguito. Più significativamente, nel 1978, il Consiglio adottò, dietro stimolo della Commissione europea, la Decisione n. 78/174/CEE del Consiglio del 20 febbraio 1978, che istituisce una procedura di consultazione e crea un comitato in materia di infrastrutture dei trasporti, in *GUCE* L 54 del 25 febbraio 1978, pp. 16 e ss.

¹⁹ M. TURRO', *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon Elsevier, Amsterdam (Netherlands), 1999, p. 96. L'Autore, peraltro, ricostruisce attentamente tale fase storica: v. pp. 93 e ss.

Del resto, si conceda un'osservazione: la Comunità europea per lungo tempo, con un'inerzia protrattasi per più di trent'anni, non ha attuato, più in generale, la politica comune dei trasporti prevista dal Trattato di Roma: lo testimonia la sentenza della Corte di giustizia dell'UE, 22 maggio 1985, causa C-13/83, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, p. I-5253, in cui il Parlamento contestava le omissioni del Consiglio di fronte alle varie proposte avanzate dalla Commissione in materia. Per quel che attiene all'oggetto della nostra trattazione, è significativo che il Parlamento contestasse al Consiglio delle Comunità europee di aver omissso, in violazione del trattato CEE, di pronunciarsi, fra le altre, sulla proposta della Commissione delle Comunità europee elencata al n. 14, cioè la “*proposta di regolamento del Consiglio relativo al sostegno dei progetti d'interesse comunitario in materia di infrastrutture di trasporto*, in *GU C 207, 1976, pag. 9, modificata, GU C 249, 1977, pag. 5 e 1980, n. C 89, pag. 4; parere del Parlamento europeo, GU C 293, 1976, e C 197, 1980*”.

inizio Anni Novanta²⁰ del secolo scorso, grazie alla combinazione di una serie di fattori di sviluppo di carattere pratico, politico e istituzionale²¹.

Ad ogni modo, è solo con il Trattato di Maastricht che la materia dello sviluppo delle infrastrutture²² è entrata a far parte a pieno titolo del novero degli obiettivi dell'ordinamento europeo mediante l'inserimento all'interno dell'art. 3 *lett. n)*²³ e l'introduzione, nella parte terza del Trattato, di un apposito titolo costituito da tre norme

²⁰ G. BERTEZZOLO, *Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari*, cit., *loc. cit.*; D. JOHNSON – C. TURNER, *Trans-European Networks. The political economy of integrating Europe infrastructure*, Macmillan, Basingstoke, 1997; M. TURRO, *Going trans-European*, cit., *loc. cit.*; H. STEVENS, *Transport policy*, cit., *loc. cit.*; J. A. VINOIS, *Les réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donnée au Marché Unique*, in *Revue du marché unique européen*, 1993, n. 1, p. 95; IDEM, *Après les Conseils européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen: quelles perspectives pour le réseau transeuropéen de transport?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1995, n. 385, pp. 83 e ss.

Le prime riflessioni da parte della Commissione sul tema delle reti di infrastrutture europee furono avviate in virtù di un Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 4 ottobre 1989, *Vers de réseaux transeuropéens*, SEC(89) cui seguirono due significative comunicazioni della Commissione: Comunicazione della Commissione europea al Consiglio del 18 dicembre 1989, *Verso reti transeuropee: obiettivi e possibili applicazioni*, COM(89)643 def.; Comunicazione della Commissione del 23 gennaio 1991, *Verso reti transeuropee per un programma d'azione comunitario*, COM/90/585 def.

²¹ Fattori per la cui analisi approfondita si rinvia a: H. STEVENS, *Transport policy*, cit., 2004, pp. 173-177.

Più in generale, in tema di reti transeuropee di trasporto si vedano altresì: F. FINES, *Les frontières de l'Union européenne dans les politiques relatives aux transports*, in L. GRARD (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agen Université Montesquieu-Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 581 e ss.; A. GIUNTINI – C. PAVESE (a cura di), *Reti, mobilità, trasporti. Il sistema italiano tra prospettiva storica e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2004; R. IZQUIERDO, *La política de transportes terrestres y de redes transeuropeas*, in C. F. MOLINA DEL POZO (a cura di), *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Editorial centro de estudios Ramon Areces S.A., Madrid, 1995, pp. 795 e ss.; D. C. LE BIHAN, *L'Europe des transports: entre marché intérieur et cohésion territoriale*, in L. GRARD (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agen Université Montesquieu-Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 153 e ss.; J. MCCORMICK, *European Union politics*, Palgrave Macmillan, New York (USA), 2011, p. 333 e ss.; E. MOAVERO MILANESI, *Le politiche per le infrastrutture: la politica delle "reti transeuropee", dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni*, in L. FERRARI BRAVO – E. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, vol. II, pp. 396 e ss.; N. MOUSSIS, *Handbook of European Union*, European Study Service, Rixensart (Belgium), 1997, pp. 74 e ss.

²² In realtà il Trattato non fornisce una nozione di infrastrutture, termine di uso larghissimo, ma di non piena definizione; tuttavia, si può concordare con chi sostiene che il Trattato di Maastricht "ha scelto una strada saggia. Da un lato, ha introdotto l'endiadi infrastruttura-rete, senza imporre un netto confine (lasciando libero campo a letture diverse delle definizioni e delle relazioni [...]), e dall'altro ha limitato il campo dell'endiadi nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Cosicché la norma si riferisce solo alle reti e alle infrastrutture che riguardino questi settori": A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, cit., pp. 304-305.

²³ L'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, in *GUCE* n. C 191 del 29 luglio 1992, stabiliva che "Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:

[...]

n) l'incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti transeuropee".

specifiche (il XII “*Reti transeuropee*”, artt. 129 B, C, D²⁴ poi titolo XV, artt. 154-156 Trattato di Nizza). In tal modo, venne sancita *ex novo* la competenza comunitaria in materia sotto forma, più specificamente, di competenza concorrente, attribuendo alla Comunità europea (oggi Unione europea) il potere di legiferare affiancando gli Stati membri e nel rispetto del principio di sussidiarietà²⁵.

²⁴ Si riporta il testo dei citati articoli:

Articolo 129 B

“1. Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 7 A e 130 A e per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

2. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione della Comunità mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche”.

Articolo 129 C

“1. Per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 129 B, la Comunità:

- stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune;

- intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche;

- può appoggiare gli sforzi finanziari degli Stati membri per progetti d'interesse comune finanziati dagli Stati membri e individuati nell'ambito degli orientamenti di cui al primo trattino, in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni d'interesse; la Comunità può altresì contribuire al finanziamento negli Stati membri, mediante il Fondo di coesione da istituire entro e non oltre il 31 dicembre 1993 conformemente all'articolo 130 D, di progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

L'azione della Comunità tiene conto della potenziale validità economica dei progetti.

2. Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche svolte a livello nazionale che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 129 B. La Commissione può prendere, in stretta collaborazione con gli Stati membri, qualsiasi iniziativa utile per favorire detto coordinamento.

3. La Comunità può decidere di cooperare con i paesi terzi per promuovere progetti di interesse comune e garantire l'interoperabilità delle reti”.

Articolo 129 D

“Gli orientamenti di cui all'articolo 129 C, paragrafo 1 sono adottati dal Consiglio, che delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Gli orientamenti ed i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato.

Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta le altre misure previste nell'articolo 129 C, paragrafo 1”.

²⁵ A. PREDIERI, *op. ult. cit.*, p. 322, facendo leva sul termine “concorrere” contenuto nell’art. 154 n. 1 (ex art. 129 B), delinea la competenza in materia di reti transeuropee come di settore di “concorso necessario”, poiché non sarebbe neppure ipotizzabile la creazione di reti europee senza un intervento comunitario. *Contra*, sulla competenza non esclusiva della Comunità, v.si R. BIEBER – F. MAIANI – M. DELALOYE, *Droit européen des transports*, Helbing e Lichtenhahn, Bruxelles, 2006, p. 344 che forniscono un’interpretazione opposta del verbo “contribue” contenuto nella norma; L. FUMAGALLI, *Art. 154*, in F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001, p. 621; M. VANDEN ABEELE – Y. CAPOUET, *Les réseaux transeuropéens*, in

Risultò fin da subito evidente come non fossero stati concessi alla Comunità poteri molto incisivi in materia²⁶. Né, del resto, furono apportate modifiche di rilievo da parte del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa²⁷ prima e dal Trattato di Lisbona²⁸ poi. Quest'ultimo, in particolare, ha ripreso *in toto* il preesistente titolo dedicato alle reti senza apportarvi alcuna variazione; tuttavia, non si può sottacere la specificazione operata laddove nell'attuale art. 4 paragrafo 2 lett. h) TFUE si contempla la materia delle "reti transeuropee" all'interno di quelle di competenza concorrente dell'Unione con quella degli Stati membri, ponendo fine alla *querelle* dottrinale che si era sviluppata sul punto²⁹.

1.2. Gli articoli 170-172 TFUE.

Un tanto detto, si può oggi affermare che è stato attribuito all'Unione europea il compito, consacrato dall'attuale art. 170 TFUE, di concorrere alla costituzione e allo

Commentaire Mégret – Le droit de la CEE, vol. III, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1996, p. 139.

Il Trattato di Lisbona ha poi elencato la materia definitivamente tra quelle a competenza concorrente (sul punto v.si anche *infra* capitolo 4).

²⁶ Secondo parte della dottrina tali articoli avrebbero palesato l'intento di assicurare una pianificazione del territorio a livello europeo (così A. PREDIERI, *Le reti transeuropee*, cit., p. 28) o, comunque, la loro introduzione avrebbe testimoniato la volontà della Comunità europea di svolgere un ruolo positivo e non più solo interdittivo, allo scopo di creare in futuro servizi a rete europei: così, *ex multis*, C. STOFFAËS, *Instiller l'intérêt général en Europe*, in C. STOFFAËS (a cura di), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, collezione ISUPE, ASPE Europe éd., Paris, 1994, pp. 495 e ss. Secondo altri Autori, invece, la motivazione fu di ordine prettamente politico sul presupposto che la pianificazione delle reti non avrebbe inciso in maniera significativa a livello nazionale a differenza della politica dei trasporti: v.si G. TURRO', *Going trans-European*, cit., pp. 99 e ss.

A ben vedere, si può convenire con chi afferma che l'Unione europea si riduca, allo stato attuale, ad "interconnettere" reti di trasporto nazionali, limitandosi a coordinare le politiche di pianificazione dei singoli Stati membri senza riuscire ad imporre una programmazione a livello europeo che sarebbe atta a superare l'approccio tradizionalmente nazionale alla materia: così G. BERTEZZOLO, *Il procedimento per l'individuazione*, cit. p. 834.

²⁷ M. MOLIGNONI, *Trasporti, reti, energia*, in A. ADINOLFI – A. LANG (a cura di), *Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 321. E' bene ricordare che tale Trattato non è mai entrato in vigore. Il relativo progetto, infatti, fu firmato solennemente a Roma il 20 ottobre 2004, ma il susseguirsi delle ratifiche fu bruscamente interrotto a causa dell'esito negativo dei referendum tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi.

In tema di Costituzione per l'Europa e reti di trasporto si veda anche: J. L. CLERGERIE, *L'apport du traité établissant une Constitution pour l'Europe en matière de réseaux transeuropéens*, in L. GRARD (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agén Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 431 e ss.

²⁸ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in *GU C* 306 del 17 dicembre 2007.

²⁹ Sull'esatta natura della competenza europea in materia di reti *ante* Trattato di Lisbona, si veda, infatti, *supra* (in particolare nota 25).

sviluppo di reti transeuropee con lo scopo di contribuire alla realizzazione del mercato interno (ai sensi dell'art. 26 TFUE) e della coesione economica, sociale e territoriale³⁰ (art. 174 TFUE) con l'obiettivo, altresì, di favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali nonché l'accesso alle medesime.

A tal fine, il primo trattino dell'art. 171 n. 1 TFUE attribuisce all'Unione, come strumento più importante di attuazione della politica europea in materia di TEN, l'adozione di "*orientamenti*" volti a stabilire gli obiettivi, le priorità, le linee principali di tale politica e l'individuazione dei principali progetti di interesse comune.

Il secondo trattino, prevede poi la possibilità di adottare ogni azione che si riveli necessaria a garantire l'interoperabilità delle reti (in particolar modo nel settore dell'armonizzazione delle norme tecniche), mentre il terzo ed ultimo trattino fanno riferimento alla possibilità di appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri e di contribuire al finanziamento di progetti specifici in materia di TEN mediante il Fondo di coesione *ex art.* 177 TFUE.

Al riguardo, per quel che concerne i rapporti interni tra le singole disposizioni di cui ai tre 'trattini' del paragrafo 1, è irrilevante che gli orientamenti siano fissati nello stesso atto del contributo finanziario e non in un atto separato adottato in precedenza, poiché anche in tale ipotesi risulta soddisfatta l'esigenza di progetti d'interesse comune che siano stati già individuati³¹.

Tutti i suddetti atti e, in particolare, gli orientamenti vanno adottati, secondo quanto statuisce il successivo art. 172 TFUE, dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale (CESE) e del Comitato delle regioni (COREG).

³⁰ Originariamente, il Trattato faceva riferimento solo alla coesione economica e sociale. Con il Trattato di Lisbona, il titolo XVIII ha assunto la denominazione completa con l'aggiunta dell'aggettivo "*territoriale*" (cfr. artt. 174-178 TFUE). Si riporta il testo dell'art. 174 TFUE: "*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.*

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna".

³¹ In questi termini, v.si la sentenza (in particolare il paragrafo 34) della Corte di giustizia UE del 28 maggio 1998, causa C-22/96, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, p. I-03231, che ha così sancito l'autonomia dell'art. 129 C, n. 1, secondo trattino, rispetto al primo trattino del medesimo paragrafo.

La vera particolarità, presente sin dalla formulazione originaria della normativa in esame e che dimostra ancora una volta il limitato ruolo che gli Stati hanno voluto attribuire all'Unione in materia di reti, sta nel fatto che, ai sensi dell'art. 172 n. 2 TFUE, agli Stati il cui territorio è direttamente interessato da tali orientamenti, è attribuito un diritto di veto nei confronti della loro adozione. Ciò sta a significare che la Commissione, qualora si appresti ad elaborare proposte in materia di orientamenti, dovrà ottenere da ogni singolo Stato membro interessato il consenso alla proposta.

Naturalmente, ciò implica due ulteriori fondamentali conseguenze: da un lato, anche il Parlamento europeo e il Consiglio avranno un margine di manovra piuttosto ridotto dovendosi i medesimi in qualche modo attenere a quanto già deliberato dagli Stati in questione, dall'altro lato, alla Commissione dovranno essere delegati appositi poteri volti a garantire l'adattamento successivo della normativa³².

Ad ogni modo, è ormai indubbio che l'art. 171 costituisca, assieme al successivo art. 172 TFUE, la specifica base giuridica per l'adozione delle ivi contemplate misure in materia di TEN; e ciò anche qualora le medesime si prefiggano obiettivi perseguiti altresì dal mercato interno. Infatti, come ha avuto modo di affermare la giurisprudenza europea negli Anni Novanta del secolo scorso (sotto la vigenza del testo del trattato *post* Maastricht) *“anche se la normativa concerne anche obiettivi perseguiti dall'art. 100 A [oggi art. 114 TFUE], non ci si può basare sull'esistenza di quest'ultimo per limitare la sfera di applicazione dell'art. 129 C, n. 1, secondo trattino [oggi art. 171 TFUE]”*³³ e ciò non solo perché il semplice fatto che un atto europeo incida sull'instaurazione del mercato interno non basta a imporre il ricorso alla norma più generale³⁴ (cioè, in questo caso, l'art. 114 TFUE), ma anche, più semplicemente, perché la lettera stessa delle norme in materia di TEN aggancia la materia al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 26 TFUE, ossia l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno.

Allo stesso modo, secondo costante giurisprudenza, il valersi dell'art. 352³⁵ TFUE (già art. 235 Tr. Roma) come base giuridica di un atto è ammesso solo quando nessun'altra

³² E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti*, cit., p. 658; J. A. VINOIS, *Les réseaux transeuropèen*, cit., pp. 104 e ss.

³³ In questi termini: sentenza della Corte di giustizia UE, 26 marzo 1996, causa C-271/94, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, p. I-01689.

³⁴ Sul punto si veda la sentenza della Corte di giustizia UE, 4 ottobre 1991, causa C-70/88, *Parlamento contro Consiglio*, in *Racc.*, p. I-4529.

³⁵ Art. 352 TFUE (*ex articolo 308 del TCE*): *“1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi*

disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto medesimo³⁶.

1.3. I primi orientamenti in materia di TEN-T e le modifiche successive.

All'interno del quadro così delineato, i primi orientamenti in materia furono definiti a breve distanza dall'attribuzione della competenza comunitaria in tema di programmazione della TEN-T attuata con il Trattato di Maastricht, in particolare dopo la pubblicazione da parte della Commissione del Libro bianco del 1993³⁷ e all'esito dei lavori svolti dal "gruppo Christophersen"³⁸.

ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.

2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.

3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.

4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea".

³⁶ Così, *ex multis*, sentenze della Corte di giustizia UE del 26 marzo 1987, causa 45/86, *Commissione contro Consiglio*, in *Racc.*, p. 1493, punto 13; sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, *Parlamento contro Consiglio*, cit.; 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo contro Consiglio*, in *Racc.*, p. I-6177.

³⁷ Libro Bianco del 5 dicembre 1993, *Crescita, competitività, occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, COM(93) 700 def. Il Libro fu presentato nell'autunno del 1993 dall'allora Presidente della Commissione Delors ed evidenziò, anche nell'ottica dell'aumento della competitività imprenditoriale, della creazione di nuovi posti di lavoro e, più in generale del miglioramento della qualità della vita dei cittadini, l'importanza di una rapida realizzazione di più efficienti reti di trasporto. Tuttavia, come è stato sottolineato in dottrina (v.si S. PARUOLO, *Le grandi reti europee di trasporto*, in *Affari sociali internazionali*, n. 4, 1995, p. 64), il Libro si limitava a proporre un metodo, volto ad accelerare le decisioni, basato sull'identificazione dei progetti prioritari e sulla definizione dei mezzi di finanziamento.

³⁸ Il Consiglio europeo, per la realizzazione del Libro bianco succitato, procedette alla costituzione di un gruppo di lavoro, di carattere essenzialmente intergovernativo – diplomatico (così N. GIANNELLI, *Le reti transeuropee dei trasporti tra integrazione e competizione*, in A. PREDIERI – M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 349) per le infrastrutture di trasporto ed energia, il cosiddetto "Gruppo Christophersen", con il compito di individuare, tra i vari progetti proposti dagli Stati membri, quelli da ritenersi prioritari. Il Gruppo chiese, poi, al Consiglio europeo riunitosi ad Essen nel dicembre del 1994, di approvare la natura prioritari di alcuni progetti di interesse comune e di invitare il Parlamento europeo e il Consiglio a definire gli orientamenti per la TEN-T.

I suddetti orientamenti furono adottati con la decisione 1692/96/CE del Parlamento e del Consiglio³⁹, con cui vennero individuate le linee direttrici per lo sviluppo della rete a livello europeo, definite le condizioni atte a qualificare un progetto come di interesse comune (onde poter beneficiare di appositi finanziamenti comunitari) ed elencati quattordici progetti prioritari già individuati dal Consiglio europeo di Essen del 1994 e di Dublino del 1996.

Tali orientamenti furono successivamente modificati. In particolare, con la decisione 884/2004/CE⁴⁰, anch'essa scaturita dalla pubblicazione di un Libro bianco⁴¹ e anch'essa all'esito dell'attività di un gruppo di lavoro di Alto Livello⁴², furono rivisti i termini di scadenza per la realizzazione, furono aumentati al numero di trenta i progetti prioritari e fu introdotta la figura del cosiddetto "coordinatore europeo"⁴³, cui seguì, nel 2006,

Per approfondimenti v. *si Réseaux transeuropéens: rapport intérimaire du président du groupe des représentants personnels des chefs d'Etat ou de gouvernement au Conseil européen de Corfou (groupe Christophersen)*, in *BU Supplément 2*, 1994, pp. 45-102.

Come si noterà nel prosieguo della trattazione, le Istituzioni europee hanno continuato a fare ricorso a tali gruppi di lavoro, il cui ruolo essenziale venne efficacemente individuato da subito nel compito di sensibilizzare i massimi responsabili politici soprattutto allo scopo di attirare l'attenzione sugli ostacoli che si sovrappongono all'effettiva attuazione dei progetti chiave prioritari in materia di reti: così, U. DRAETTA (a cura di), *Elementi di diritto comunitario. Parte speciale, il diritto sostanziale della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 310.

³⁹ Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (*Trans-European Transport Networks, TEN-T*), in *GUCE L 228* del 9 settembre 1996, pp. 1 ss.

⁴⁰ Sono intervenute le seguenti modifiche: Decisione n. 1346/2001/CE 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, in *GUCE L 185* del 6 luglio 2001, pp. 1-36; Decisione n. 884/2004/CE 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, in *GUCE L 201* del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.; Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, in *GUUE L 204* del 5 agosto 2010, pp. 1 e ss.

⁴¹ Libro Bianco del 12 settembre 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM/2001/0370 def., non pubblicato in *GU*, ma liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>. Per approfondimenti su tale Libro bianco, A. BARON, *Trans-European Networks (TENs): passato, presente e futuro*, in E. FANARA (a cura di), *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, CUST, Messina, 2003, pp. 26 e ss.; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 62 e ss.; S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2001, pp. 463 e ss.

⁴² Trattasi, in questa occasione, del cosiddetto "Gruppo Van Miert", gruppo di Alto livello sulla TEN-T i cui progetti selezionati furono trasmessi questa volta direttamente alla Commissione.

Per un'interessante analisi comparativa dei due gruppi di lavoro v. G. BERTEZZOLO, *Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari*, cit., pp. 804-808.

⁴³ Sulla figura del coordinatore europeo, si veda *infra* § 2.2.3.

mediante decisione *ad hoc*, l'istituzione dell'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto⁴⁴.

La decisione n. 1692/96/CE venne, poi, abrogata dalla decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che, di fatto, la rifuse in un unico testo assieme alle sue successive modifiche.

Tale rifusione, peraltro, fu attuata in seguito all'analisi da parte della Commissione circa lo stato di avanzamento della TEN-T operata con il Libro verde del 2009⁴⁵, in cui erano stati indicati i benefici raggiunti e messi in luce gli aspetti problematici della pianificazione della rete.

In quel frangente, per ovviare alla situazione venutasi a creare, la Commissione aveva avviato un processo di consultazione per stabilire quale strategia, all'interno di una rosa di tre opzioni, potesse risultare più efficace e dunque preferibile.

Più precisamente, trattavasi delle seguenti tre opzioni ritenute possibili per l'ulteriore sviluppo della TEN-T:

- 1) mantenere l'attuale struttura a doppio livello, comprendente la rete globale e una serie di progetti prioritari;
- 2) ridurre la TEN-T a un unico livello (progetti prioritari, eventualmente collegati in una rete prioritaria);
- 3) elaborare una struttura a doppio livello con la rete globale e una rete centrale, comprendente una rete prioritaria, definita secondo criteri geografici, e un pilastro teorico per aiutare a integrare i vari aspetti della politica dei trasporti e delle infrastrutture di trasporto.

L'esito delle consultazioni portò ad una scelta nella terza fra le direzioni sopraelencate, vale a dire la realizzazione di una nuova struttura a doppio livello, formata da una *comprehensive network* e da una *core network* che la Commissione medesima esplicò più dettagliatamente in un documento del maggio 2010⁴⁶.

⁴⁴ Decisione n. 2007/60/CE 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, in *GUUE* L 32 del 6 febbraio 2007, pp. 88 e ss.

⁴⁵ Libro Verde del 4 febbraio 2009, *TEN-T: riesame della politica - Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti*, COM/2009/0044 def., non pubblicato in *GU*.

⁴⁶ Documento di lavoro della Commissione, *Consultazione sulla futura politica in materia di rete transeuropea di trasporto*, in COM (2010) 212 def.

Nell'ottobre 2009 e nel giugno 2010 si sono tenute, a Napoli e a Saragozza, conferenze a livello ministeriale e delle parti interessate, cui ha fatto seguito la presentazione, da parte della Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di un documento di lavoro dei suoi Servizi⁴⁷ nel quale vengono ulteriormente sviluppati la metodologia e le linee di programmazione e attuazione⁴⁸.

Tutto ciò ha rappresentato un'ottima e completa base per la proposta di Regolamento che la Commissione, anche alla luce del Libro Bianco del 28 marzo 2011⁴⁹, ha inviato al Parlamento europeo e al Consiglio in materia di nuovi Orientamenti TEN-T, atto destinato ad abrogare la decisione n. 661/2010/UE⁵⁰ e che, pochi mesi or sono, dopo aver ottenuto il parere dei due Comitati (CESE e COREG) ai sensi dell'art. 172 TFUE, è entrato definitivamente in vigore⁵¹.

1.4. La disciplina in materia di misure di finanziamento della TEN-T.

Parallelamente ai suddetti interventi, le istituzioni europee hanno dovuto prevedere e adottare adeguate misure di finanziamento dei progetti volti a realizzare le infrastrutture di trasporto che venivano via via individuate.

⁴⁷ Documento di lavoro della Commissione del 19 gennaio 2011, *The New Trans-European Transport Network Policy. Planning and implementation issues*, SEC(2011) 101, liberamente consultabile sul sito <http://www.eea.europa.eu/policy-documents/sec-2011-101-trans-european>.

⁴⁸ Oltre alla consultazione pubblica delle parti interessate, la Commissione si è costantemente mantenuta in contatto:

a) con gli Stati membri:

- attraverso il comitato per il monitoraggio degli orientamenti e lo scambio di informazioni, istituito dalla decisione n. 1692/96/CE (che a partire dal 2010 si riunisce una volta al mese) in merito ai progressi e al contenuto del processo di revisione;

- mediante diversi incontri bilaterali e multilaterali organizzati dai Servizi della Commissione, volti alla discussione sullo sviluppo della rete globale sulle caratteristiche principali della rete centrale;

b) con le singole parti interessate attraverso riunioni separate, in sede di conferenze e tramite i coordinatori dell'UE alle riunioni concernenti i rispettivi progetti prioritari.

⁴⁹ Libro Bianco del 28 marzo 2011, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144 definitivo.

⁵⁰ Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione, cit.

⁵¹ Regolamento (UE) n. 1315/2013 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, cit., per la cui analisi si veda *infra* §§ 2 e ss.

E', infatti, evidente che la realizzazione delle medesime comporta l'utilizzo e, più a monte, il reperimento di ingenti risorse finanziarie che gli Stati membri non sono, tuttora, in grado di coprire interamente, soprattutto se si considera che investimenti di tale portata difficilmente potranno essere supportati con risorse pubbliche, a maggior ragione oggi, data la situazione di crisi economica e finanziaria in cui versano attualmente gli Stati membri.

A tal proposito, è bene sottolineare che il contributo comunitario è sempre stato rappresentato da una piccola percentuale del costo totale dell'investimento⁵².

In questa sede ci limitiamo ad affermare che la normativa cardine è contenuta all'interno del Regolamento n. 2236/95/CE del Consiglio⁵³ e successive modifiche⁵⁴. Da ultimo, è intervenuta l'abrogazione del citato Regolamento, in funzione di una sua codificazione, ad opera del Regolamento (CE) n. 67/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, recante i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, a sua volta oggetto di recentissime modifiche⁵⁵.

⁵² Peraltro, secondo la dottrina, è stato riconosciuto, da sempre, un carattere preferenziale - in sintonia con la priorità attribuita dagli Orientamenti alla tutela dell'ambiente - alle infrastrutture di carattere ferroviario; così: AA. VV., *European railway legislation handbook*, EURAIL PRESS – CER, Bruxelles, 2008, p. 51; R. BIEBER – F. MAIANI – M. DELALOYE, *Droit europeen*, cit., p. 353.

⁵³ Regolamento n. 2236/95/CE del Consiglio, del 18 settembre 1995, che fissa le norme generali per la concessione di un contributo finanziario comunitario nel settore delle reti transeuropee, in *GUCE* L 228 del 23 settembre 1995, pp. 1 e ss.

⁵⁴ Regolamento n. 1655/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 1999, recante modifiche al Regolamento n. 2236/95 del Consiglio, in *GUCE* L 197 del 29 luglio 1999, pp. 1 e ss.; Regolamento (CE) n. 788/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 1655/2000, (CE) n. 1382/2003 e (CE) n. 2152/2003 allo scopo di adattare gli importi di riferimento per tenere conto dell'allargamento dell'Unione europea, in *GUUE* L 138 del 30 aprile 2004, pp. 17 e ss.; Regolamento n. 807/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, recante modifiche al Regolamento n. 2236/95 del Consiglio in materia di principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, in *GUUE* L 143 del 30 aprile 2004, pp. 46 e ss.; Regolamento (CE) n. 1159/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, in *GUUE* L 191 del 22 luglio 2005, pp. 16 e ss.; Regolamento (CE) n. 680/2007 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, in *GUUE* L 162 del 22 giugno 2007, p. 1 e ss.

⁵⁵ Trattasi del Regolamento (CE) n. 67/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, in *GUUE* L 27 del 30 gennaio 2010, pp. 20 e ss., cui hanno fatto seguito una rettifica successiva: Rettifica del regolamento (CE) n. 67/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (*GUUE* L 27 del 30 gennaio 2010), in *GUUE* L 108 del 29 aprile 2010, p. 355, e una recentissima modifica operata mediante il Regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2012, che modifica la decisione

Peraltro, l'ordinamento europeo sin dall'inizio si premurò di affiancare una serie ulteriore di strumenti di finanziamento quali gli interventi della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)⁵⁶, l'utilizzo di fondi di carattere strutturale⁵⁷ o del Fondo di coesione istituito *ex art.* 130 D del Trattato sull'Unione e oggi contemplato nell'art. 177 TFUE⁵⁸, nonché l'apporto dei privati e via discorrendo⁵⁹.

n. 1639/2006/CE che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) e il regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, in *GUUE* L 204 del 31 luglio 2012, p. 1 e ss.

⁵⁶ Per un primo commento in materia di interventi della BEI nel settore delle reti transeuropee, v.si AA. VV., *Les reseaux transeuropeens: le développement des transports en Europe*, in *Reveu fiscalité européenne et droit international des affaires*, n. 2, 1995, pp. 37 e ss., nonché, più specificamente per i prestiti agli Stati dell'Europa centro-orientale, W. CERNOIA – M. CINGOLANI, *Prestiti BEI per lo sviluppo dei trasporti in Europa centrale e orientale: il corridoio V*, in *Est/Ovest*, 1999, n.6, pp. 188 e ss.

⁵⁷ In particolare, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito con il Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, in *GUCE* L 73 del 21 marzo 1975, pp. 1 e ss., modificato dal Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in *GUCE* L 213 del 13 agosto 1999, pp. 1 e ss.

In questa sede si può solo accennare alla proposta avanzata dal nostro Paese nel corso della riunione ECOFIN tenutasi a Nizza nel settembre 2008 (cfr. N. COTONE, *Governo: infrastrutture e lavoro le priorità 2009*, in *Il sole 24 ore*, 3 dicembre 2008, liberamente consultabile in <http://www.ilsole24ore.com>): sostenere gli investimenti strategici mediante un Fondo *equity* costituito da risorse non derivanti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci pubblici dei singoli Stati membri, ma conferite da istituzioni finanziarie disposte ad investire con capitale proprio in progetti a lungo termine e con tassi di ritorno vantaggiosi ma non speculativi, veicolando in questi impieghi capitali privati, risparmi delle famiglie e capitali pubblici dei paesi extraeuropei desiderosi di diversificare i loro investimenti.

Facendo propria la proposta, l'ECOFIN ha affidato lo studio e la realizzazione del suddetto fondo a un Gruppo di lavoro, coordinato dalla Commissione Europea e dalla BEI, in collaborazione con alcuni investitori istituzionali di lungo periodo quali la Cassa Depositi e Prestiti italiana (CDP), francese (*Caisse des Dépôts et Consignations*, CDC), tedesca (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW), cui si sono poi aggiunte la spagnola ICO (*Instituto de crédito oficial*) e la polacca PKO Bank Polski.

Dopo tre mesi di lavoro, il Gruppo ha presentato una proposta per la costituzione del Fondo *equity* “*Marguerite 2020*”, proposta accolta dal Consiglio europeo del 20 dicembre 2008 e realizzata concretamente con la costituzione, avvenuta a Lussemburgo il 12 novembre 2009. Il Fondo inizialmente ha deciso di arrivare a una dimensione di 1,5 miliardi di Euro (la Commissione ha partecipato al Fondo con una quota di 80 milioni di euro, inferiore a quella degli altri soci fondatori che hanno messo 100 milioni di euro ciascuno). Il Fondo investirà in *equity* in nuovi progetti nell'ambito dei TEN-T e TEN-E e rappresenta uno dei primi esempi di cooperazione rafforzata nel settore finanziario in Europa, con il compito di sostenere il mercato per finanziare gli ambiziosi obiettivi della Agenda di Lisbona.

Per quanto sopra e per approfondimenti si rinvia a F. BASSANINI – E. REVIGLIO, *Nuovi strumenti per il finanziamento delle infrastrutture europee*, in M. T. SALVEMINI – F. BASSANINI, *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Passigli editori, Firenze, 2010, pp. 336 e ss.

⁵⁸ Articolo che prevede l'istituzione di un Fondo di coesione “*secondo la stessa procedura per l'erogazione dei contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti*” (art. 170 TFUE ultimo paragrafo). Tale fondo è stato attuato con il Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, in *GUCE* L 130 del 25 maggio 1994, pp. 1 e ss.

⁵⁹ Per una carrellata completa delle diverse modalità di finanziamento in materia di reti alle origini v.si: J. J. MARTÍN ARRIBAS, *Las redes transeuropeas: balance actual y perspectivas de futuro*, in *Anuario de derecho internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 245 e ss.; attualmente v.si G. PIZZANELLI, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-*

In particolare, il tema del finanziamento delle opere infrastrutturali da parte dei privati è sicuramente considerato, a livello europeo, di vitale importanza per l'effettiva realizzazione delle infrastrutture di trasporto: le cosiddette PPP (*Public Private Partnership*), che stabiliscono nuove relazioni tra la sfera pubblica e quella privata, rappresentano una sinergica forma di cooperazione fra le autorità pubbliche e gli operatori economici. Tale cooperazione, presente non solo nei trasporti, ma anche nei settori della sanità pubblica, dell'istruzione, della sicurezza, della gestione dei rifiuti, della distribuzione d'acqua o di energia, è diretta essenzialmente a finanziare, costruire, rinnovare o sfruttare un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. E l'Unione vede inevitabilmente di buon occhio un effettivo coinvolgimento di capitali privati anche per dare respiro alla politica delle reti nel suo complesso⁶⁰, il cui mancato decollo viene ormai ascritto dai più primariamente alla carenza delle risorse⁶¹.

Resta, comunque, il dato di fatto che la Banca Europea per gli Investimenti, sulla base di quanto risulta anche dall'opuscolo settoriale dalla medesima diffuso nel 2009⁶² (che, di fatto, conferma una tendenza già rilevata nel 2006⁶³), rappresenta a tutt'oggi la principale fonte di finanziamenti per le reti non solo all'interno dell'UE, ma anche nei Paesi aderenti: dal 1993, anno in cui le Reti furono inserite nelle politiche dell'UE ad opera del trattato di Maastricht, al dicembre 2008, la BEI ha, infatti, erogato prestiti a

T, cit., pp. 145 e ss. In generale, sul finanziamento delle reti, cfr. S. FARRELL, *Financing European transport infrastructures. Policies and practice in western Europe*, Macmillan Press, Basingstoke, 1999, pp. 24 e ss.; J. A. VINOIS, *Les réseaux transeuropéens*, cit., p. 93 e ss.

⁶⁰ Recentemente, il Libro verde del 30 aprile 2004 sulle *partnership* di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM(2004) 327 def. ha delineato la situazione delle prassi seguite nell'Unione europea in materia alla luce del diritto comunitario, avviando un dibattito sull'opportunità di elaborare, proprio a livello europeo, un quadro giuridico specifico (i risultati della consultazione sono illustrati nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15 novembre 2005 sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni COM/2005/569 def.). Nel 2009, poi, la Commissione ha preso atto della 'sofferenza' dei progetti PPP di fronte alla crisi economica, ma ha ribadito la necessità di sostenerli poiché le PPP sono da considerarsi strumenti fondamentali per fronteggiare l'esigenza di investimenti nei principali settori strategici e tali da stimolare la ripresa e la crescita (v. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 novembre 2009, *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato*, COM(2009)615 def.).

⁶¹ Così C. BUZZACCHI, *Reti e modello sociale europeo*, in EAD., *L'Europa a rete*, cit., p. 19. In particolare, l'Autrice, nell'analizzare quello che può essere considerato un bilancio complessivo della politica delle reti negli ultimi anni, constata una realizzazione solo parziale degli obiettivi prefissati dovuta *in primis* (ed essenzialmente) ad una carenza di risorse finanziarie.

⁶² Banca Europea per gli Investimenti, Opuscolo settoriale "*Finanziamenti BEI alle reti transeuropee*", 2009, n. 2, liberamente consultabile sul sito <http://www.eib.org>.

⁶³ Banca Europea per gli Investimenti, "*I finanziamenti della BEI alle reti transeuropee*", 2006, n. 9, liberamente consultabile sul sito <http://www.eib.org>.

favore di progetti TEN-T per 94,3 miliardi di euro. Inoltre, nel medesimo documento, se da un lato si sottolinea che l'Unione ha individuato 30 progetti prioritari sui quali andrà a concentrarsi il sostegno finanziario stanziato sul bilancio UE, dall'altro, si evidenzia anche che *“il fabbisogno di risorse finanziarie di questi progetti e della rete in generale è ben superiore ai contributi UE. È pertanto previsto che la BEI contribuisca, con i suoi prestiti a lungo termine, a colmare il divario di risorse finanziarie e ad accelerare la realizzazione dei lavori”* programmata per il 2020⁶⁴.

In tale contesto, non è da trascurare l'iniziativa, annunciata dalla Commissione nel quadro della comunicazione sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020⁶⁵, che ha portato alla creazione di un nuovo strumento finanziario europeo (il cosiddetto *“Meccanismo per collegare l'Europa”*)⁶⁶, diretto a sovvenzionare le infrastrutture prioritarie dell'UE nel settore dei trasporti, dell'energia e della banda larga digitale⁶⁷.

⁶⁴ Così si legge in Banca Europea per gli Investimenti, Opuscolo settoriale *“Finanziamenti BEI alle reti transeuropee”*, 2009, cit., p. 1.

⁶⁵ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 giugno 2011, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, COM(2011) 500 def., non pubblicata in *GU*.

⁶⁶ Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010, in *GUUE* L 348 del 20 dicembre 2013, pp. 129 e ss.

⁶⁷ Trattasi di un nuovo strumento integrato per gli investimenti destinati alle infrastrutture prioritarie dell'Unione europea nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, che stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee, allo scopo di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune in tali settori. In particolare, l'art. 3 del Regolamento poc'anzi citato elenca quelli che sono gli obiettivi generali del Meccanismo (per poi passare in rassegna nella norma successiva quelli specifici per ogni settore): *“L'MCE sostiene la realizzazione dei progetti di interesse comune finalizzati allo sviluppo e alla costruzione di nuovi servizi e infrastrutture o all'adeguamento di servizi e infrastrutture esistenti nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Esso dà priorità ai collegamenti mancanti nel settore dei trasporti. L'MCE contribuisce inoltre al sostegno di progetti che presentano un valore aggiunto europeo e vantaggi significativi per la società e che non ricevono un finanziamento adeguato dal mercato. Gli obiettivi generali seguenti si applicano ai settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia:*

a) contribuire a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, conformemente alla strategia Europa 2020, attraverso lo sviluppo di reti transeuropee moderne e ad alta efficienza che tengano conto dei flussi di traffico futuri previsti, assicurando in questo modo benefici per l'intera Unione in termini di miglioramento della competitività nel mercato mondiale e di coesione economica, sociale e territoriale nel mercato interno e creando un contesto più propizio agli investimenti privati, pubblici o pubblico-privati per mezzo di una combinazione di strumenti finanziari e sostegno diretto dell'Unione cosicché i progetti possano beneficiare di tale combinazione di strumenti e sfruttando altresì adeguatamente le sinergie tra i diversi settori.

Il conseguimento di questo obiettivo si misura in base al volume di investimenti privati, pubblici o in partenariato pubblico-privato in progetti di interesse comune e, in particolare, in base al volume di investimenti privati in progetti di interesse comune realizzati attraverso gli strumenti finanziari previsti dal presente regolamento. È prestata particolare attenzione all'uso efficiente degli investimenti pubblici;

Infatti, nell'azione unitaria della Commissione, la relativa Proposta di regolamento⁶⁸, da una parte, e quelle relative agli orientamenti riveduti per i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni, dall'altra, andranno a formare un unico pacchetto normativo coerente, che dovrebbe porre fine alla situazione, ormai constatata dalla dottrina, di un

b) consentire all'Unione di raggiungere i propri obiettivi in termini di sviluppo sostenibile, tra cui una riduzione minima del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 e un miglioramento del 20 % dell'efficienza energetica, nonché un aumento del 20 % della quota delle energie rinnovabili entro il 2020, contribuendo così agli obiettivi di decarbonizzazione dell'Unione a medio e a lungo termine, garantendo al tempo stesso una maggiore solidarietà tra gli Stati membri”.

Si riportano i contenuti degli obiettivi specificamente dettati per il settore di nostro interesse (art. 4 paragrafo 2 del Regolamento citato): “*Nel settore dei trasporti, fornire sostegno ai progetti di interesse comune identificati nell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1315/2013 che perseguono gli obiettivi indicati di seguito e ulteriormente precisati nell'articolo 4 di tale regolamento:*

a) eliminare le strozzature, accrescere l'interoperabilità ferroviaria, realizzare i collegamenti mancanti e, in particolare, migliorare le tratte transfrontaliere. Il conseguimento di questo obiettivo si misura in base:

i) al numero di collegamenti transfrontalieri nuovi o migliorati;

ii) al numero di chilometri di linea ferroviaria adeguati allo standard di scartamento nominale europeo e dotati di ERTMS;

iii) al numero di strozzature eliminate e al numero di sezioni incrementate in capacità site su direttrici di tutti i modi di trasporto che hanno ricevuto finanziamenti dall'MCE;

iv) alla lunghezza della rete delle vie navigabili interne per categoria nell'Unione, e

v) alla lunghezza della rete ferroviaria nell'Unione aggiornata in base ai requisiti di cui all'articolo 39, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 1315/2013;

b) garantire nel lungo periodo sistemi di trasporto sostenibili ed efficienti, al fine di prepararsi ai futuri flussi di trasporto previsti e di consentire la decarbonizzazione di tutti i modi di trasporto mediante la transizione verso tecnologie di trasporto innovative a basse emissioni di carbonio ed efficienti sul piano energetico, ottimizzando nel contempo la sicurezza. Il conseguimento di questo obiettivo si misura in base:

i) al numero di punti di approvvigionamento di carburanti alternativi per veicoli che utilizzano la rete centrale TEN-T per il trasporto stradale nell'Unione;

ii) al numero di porti interni e marittimi della rete centrale TEN-T dotati di punti di approvvigionamento di carburanti alternativi nell'Unione; e

iii) alla riduzione del numero di vittime sulla rete stradale nell'Unione;

c) ottimizzare l'integrazione e l'interconnessione dei modi di trasporto e accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto, assicurando nel contempo l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto. Il conseguimento di questo obiettivo si misura in base:

i) al numero di piattaforme logistiche multimodali, inclusi porti interni e marittimi e aeroporti collegati alla rete ferroviaria, e terminali ferroviario-stradali migliorati;

ii) al numero di collegamenti migliorati o nuovi tra porti attraverso le autostrade del mare;

iii) al numero di chilometri di vie navigabili interne dotate di RIS; e

iv) al grado di diffusione del sistema SESAR, di VTMIS e di ITS per il settore stradale.

Gli indicatori di cui al presente paragrafo non si applicano agli Stati membri che non dispongono di una rete ferroviaria o di una rete delle vie navigabili interne.

Tali indicatori non sono intesi come criteri di selezione o di ammissibilità delle azioni di sostegno a titolo dell'MCE.

Percentuali indicative che rispecchiano parte delle complessive risorse di bilancio di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), da assegnare a ciascuno dei tre obiettivi specifici nel settore dei trasporti sono stabilite nella parte IV dell'allegato I del presente regolamento. La Commissione non può discostarsi dalle percentuali indicative di più di cinque punti percentuali”.

⁶⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa COM(2012) 665 final.

sostanziale stallo (da alcuni definito addirittura come fallimento) nella realizzazione dei suddetti progetti⁶⁹.

2. Recenti sviluppi normativi.

In data 19 ottobre 2011, la Commissione europea ha formulato una proposta⁷⁰ di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), presentata, successivamente, nella versione finale del 6 febbraio 2012⁷¹, all'approvazione da parte dei Ministri dei trasporti degli Stati membri conclusasi, con esito positivo, in data 26 marzo 2012.

Il passo ulteriore era rappresentato dall'approvazione del testo da parte del Parlamento europeo in prima lettura previsto per gli inizi del 2013.

Nel frattempo, in data 22 maggio 2012, il Comitato economico e sociale ha espresso il suo previo parere ai sensi dell'art. 172 TFUE⁷².

Allo stesso modo, il Comitato delle Regioni si è pronunciato con proprio parere pubblicato il 27 luglio 2012⁷³.

⁶⁹ Ricontrano, infatti, uno stato di grande difficoltà nella realizzazione del suddetto intervento dell'UE in materia di reti C. BUZZACCHI, *Reti e modello sociale europeo*, in EAD., *L'Europa a rete*, cit., pp. 14 e ss.; F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, cit., pp. 37 e ss.; P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi delle reti*, cit., pp. 11 e ss.; G. PIZZANELLI, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-T*, in C. BUZZACCHI, *L'Europa a rete*, cit., pp. 131 e ss. Le cause vengono individuate in una molteplicità di fattori: responsabilità dei singoli Stati, macchinosità delle stesse procedure europee, mancanza di un efficace coordinamento, ma, soprattutto, assenza di adeguate risorse a livello finanziario anche in relazione all'attuale crisi economico-finanziaria a livello globale.

⁷⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 19 ottobre 2011 (Testo rilevante ai fini del SEE), COM(2011) 650 def., consultabile sul sito http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm.

⁷¹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, COM/2011/650 definitivo/2 – 2011/0294 (COD), consultabile in http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm.

⁷² Parere del Comitato economico e sociale europeo del 22 febbraio 2012 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM(2011) 650 definitivo 2011/0294 (COD), in *GUUE* C 143 del 22 maggio 2012, pp. 130 e ss.

⁷³ Parere del Comitato delle regioni, *Revisione del quadro legislativo delle TEN-T*, in *GUUE* C 225 del 27 luglio 2012, pp. 150 e ss.

Significativa è stata, poi, la Comunicazione adottata il 3 ottobre 2012 dalla Commissione, nel corso del ventesimo anniversario del mercato unico, dal titolo *L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*⁷⁴, in cui si ribadisce l'importanza di proseguire nell'opera di costruzione del suddetto mercato quale strumento fondamentale per realizzare la visione europea *“a lungo termine di un'economia sociale di mercato altamente competitiva”*, proseguendo lungo la strada intrapresa nel 2011 con la precedente comunicazione *Atto per il mercato unico*⁷⁵. Se all'interno di quest'ultimo documento la Commissione individuava 12 azione chiave e 50 azioni complementari per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia, nella più recente comunicazione delinea quelli che definisce i *“quattro motori della crescita, attorno ai quali concentrare le azioni chiave”*, tra i quali significativamente compare quello di *“sviluppare reti pienamente integrate nel mercato unico”*⁷⁶ poiché, si legge nel documento, *“le reti sono la spina dorsale dell'economia e l'obiettivo è creare un mercato unico in cui i cittadini e le aziende possano beneficiare di un mercato unico dei trasporti e dell'energia”*.

Ma, ancor più significativamente, dopo aver preso atto che le reti offrono servizi di cui la maggior parte dei cittadini e delle imprese usufruiscono quotidianamente, ma che soprattutto nei due settori più utilizzati (cioè trasporti ed energia), il mercato unico è incompiuto nonostante tutti i progressi realizzati, si ribadisce che la visione della Commissione resta *“quella di un mercato unico per i trasporti e per l'energia in cui i consumatori, siano essi cittadini o imprese, abbiano reali possibilità di scelta e in cui gli operatori siano liberi di offrire i loro servizi in ogni momento e in ogni luogo e a ogni cliente, in condizioni di parità”*; e, in tale scenario, *“reti infrastrutturali per i trasporti e l'energia efficaci, integrate e sostenibili sono un presupposto essenziale per trasformare in realtà questa visione”*. E allora, oltre a promuovere l'uso efficiente delle reti esistenti, la Commissione si dice certa che l'UE continuerà a finanziarne lo sviluppo tramite i suoi fondi strutturali e di coesione e mediante le sue reti transeuropee. E a

⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*, COM/2012/0573, final, consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione europea, *L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita*, COM(2011) 206 definitivo.

⁷⁶ I suddetti quattro motori della crescita elencati nella Comunicazione del 2012 sono: 1) sviluppare reti pienamente integrate nel mercato unico; 2) promuovere la mobilità transfrontaliera dei cittadini e delle imprese; 3) sostenere l'economia digitale in tutta l'Europa; 4) rafforzare l'imprenditoria sociale, la coesione sociale e la fiducia dei consumatori.

dimostrazione di ciò si porta la circostanza che le proposte relative al bilancio UE per il dopo 2013 prevedono, in particolare nel quadro del Meccanismo per collegare l'Europa⁷⁷, ingenti investimenti nei settori dei trasporti, dell'energia e del digitale, affinché tutti gli Stati membri possano partecipare pienamente al mercato unico.

La Comunicazione, infine, nel passare in rassegna nell'Allegato II⁷⁸ le Azioni chiave in corso, in materia di reti, nell'azione volta all'adozione di una normativa sulle infrastrutture energetiche e di trasporto per varare progetti strategici, registra proprio, come attività *in itinere*, le proposte presentate dalla Commissione europea il 19 ottobre 2011.

Finalmente, pochi mesi or sono, si è giunti all'adozione del nuovo Regolamento (UE) n. 1315/2013 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, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione in data 20 dicembre 2013⁷⁹ ed entrato in vigore a partire dal giorno successivo alla pubblicazione⁸⁰.

2.1. Tratti salienti del nuovo Regolamento sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della *TEN-T*: lo strumento giuridico prescelto.

L'elemento che indubbiamente colpiva subito già leggendo il testo della Proposta di regolamento in commento⁸¹ e che, soprattutto, costituisce un fattore di novità rispetto al passato, è rappresentato dallo strumento giuridico scelto dalla Commissione per dettare

⁷⁷ Sul *Meccanismo per collegare l'Europa*, si veda *supra* § 1.4.

⁷⁸ Allegato II *L'Atto per il mercato unico I. Stato di avanzamento delle azioni*, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*, cit.

⁷⁹ Regolamento (UE) n. 1315/2013 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, cit.

⁸⁰ Infatti, l'art. 60 del poc'anzi citato Regolamento ne ha previsto l'entrata in vigore non il ventesimo, ma "il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea".

⁸¹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, cit.

i nuovi Orientamenti: si è, infatti, optato per il Regolamento, abbandonando il classico strumento fino ad oggi utilizzato, ovvero la decisione.

L'opzione non è di poco conto: le scelte delle modalità di sviluppo della rete venivano, infatti, adottate sotto forma di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, atto rivolto specificamente agli Stati membri e in grado di rendere vincolanti *in toto* gli orientamenti solamente nei confronti dei medesimi⁸².

Tuttavia, la Commissione ha preso coscienza del fatto che oltre agli Stati membri, negli ultimi anni sono stati coinvolti altri soggetti (sia pubblici che privati) nello sviluppo, nella programmazione e nel funzionamento della TEN-T: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle autorità di carattere regionale o locale, ai gestori delle infrastrutture, agli operatori di trasporto.

L'aumento dei soggetti coinvolti ha, dunque, quasi 'imposto' la scelta operata dalla Commissione di ricorrere ad uno strumento che permetta di rendere gli orientamenti vincolanti per tutti e non solo per gli Stati cui le decisioni erano rivolte.

Inevitabilmente, il ricorso allo strumento del regolamento, atto ad efficacia diretta, e, soprattutto, il fatto che gli Stati membri, in sede di approvazione dei Ministri dei Trasporti, non si siano in qualche modo opposti alla scelta, lasciando, di fatto, campo libero al processo di adozione, permette di pensare che si stia avviando un, seppur timido, processo di apertura in una materia che, come si è visto, è stata tradizionalmente considerata di competenza prettamente statale e ciò pur sempre nella consapevolezza che il regolamento medesimo si premura di limitare l'azione specificamente alla dimensione europea delle reti infrastrutturali di trasporto.

⁸² Per un approfondimento sulla tematica, si veda A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, cit., pp. 569 e ss. L'Autore, in particolare (cfr. p. 623), afferma che gli atti che approvano gli orientamenti sono decisioni "che costituiscono atti di indirizzo vincolante non dettagliati, tali da lasciare spazio maggiore o minore in sede di attuazione dell'indirizzo, che gli orientamenti stessi determinano e circoscrivono, mantenendoli, non eliminandoli nel rispetto del principio di sussidiarietà" secondo determinazioni assunte nell'atto medesimo in relazione anche ai diversi settori (trasporti, energia e telecomunicazioni). Per gli effetti delle scelte operate a livello europeo in materia alla luce dei principi di sussidiarietà e leale cooperazione nel riparto delle competenze v. E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti*, cit., pp. 664 e ss.

2.1.1. segue: la “struttura a doppio strato”.

Da un punto di vista prettamente strutturale, il Regolamento si compone di cinque capi, il primo dedicato ai principi generali in materia (artt. 1-8), il secondo alla rete globale (artt. 9-37), il terzo a quella centrale (artt. 38-41), il quarto alla realizzazione di quest’ultima mediante i corridoi della rete centrale (artt. 42-48) e l’ultimo, il quinto, recante disposizioni comuni (artt. 49-60). Segue un apposito Allegato⁸³ contenente le Mappe volte a determinare le infrastrutture di trasporto esistenti e programmate per entrambe le reti, la cui base tecnica è stata fornita dal sistema TENtec della Commissione⁸⁴.

Già dalla struttura del Regolamento si coglie la novità rappresentata dalla scelta di articolare e sviluppare la TEN-T su due livelli, attraverso quella che viene definita “un’impostazione a doppio strato”⁸⁵ (“*a due layer approach*”) formata da una rete globale (“*comprehensive network*”) e da una rete centrale (“*core network*”).

La prima, da completarsi entro il 2050, mira a garantire un’effettiva accessibilità di tutte le regioni dell’UE oltre al raggiungimento di una maggiore coesione tra le medesime; gli orientamenti si occupano di stabilirne i requisiti infrastrutturali. Essa è formata da tutte le infrastrutture già esistenti o programmate nell’ambito della TEN-T, nonché da quelle misure che ne promuovano un uso efficiente. In particolare, rappresenta una fitta rete⁸⁶ ferroviaria, stradale, portuale, aeroportuale e di vie di navigazione interna, costituita sostanzialmente dalle corrispondenti reti nazionali⁸⁷.

⁸³ Trattasi dell’Allegato I (“*Mappe delle reti globale e centrale*”), cui segue un Allegato II contenente l’elenco dei nodi delle reti centrale e globale e un Allegato III con le mappe indicative della rete di trasporti transeuropea estesa a specifici Paesi terzi.

Sul carattere precettivo dell’Allegato, sulla base della regola per cui l’allegato ad un atto ha gli stessi effetti dell’atto al quale è accessorio (salvo indicazioni diverse contenute nell’atto stesso), regola su cui nessuno ormai dubita, si veda PREDIERI A., *Gli orientamenti sulle reti*, cit., p. 595, in particolare nota 68.

⁸⁴ Mappe che, evidentemente, andranno aggiornate nel tempo in base agli sviluppi dei flussi di traffico.

⁸⁵ Art. 6 del Regolamento rubricato, appunto, “*La struttura a doppio strato della rete transeuropea dei trasporti*”.

⁸⁶ Così si legge nel Documento di lavoro della Commissione, *Consultazione sulla futura politica in materia di rete transeuropea di trasporto*, in COM (2010) 212 def.

⁸⁷ E che coincide con la rete globale dell’attuale struttura a doppio livello. Infatti, il Regolamento in esame va a realizzare una nuova struttura a duplice livello (rete globale - rete centrale) rispetto alla struttura esistente, anch’essa a doppio livello, ma costituita da una rete globale e da determinati progetti prioritari individuabili come sottocategoria all’interno dei cosiddetti “progetti di interesse comune” (su cui v. *infra*).

La seconda, invece, è quel sottoinsieme della rete globale costituito dalle parti di maggiore importanza strategica per l'intera TEN-T, da realizzarsi, peraltro, entro un termine più breve, cioè il 2030. In tal modo, l'iniziativa dell'Unione dovrebbe potersi concentrare su quei componenti della rete globale con il più alto valore aggiunto europeo⁸⁸, come le tratte transfrontaliere⁸⁹, i collegamenti mancanti, le principali strozzature⁹⁰, i punti di connessione intermodale⁹¹.

Essa si sovrappone alla prima includendo, all'evidenza, assi e nodi di vitale importanza per i flussi di trasporto nel mercato interno e tra l'Unione europea, i Paesi vicini e altre parti del mondo⁹² e risulta, di fatto, formata in buona parte, salvo alcuni accorgimenti, dagli attuali progetti prioritari.

In particolare, essa è chiamata a far fronte al fenomeno della crescente mobilità e allo sviluppo di un sistema di trasporti a bassa emissione di carbonio.

Il capo II risulta, pertanto, inevitabilmente il più corposo. In particolare, esso si suddivide in sette Sezioni, sei delle quali si preoccupano di fornire nozioni complete di

⁸⁸ Il cosiddetto EAV (“*European Added Value*”), richiesto, *ex art. 7* paragrafo 2 *lett. d*) del Regolamento, come uno dei requisiti primari dei progetti di interesse comune, cioè di quei progetti che contribuiscono allo sviluppo della TEN-T mediante la creazione di nuove infrastrutture, la manutenzione, il ripristino e l'aggiornamento di quelle esistenti e con un uso efficiente delle risorse. In particolare, esso viene definito all'art. 3 *lett. d*) come “*il valore di un progetto che, in aggiunta al valore potenziale per il solo Stato membro in questione, determina un miglioramento significativo dei collegamenti e dei flussi di trasporto fra gli Stati membri dimostrabile attraverso miglioramenti in termini di efficienza, sostenibilità, concorrenza o coesione, conformemente agli obiettivi di cui all'articolo 4*” (obiettivi su cui si veda *infra* § 2.2.).

Sottolineiamo brevemente in questa sede che l'Unione europea può, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento, sostenere – anche finanziariamente - progetti di interesse comune per collegare la TEN-T alle reti dei Paesi vicini per le finalità di cui al medesimo art. 8 paragrafo 1, nonché cooperare, senza, però, fornire sostegno finanziario, con i Paesi terzi per la promozione di altri progetti per gli scopi di cui al secondo paragrafo della medesima norma (ma sul punto, si v. *amplius infra* § 2.2.).

⁸⁹ L'art. 3 paragrafo 1 *lett. m*) del Regolamento definisce la “*tratta transfrontaliera*” come “*la tratta che assicura la continuità di un progetto di interesse comune tra i nodi urbani più vicini ai due lati della frontiera di due Stati membri o tra uno Stato membro e un paese vicino*”.

⁹⁰ Secondo la *lett. q*) dell'art. 3 del Regolamento, strozzatura è qualsiasi “*barriera fisica, tecnica o funzionale che introduce un'interruzione in un sistema, compromettendo la continuità dei flussi su lunghe distanze o transfrontaliera, e che può essere eliminata mediante la creazione di nuove infrastrutture o il sostanziale ammodernamento delle infrastrutture esistenti, che potrebbero apportare notevoli miglioramenti atti a risolvere le limitazioni dovute alle strozzature stesse*”.

⁹¹ La rete centrale privilegerà i collegamenti e i nodi più importanti della TEN-T, in modo da renderla pienamente operativa entro il 2030.

In particolare, essa collegherà:

- 94 grandi porti europei con linee ferroviarie e stradali,
- 38 grandi aeroporti con linee ferroviarie che portano alle città principali,
- 15 000 km di linee ferroviarie convertite ad alta velocità,
- 35 progetti transfrontalieri destinati a ridurre le strozzature.

⁹² V.si *supra* nota 86 (Documento di lavoro della Commissione, *Consultazione sulla futura politica in materia di rete*, cit.).

tutte le infrastrutture comprese nella TEN-T: quelle del trasporto ferroviario (Sezione 1, artt. 11-13), per vie navigabili interne (Sezione 2, artt. 14-16), stradale (Sezione 3, artt. 17-19), marittimo e autostrade del mare (Sezione 4, artt. 20-23), aereo (Sezione 5, artt. 24-26) e multimodale⁹³ (Sezione 6, artt. 27-29)⁹⁴.

2.2. Le principali novità di carattere generale.

La norma di apertura dell'atto normativo in analisi⁹⁵, prevede che il Regolamento stabilisca gli orientamenti dell'Unione europea per lo sviluppo della TEN-T, individui i progetti di interesse comune e specifichi i requisiti da rispettare per la gestione dell'infrastruttura della TEN-T.

Inoltre, il regolamento è chiamato a specificare le priorità per lo sviluppo della rete, ma anche le misure per la sua realizzazione, con la precisazione, però, che *“la realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche dell'Unione e nazionali e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione”*⁹⁶.

Più specificamente, verranno realizzati alcuni notevoli cambiamenti rispetto all'attuale disciplina di cui alla citata decisione n. 661/2010/UE sugli Orientamenti precedentemente in vigore⁹⁷.

⁹³ Definito all'art. 3 *lett. n)* come il *“trasporto di passeggeri o merci o di entrambi che utilizza due o più modi di trasporto”*.

⁹⁴ Più precisamente, ciascuna delle citate sei sezioni è formata da tre norme che, nell'ordine: elencano ed esplicano i componenti della singola infrastruttura di trasporto cui si riferiscono, dettano i requisiti concernenti le medesime e, in ultima battuta, delineano il quadro delle priorità per lo sviluppo dell'infrastruttura prioritaria. Solo la Sezione 4 è formata da una norma ulteriore, l'art. 21, dedicato specificamente alle Autostrade del mare.

Sparisce, invece, nel testo definitivo la norma che in ciascuna sezione rinviava, nel testo della proposta originaria di regolamento della Commissione, alle mappe di cui ad apposito Allegato I (e su cui si veda *supra* § 2.1.1.).

Infine, l'ultima Sezione del Capo II del regolamento in analisi, cioè la Sezione 7, detta le disposizioni comuni a tutte le (sei) infrastrutture di trasporto (artt. 30-37)

⁹⁵ Art. 1 (*“Oggetto”*) del Regolamento Regolamento (UE) n. 1315/2013 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, cit.

⁹⁶ Così l'art. 1 paragrafo 4 del Regolamento.

⁹⁷ Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, cit.

Innanzitutto, aumenta il novero degli obiettivi della TEN-T, con cambiamenti e ampliamenti persino rispetto a quelli contenuti nella citata Proposta di regolamento presentata dalla Commissione del 19 ottobre 2011⁹⁸.

Il nuovo Regolamento, infatti, razionalizza il testo stesso della proposta, suddividendo gli obiettivi in quattro grandi categorie cui la rete deve contribuire - dimostrando, così, allo stesso tempo, un forte valore aggiunto europeo -, obiettivi riconducibili alla coesione, all'efficienza, alla sostenibilità e ai maggiori benefici per gli utenti⁹⁹.

⁹⁸ Già il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), nel suo Parere del 22 febbraio 2012 in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM(2011) 650 definitivo 2011/0294 (COD), cit., suggeriva di aggiungere un obiettivo all'articolo 4 o una nuova priorità all'articolo 10 laddove *“attribuisce grande importanza all'intenzione, manifestata dalla Commissione nella proposta CEF, di assegnare risorse addizionali per tenere conto delle necessità dei paesi beneficiari della politica di coesione, e ritiene che anche la proposta in esame dovrebbe rispecchiare questa volontà”*.

⁹⁹ Art. 4 del Regolamento (*“obiettivi della rete transeuropea dei trasporti”*), di cui si riporta integralmente il testo:

“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. Essa dimostra il valore aggiunto europeo contribuendo agli obiettivi definiti nelle quattro categorie di seguito elencate:

a) la coesione, attraverso:

- i) l'accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell'Unione, comprese le regioni remote, ultraperiferiche, insulari, periferiche e montane e le zone scarsamente popolate;*
- ii) riduzione del divario esistente fra Stati membri a livello di qualità dell'infrastruttura;*
- iii) sia per il traffico passeggeri che per quello merci, l'interconnessione tra le infrastrutture di trasporto per il traffico di lungo raggio, da un lato, e il traffico regionale e locale, dall'altro;*
- iv) un'infrastruttura di trasporto che riflette le situazioni specifiche in diverse parti dell'Unione e offre una copertura equilibrata di tutte le regioni europee;*

b) l'efficienza, attraverso:

- i) la rimozione delle strozzature e la realizzazione di collegamenti mancanti, sia all'interno delle infrastrutture di trasporto che nei punti di collegamento tra di esse, all'interno dei territori degli Stati membri e tra di essi;*
- ii) l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali;*
- iii) l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto;*
- iv) la promozione di trasporti economicamente efficienti e di alta qualità, che contribuiscano all'ulteriore crescita e competitività economica;*

v) l'uso efficiente dell'infrastruttura nuova ed esistente;

vi) l'applicazione efficace in termini di costi di concetti operativi e tecnologici innovativi;

c) la sostenibilità, attraverso:

- i) lo sviluppo di tutti i modi di trasporto in maniera coerente con la realizzazione di trasporti sostenibili ed economicamente efficienti nel lungo termine;*
- ii) un contributo agli obiettivi di trasporti puliti e a basse emissioni di gas a effetto serra e di carbonio, alla sicurezza dei combustibili, alla riduzione dei costi esterni e alla protezione dell'ambiente;*
- iii) la promozione di trasporti a basse emissioni di carbonio, con l'obiettivo di ridurre significativamente entro il 2050 le emissioni di CO₂, in linea con i pertinenti obiettivi di riduzione del CO₂ dell'Unione;*

d) maggiori benefici per tutti gli utenti, attraverso:

- i) il soddisfacimento delle esigenze di trasporto e mobilità dei suoi utenti all'interno dell'Unione e nelle relazioni con i paesi terzi;*
- ii) la garanzia di standard qualitativi sicuri e di elevata qualità, sia per il trasporto di passeggeri che per quello di merci;*

Così, permangono i classici obiettivi legati alla necessità di rendere possibili servizi e attività di trasporto che soddisfino le esigenze degli utenti, siano economicamente efficienti, sicuri, ‘puliti’ e di alta qualità, promuovano i concetti tecnologici più avanzati e permettano un’adeguata accessibilità a tutte le regioni in vista del raggiungimento di una reale coesione sociale, economica e territoriale per una crescita ‘inclusiva’.

Persistono anche quelli legati allo sviluppo dell’infrastruttura TEN-T, vale a dire l’interconnessione e l’interoperabilità delle reti, lo sviluppo di tutti i modi di trasporto, l’uso efficiente delle infrastrutture, ma viene posto un particolare rilievo sulla necessità - che traspare, in realtà, a ben vedere, come esigenza sottesa all’intera trama del Regolamento¹⁰⁰ - di addivenire alla rimozione delle strozzature e alla realizzazione di collegamenti mancanti sia nelle singole infrastrutture che tra le medesime, sia all’interno degli Stati che a livello transfrontaliero.

Inoltre, tra gli obiettivi di sviluppo della rete viene annoverata l’istituzione dei cosiddetti “*requisiti di struttura*” volti a qualificare, soprattutto nei settori dell’interoperabilità e della sicurezza, la qualità, l’efficienza e la sostenibilità dei servizi di trasporto¹⁰¹. Tale obiettivo viene, in particolare, attuato e specificato nel prosieguo del Regolamento: infatti, all’interno di ognuna delle Sezioni che, nel Capo (il II) dedicato alla rete globale, disciplina ciascuna infrastruttura di trasporto viene prevista una specifica norma dedicata ai requisiti concernenti le medesime infrastrutture¹⁰². Questi ultimi, pur declinandosi diversamente per ogni singola sezione, restano ancorati ad alcuni elementi basilari come l’interconnessione (ad esempio dei porti con l’infrastruttura stradale o ferroviaria e, ove possibile, con le vie navigabili interne della

iii) il sostegno alla mobilità anche in caso di disastri naturali o provocati dall'uomo e assicurando l'accessibilità ai servizi di emergenza e di soccorso.

iv) l'istituzione di requisiti di infrastruttura, in particolare nel settore dell'interoperabilità, della protezione e della sicurezza, che serviranno a garantire la qualità, l'efficienza e la sostenibilità dei servizi di trasporto;

v) l'accessibilità per le persone anziane, le persone a mobilità ridotta e i passeggeri disabili”.

¹⁰⁰ Del resto, è solo mediante un sistema di infrastrutture interconnesse e prive di quelle strozzature che ostacolano la libera circolazione dei beni e delle persone, che potranno essere pienamente realizzati il mercato interno e la coesione territoriale europea. Sulle implicazioni di un sistema non siffatto e sulle ricadute negative sui sistemi nazionali, G. GIACCARDI – M. MARESCA, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 1998, pp. 267 e ss.

¹⁰¹ Così la *lett. d) punto iv)* dell’art. 4 del nuovo Regolamento.

¹⁰² Trattasi, nel dettaglio, degli articoli 12 (per il trasporto ferroviario), 15 (per il trasporto per vie navigabili interne), 18 (per il trasporto stradale), 22 (per il trasporto marittimo), 25 (per il trasporto aereo), 28 (per il trasporto multimodale).

rete globale¹⁰³), e, in certi settori, l'apertura di almeno uno dei terminali agli utenti senza discriminazioni e l'applicazione di tariffe trasparenti¹⁰⁴.

A completamento del sistema così delineato e a conferma dell'importanza all'interno del nuovo sistema TEN-T, è dettata espressamente per la rete centrale (all'interno del capo ad essa dedicato), apposita norma che impone non solo che l'infrastruttura della *core network* rispetti tutti i requisiti sopraccitati, ma anche che essa ne soddisfi di ulteriori¹⁰⁵.

Restano, invece, pressoché invariate le priorità.

Tuttavia, esse, dettate all'interno di una norma di portata generale per l'intera rete globale, ovverosia l'art. 10¹⁰⁶ del Regolamento, vengono poi specificate in apposita disposizione che in ciascuna singola sezione è dedicata alle priorità per lo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto di riferimento¹⁰⁷.

Un palese elemento di novità è, poi, rappresentato dallo sviluppo della rete in direzione di Paesi *extra* UE.

¹⁰³ Cfr. art. 22 paragrafo 1 *lett. a)* del Regolamento in analisi.

¹⁰⁴ Si vedano, ad esempio, gli articoli 15, 22, 25 e 28 del Regolamento.

¹⁰⁵ V. art. 39 (*Requisiti concernenti l'infrastruttura*) del Regolamento.

¹⁰⁶ Articolo (rubricato, appunto, "*Priorità generali*") di cui si riporta integralmente il testo:

"1. *Nello sviluppo della rete globale, si dà priorità generale alle misure necessarie per:*

a) garantire una migliore accessibilità e connettività per tutte le regioni dell'Unione tenendo nel contempo conto del caso specifico delle isole, delle reti isolate, e delle regioni scarsamente popolate, periferiche e ultraperiferiche;

b) garantire un livello ottimale di integrazione dei modi di trasporto e di interoperabilità tra gli stessi;

c) realizzare i collegamenti mancanti e eliminare le strozzature, in particolare nelle tratte transfrontaliere;

d) promuovere l'utilizzo efficiente e sostenibile dell'infrastruttura e, ove necessario, aumentare la capacità;

e) migliorare o mantenere la qualità dell'infrastruttura sotto il profilo della sicurezza, della protezione, dell'efficienza, della resilienza alle condizioni climatiche e, ove opportuno, alle calamità, delle prestazioni ambientali, delle condizioni sociali, dell'accessibilità per tutti gli utenti, in particolare le persone anziane, le persone a mobilità ridotta e i passeggeri disabili, nonché della qualità dei servizi e della continuità dei flussi di traffico;

f) realizzare e installare applicazioni telematiche e promuovere uno sviluppo tecnologico innovativo.

2. *Al fine di integrare le misure di cui al paragrafo 1, è dedicata un'attenzione particolare alle misure necessarie per:*

a) garantire la sicurezza dei combustibili grazie a una maggiore efficienza energetica e promuovere l'utilizzo di fonti energetiche e sistemi di propulsione alternativi e in particolare a basse o a zero emissioni di carbonio;

b) la mitigazione dell'esposizione delle aree urbane agli effetti nocivi dei trasporti ferroviari e stradali in transito;

c) rimuovere gli ostacoli tecnici e amministrativi, in particolare quelli relativi all'interoperabilità della rete transeuropea di trasporti e alla concorrenza".

¹⁰⁷ Il riferimento è, precisamente, agli articoli 13, 16, 19, 23, 26 e 29, rispettivamente dettati per l'infrastruttura del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne, stradale, marittimo, aereo e, infine, multimodale.

Infatti, mentre l'art. 6 della decisione precedentemente in vigore affidava la promozione di progetti di interesse comune nonché dell'interconnessione e dell'interoperabilità delle reti per garantire la coerenza fra le reti dei Paesi terzi e la TEN-T ad una decisione da assumersi "caso per caso" secondo le procedure adeguate previste dai trattati, l'art. 8 del Regolamento in commento ("*Cooperazione con Paesi terzi*")¹⁰⁸ prevede che l'Unione possa:

- sostenere, anche finanziariamente, progetti di interesse comune per collegare la TEN-T alle reti dei Paesi vicini, cioè di quei Paesi che rientrano nella politica europea di vicinato, compreso il partenariato strategico, nella politica di allargamento, e nello Spazio economico europeo o nell'Associazione europea di libero scambio¹⁰⁹. Tali progetti, però, devono essere in grado di soddisfare alcuni obiettivi che il medesimo articolo 8 paragrafo 1 del Regolamento cita e che possono consistere, ad esempio, nel collegamento della rete centrale ai punti di attraversamento della frontiera anche allo

¹⁰⁸ Tale norma prevede che: "1. L'Unione può sostenere, anche finanziariamente, progetti di interesse comune per collegare la rete transeuropea dei trasporti alle reti infrastrutturali dei paesi vicini nella misura in cui tali progetti:

a) collegano la rete centrale ai punti di attraversamento della frontiera e riguardano l'infrastruttura necessaria per garantire la fluidità del flusso di traffico, delle verifiche di frontiera, della sorveglianza di frontiera e delle altre procedure di controllo di frontiera;

b) garantiscono il collegamento fra la rete centrale e le reti dei trasporti dei paesi terzi, con l'obiettivo di maggior crescita economica e competitività;

c) completano le infrastrutture di trasporto dei paesi terzi che fungono da collegamento fra sezioni della rete centrale situate nell'Unione;

d) realizzano sistemi di gestione del traffico in quei paesi;

e) promuovono il trasporto marittimo e le autostrade del mare escludendo il sostegno finanziario ai porti dei paesi terzi;

f) facilitano il trasporto per vie navigabili interne con i paesi terzi.

Tali progetti incrementano la capacità o l'utilità della rete transeuropea dei trasporti in uno o più Stati membri.

2. Fatto salvo il paragrafo 1, l'Unione può cooperare con paesi terzi per promuovere altri progetti, senza fornire sostegno finanziario, nella misura in cui tali progetti sono volti a:

a) promuovere l'interoperabilità tra la rete transeuropea dei trasporti e le reti dei paesi terzi;

b) promuovere l'estensione della politica della rete transeuropea dei trasporti ai paesi terzi;

c) facilitare il trasporto aereo con i paesi terzi, al fine di promuovere una crescita economica e una competitività efficienti e sostenibili, anche mediante l'ampliamento del cielo unico europeo e una migliore cooperazione nella gestione del traffico aereo;

d) facilitare il trasporto marittimo e promuovere le autostrade del mare con i paesi terzi.

3. I progetti di cui al paragrafo 2, lettere a) e d), devono essere conformi alle pertinenti disposizioni del capo II.

4. L'allegato III contiene mappe indicative della rete transeuropea dei trasporti estese a specifici paesi vicini.

5. L'Unione può utilizzare con i paesi vicini gli esistenti strumenti finanziari e di coordinamento, o può istituirne di nuovi da utilizzare, come il fondo di investimento per la politica di vicinato (NIF) o lo strumento di assistenza preadesione (IPA) per la promozione di progetti di interesse comune.

6. Le disposizioni del presente articolo sono soggette alle pertinenti procedure relative agli accordi internazionali di cui all'articolo 218 TFUE".

¹⁰⁹ Questa la definizione di "paese vicino" contenuta nell'art. 3 paragrafo 1 lett. b) del Regolamento.

scopo di garantire procedure di controllo di frontiera o nella promozione del trasporto marittimo e delle autostrade del mare, in tal caso, però, escludendosi espressamente il sostegno finanziario ai porti dei paesi terzi.

- cooperare con i Paesi terzi¹¹⁰ per promuovere altri progetti ma senza, in questo caso, fornire alcun sostegno finanziario e solo se specificamente rivolti alla promozione della politica europea o dell'interoperabilità della TEN-T con le reti dei paesi terzi, o alla facilitazione del trasporto aereo e marittimo con i Paesi terzi, inclusa la promozione delle autostrade del mare con i medesimi.

Più in generale, non v'è dubbio che i progetti di interesse comune¹¹¹ siano strumento ormai classico e noto alla politica europea in materia di TEN-T. Tuttavia, nel Regolamento si coglie un'evoluzione significativa: si passa dai progetti di interesse comune definiti all'art. 7 dell'abrogata decisione come un "*obiettivo comune la cui realizzazione dipende dal loro grado di maturità*" - evocando un concetto (quello di 'maturità') ben poco giuridico o comunque generico - "*e dalla disponibilità di risorse finanziarie*", a quelli di cui al Regolamento in commento, ove questo riferimento scompare per lasciare il passo ad una definizione alquanto lapidaria: "*un progetto realizzato in conformità dei requisiti del presente regolamento e nel rispetto delle disposizioni ivi contenute*"¹¹².

Inoltre, mentre nel precedente regime i suddetti progetti dovevano possedere, tra le altre caratteristiche, una "*potenziale validità economica, in base alle analisi dei costi e dei benefici socioeconomici*", quelli di cui all'art. 7 del Regolamento in vigore, oltre a dover essere conformi alle disposizioni di cui al Capo II (e, naturalmente, se riguardano la rete centrale anche di quelle di cui al Capo III), devono possedere "*una sostenibilità economica sulla base di un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico*", contribuire al raggiungimento di obiettivi rientranti in almeno due della quattro

¹¹⁰ Intendendosi, in tal caso, per "*paese terzo*", ai sensi della *lett. c)* dell'art. 3, "*un paese vicino o qualsiasi altro paese con il quale l'Unione può cooperare per conseguire gli obiettivi perseguiti dal presente regolamento*".

¹¹¹ Disciplinati, peraltro, nella stessa norma sia all'interno della decisione del 2010, sia della proposta di Regolamento, cioè l'art. 7, rubricato, appunto, in entrambi i testi legislativi, "*progetti di interesse comune*".

¹¹² Così l'art. 3 *lett. a)* del Regolamento, disposizione che, peraltro, costituisce un ulteriore elemento di novità rispetto al passato: trattasi, infatti, di articolo interamente dedicato alle definizioni di istituti ai fini dell'applicazione del Regolamento, indice del desiderio del legislatore di addivenire alla maggior chiarezza possibile nella materia.

categorie di obiettivi di cui si è detto ampiamente in apertura di paragrafo, e, infine, dimostrare un evidente “EAV”¹¹³.

Ma vi è un elemento ulteriore: si chiede espressamente agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per garantire la realizzazione dei medesimi in conformità alle norme nazionali ed europee, in particolare in riferimento agli “*atti dell’Unione in materia di ambiente, protezione del clima, sicurezza, protezione, concorrenza, aiuti di Stato, appalti pubblici, sanità pubblica e accessibilità*”¹¹⁴.

2.2.1. Le novità in relazione alle singole tipologie di infrastruttura di trasporto della TEN-T.

Finora si è proceduto ad un’analisi delle novità di carattere generale che hanno interessato le infrastrutture di trasporto europeo. In questa sede, si può solo brevemente accennare anche al fatto che, scorrendo le singole sezioni specificamente dedicate ad ognuna delle tipologie di infrastruttura di trasporto della TEN-T, è possibile cogliere come vi sia stata una sorta di rivisitazione delle stesse definizioni delle componenti di ciascuna infrastruttura.

¹¹³ Su cui v. *supra*, in particolare nota n. 88.

¹¹⁴ Così il paragrafo 4 dell’art. 7 (“*Progetti di interesse comune*”) del Regolamento, di cui si riporta il testo integrale:

“1. *I progetti di interesse comune contribuiscono allo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, il ripristino e l’ammodernamento delle infrastrutture di trasporto esistenti e attraverso misure che promuovono l’uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse.*

2. *Un progetto d’interesse comune:*

a) *contribuisce al raggiungimento degli obiettivi che rientrano in almeno due delle quattro categorie di cui all’articolo 4;*

b) *è conforme a quanto disposto nel capo II e, se riguarda la rete centrale, anche a quanto disposto nel capo III;*

c) *ha una sostenibilità economica sulla base di un’analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico;*

d) *dimostra di possedere un valore aggiunto europeo.*

3. *Un progetto di interesse comune può comprendere il suo intero ciclo, tra cui gli studi di fattibilità e le procedure per l’ottenimento di permessi, la realizzazione e la valutazione.*

4. *Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per garantire che i progetti vengano realizzati in conformità del pertinente diritto dell’Unione e nazionale, in particolare degli atti giuridici dell’Unione in materia di ambiente, protezione del clima, sicurezza, protezione, concorrenza, aiuti di Stato, appalti pubblici, sanità pubblica e accessibilità.*

5. *I progetti di interesse comune sono ammissibili all’assistenza finanziaria dell’Unione nell’ambito degli strumenti disponibili per la rete transeuropea dei trasporti”.*

Infatti, le prime sei sezioni del Capo II del Regolamento in esame si aprono con una norma¹¹⁵ dedicata alle “*componenti dell’infrastruttura*”¹¹⁶, in cui si specificano quali sono gli elementi che, ai sensi della nuova disciplina europea, vanno ricompresi nell’infrastruttura ferroviaria, per vie navigabili interne, stradale, marittima, aerea e, infine, multimodale. Spiccano, ad esempio: l’inserimento in maniera espressa dei laghi tra le componenti dell’infrastruttura di trasporto per vie navigabili interne¹¹⁷; la nuova nozione di strada di alta qualità comprensiva di autostrade, superstrade e “*strade strategiche convenzionali*”¹¹⁸; la nuova nozione di “porti” come “*punti di entrata e*

¹¹⁵ Cui seguono altre due disposizioni dettate specificamente per i requisiti concernenti l’infrastruttura e le priorità per lo sviluppo della medesima (alle quali si è, peraltro, già accennato: cfr. *supra* § 2.2.).

¹¹⁶ Il riferimento è agli articoli 11, 14, 17, 20, 24 e 27, rispettivamente dettati per l’infrastruttura del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne, stradale, marittimo, aereo e, infine, multimodale. Si riportano, in ordine, le singole componenti elencate all’interno del Regolamento in esame per quanto riguarda il trasporto:

1) ferroviario: a) linee ferroviarie convenzionali e ad alta velocità (compresi binari di raccordo, gallerie e ponti); b) terminali merci e piattaforme logistiche per il trasbordo di merci all’interno del modo ferroviario e tra il modo ferroviario e altri modi di trasporto; c) stazioni lungo le linee indicate nell’allegato I per il trasferimento di passeggeri all’interno del modo ferroviario e tra il modo ferroviario e altri modi di trasporto; d) connessioni di stazioni, terminali merci e piattaforme logistiche con altri modi della rete transeuropea dei trasporti; e) le attrezzature connesse; f) applicazioni telematiche;

2) per vie navigabili interne: a) fiumi; b) canali; c) laghi; d) infrastrutture connesse come chiuse, elevatori, ponti, invasi e misure associate di prevenzione delle inondazioni che possono produrre effetti positivi sulla navigazione interna; e) porti interni che comprendono l’infrastruttura necessaria per le operazioni di trasporto all’interno dell’area portuale; f) le attrezzature connesse; g) le applicazioni telematiche, inclusi i RIS; h) connessioni di porti di navigazione interna con altri modi della rete transeuropea dei trasporti;

3) stradale: a) strade di alta qualità (compresi ponti, gallerie, raccordi, attraversamenti, interscambi e corsie di emergenza); b) aree di parcheggio e di sosta; c) le attrezzature connesse; d) le applicazioni telematiche, inclusi gli ITS; e) terminali merci e piattaforme logistiche; f) connessioni di terminali merci e piattaforme logistiche con altri modi della rete transeuropea dei trasporti; g) autostazioni;

4) marittimo: a) lo spazio marittimo; b) i canali marittimi; c) i porti marittimi (inclusa l’infrastruttura necessaria per le operazioni di trasporto all’interno dell’area portuale); d) le connessioni dei porti con altri modi della rete transeuropea dei trasporti; e) dighe, chiuse e banchine; f) ausili alla navigazione; g) accessi ai porti e tratti navigabili; h) frangiflutti; i) le autostrade del mare; j) le attrezzature connesse; k) le applicazioni telematiche (compresi i servizi marittimi elettronici e il VTMISS);

5) aereo: a) lo spazio aereo, le rotte e le vie aeree; b) gli aeroporti; c) le connessioni degli aeroporti con altri modi della rete transeuropea dei trasporti; d) le attrezzature connesse; e) i sistemi di navigazione aerea, compreso il sistema SESAR (cioè il Sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo);

6) trasporto multimodale: i terminali merci e le piattaforme logistiche conformi ai criteri dettati dall’art. 27 del Regolamento.

¹¹⁷ V. art. 14 paragrafo 1 *lett. c)* del Regolamento.

¹¹⁸ Tale tipologia di strade di alta qualità è stata inserita nel corso dei lavori di approvazione del testo regolamentare in analisi: la proposta di regolamento, infatti, si limitava ad annoverare tra le strade di alta qualità le autostrade e superstrade. Più precisamente, l’art. 17 paragrafo 3 *lett. c)* definisce le strade strategiche convenzionali in via residuale rispetto alle altre due tipologie: “*una strada strategica convenzionale è una strada diversa da un’autostrada o da una superstrada, ma è ancora una strada di alta qualità di cui ai paragrafi 1 e 2*”, laddove per il concetto di strada di alta qualità il medesimo art. 17 detta la seguente definizione: “*2. Le strade di alta qualità di cui al paragrafo 1, lettera a), sono quelle che svolgono un ruolo importante nel trasporto di merci e passeggeri di lungo raggio, collegano i*

*uscita per le infrastrutture terrestri della rete globale*¹¹⁹ che soddisfino almeno uno dei criteri di volume traffico passeggeri o merci o di posizionamento indicati dal Regolamento, nonché una diversa attenzione per le cosiddette “*autostrade del mare*”, chiamate a contribuire alla realizzazione di un vero e proprio “*spazio europeo dei trasporti marittimi senza barriere*”¹²⁰.

A questo proposito, giova ricordare che le Autostrade del mare, definite nel nuovo Regolamento come la dimensione marittima delle reti transeuropee di trasporto, ovvero “*rotte marittime a corto raggio, porti, attrezzature e infrastrutture marittime connesse, nonché impianti, come anche in formalità amministrative semplificate che permettono il trasporto marittimo a corto raggio o servizi mare-fiume tra almeno due porti, incluse le connessioni con il retroterra*”¹²¹, sono state incluse nella pianificazione grazie alle sostanziali modifiche apportate alla decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti in materia di TEN-T ad opera della decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004.

Più precisamente, il concetto di “*autostrade del mare*”, ossia servizi di trasporto di elevata qualità basati sul trasporto marittimo a corto raggio, fu introdotto nel 2001 ad opera del Libro Bianco del 12 settembre 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*¹²². Tuttavia, come evidenziato anche all’interno del parere

principali centri urbani ed economici, sono interconnesse con altri modi di trasporto e collegano le regioni NUTS 2 montuose, remote, senza accesso al mare e periferiche con le regioni centrali dell’Unione. Si provvede all’adeguata manutenzione di tali strade per garantire la sicurezza del traffico.
3. *Le strade di alta qualità sono quelle specificamente progettate e costruite per il traffico motorizzato e può trattarsi di autostrade, superstrade o strade strategiche convenzionali”.*

¹¹⁹ Così l’art. 21 paragrafo 1 del Regolamento.

¹²⁰ Art. 21 paragrafo 1 del Regolamento.

¹²¹ Art. 21 paragrafo 1 del Regolamento in esame (cui fa da *pendant* l’art. 13 dell’ormai abrogata decisione del 2010): “1. *Le autostrade del mare, che rappresentano la dimensione marittima delle reti transeuropee dei trasporti, contribuiscono alla realizzazione di uno spazio europeo dei trasporti marittimi senza barriere. Le autostrade del mare consistono in rotte marittime a corto raggio, porti, attrezzature e infrastrutture marittime connesse, nonché impianti, come anche in formalità amministrative semplificate che permettono il trasporto marittimo a corto raggio o servizi mare-fiume tra almeno due porti, incluse le connessioni con il retroterra. Le autostrade del mare comprendono:*

a) i collegamenti marittimi tra porti marittimi della rete globale o tra un porto della rete globale e un porto di un paese terzo qualora tali collegamenti siano di importanza strategica per l’Unione;
b) impianti portuali, terminali merci, piattaforme logistiche e interporti situati al di fuori dell’area portuale ma associati alle operazioni portuali, tecnologie di informazione e comunicazione (TIC) come sistemi elettronici di gestione della logistica, e procedure doganali, amministrative e di protezione e sicurezza, in almeno uno Stato membro;
c) infrastrutture per l’accesso diretto alla terra e al mare”.

¹²² Cfr. Libro Bianco del 12 settembre 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, cit. Tali autostrade nascono con lo scopo di spostare quote significative di trasporto merci dalla strada al mare alla luce di due obiettivi fondamentali della politica europea in materia di trasporti,

del CESE sul tema *Le autostrade del mare nel contesto della catena logistica*¹²³, riguardo a tale concetto vigeva una certa confusione cui ha tentato di porre chiarezza la Commissione affermando che si tratta di una nozione in cui rientrano anche i servizi esistenti¹²⁴.

Si tratta di percorsi alternativi alle strade d'asfalto, ovvero rotte marittime che collegano i porti più attrezzati e più importanti per il traffico delle merci e che vengono servite da traghetti dedicati ad esse. In pratica, per questa via si realizzano servizi di trasporto

cioè la riduzione della congestione sulle strade e la diminuzione dell'impatto ambientale del trasporto merci. A tal proposito, anche il documento relativo al riesame intermedio del Libro bianco ribadiva l'importanza delle autostrade del mare nel sottolineare la crescita del problema della congestione stradale (con un costo per la Comunità pari all'1 % del PIL circa) e la minaccia che le emissioni di gas serra prodotte dal settore dei trasporti costituiscono per il conseguimento degli obiettivi di Kyoto: così, 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*, COM(2006) 314 definitivo, non pubblicata in *GU*, ma liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>, p. 12. Più precisamente, in relazione al problema della congestione stradale, tali autostrade avevano la funzione di, appunto, decongestionare le principali strozzature terrestri del sistema di trasporto europeo, aumentare l'integrazione logistica del trasporto marittimo a lungo raggio e consentire di contornare le strozzature terrestri nell'ambito delle catene logistiche globali porta a porta: così, Comunicazione della Commissione del 7 aprile 2003, *Programma di promozione del trasporto marittimo a corto raggio*, COM(2003) 155 fin., p. 10.

Nel documento, tra le strozzature o barriere naturali cui le *Motorways of the sea* dovrebbero fornire percorsi alternativi, la Commissione ha indicato espressamente come esempio le Alpi.

In generale, sulle autostrade del mare, v. si: F. BERLINGIERI, *Le autostrade del mare e la disciplina della responsabilità del vettore marittimo*, in *Dir. mar.*, 2004, pp. 1588 e ss.; G. M. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. mar.*, 2004, pp. 1593 e ss.; M. MARESCA (a cura di), *Lo spazio mediterraneo della mobilità. Assetti organizzativi, concorrenza e regolazione delle infrastrutture strategiche*, Forum, Udine, 2010, pp. 353 e ss.; A. NAPOLITANO, *Cooperazione economica, corridoi e autostrade del mare nel Mediterraneo*, in S. CAMPAILLA – M. MOSCONI, *L'Europa e il Mediterraneo. Profili giuridici ed economici*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 165 e ss.; M. PROVINCIALI, *Il sistema portuale e le autostrade del mare*, in *Nuova Rassegna*, 2002, n. 12, pp. 1228 e ss.

¹²³ Parere del Comitato economico e sociale europeo del 16 gennaio 2008 sul tema *Le autostrade del mare nel contesto della catena logistica*, in *GUUE C* 151 del 17 giugno 2008, pp. 20 e ss.

¹²⁴ Commission staff working document - Accompanying document to the Communication from the Commission - *The EU's freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe - Report on the Motorways of the Sea - State of play and consultation*, SEC/2007/1367 final, ove si legge testualmente che “*Motorways of the Sea are existing or new sea-based transport services that are integrated in door-to-door logistic chains and concentrate flows of freight on viable, regular, frequent, high-quality and reliable Short Sea Shipping links. The deployment of the Motorways of the Sea network should absorb a significant part of the expected increase in road freight traffic, improve the accessibility of peripheral and island regions and states and reduce road congestion*”. Il problema nasceva dalla necessità di considerare autostrade del mare non solo i servizi che beneficiassero di sovvenzioni, ma anche quei servizi già disponibili e basati su iniziative del settore privato.

A questo proposito, il CESE, nel suo parere del 2008 poc'anzi citato, evidenziava quello che è il rischio sotteso alla scelta dei porti da inserire nelle autostrade del mare, dato che nell'ambito del trasporto marittimo a corto raggio i carichi vengono trasportati attraverso porti diversi e in concorrenza tra loro: la scelta fra i medesimi va tenuta 'aperta' onde evitare, da un lato, distorsioni della concorrenza nell'offerta di servizi portuali, dall'altro, una congestione dei porti e delle zone circostanti a tutto scapito dello sviluppo sostenibile dei trasporti.

marittimo alternativi alla viabilità stradale e legati principalmente, ma non esclusivamente, alle merci. I relativi progetti finanziati dalle TEN-T allo stato attuale vengono rivolti alla realizzazione di grandi infrastrutture del mare, ovvero verso impianti e infrastrutture riguardanti almeno due porti situati in due Stati membri diversi e che comprendono anche attività non collegate a porti specifici, come la fornitura di mezzi per operazioni di rompighiaccio e di dragaggio, la gestione del traffico e i sistemi di segnalazione elettronica e di informazione.

I relativi progetti prevedono la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato secondo procedure ben definite: gli aiuti all'avviamento provenienti dai bilanci nazionali possono essere integrati da sovvenzioni comunitarie, mentre la selezione avviene tramite inviti pubblici per la presentazione delle proposte¹²⁵.

Con il Regolamento in analisi i relativi progetti di interesse comune resteranno proponibili da almeno due Stati membri¹²⁶, ma dovranno assumere una delle forme indicate nel Regolamento; dovranno cioè costituire il collegamento marittimo e le sue connessioni con il retroterra tra due o più porti della rete centrale oppure tra un porto della rete centrale e porti della rete globale, potendo, peraltro, comprendere anche attività non collegate a porti specifici ma che comportino più ampi benefici¹²⁷.

Tuttavia, rispetto al testo normativo precedentemente in vigore con la decisione del 2010, da un lato, non si fa più riferimento, all'interno del Regolamento in esame, alle modalità di selezione dei progetti di cui all'art. 13 paragrafo 4 lett. a) e b) della citata

¹²⁵ I progetti di interesse comune individuati conformemente all'articolo 13 dell'ormai abrogata decisione (Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, cit.) concernenti le autostrade del mare erano elencati (al n. 22) nell'apposito allegato III (contenente l'elenco dei progetti prioritari per i quali l'inizio dei lavori era previsto entro il 2010). Si trattava di:

- Autostrada del Mar Baltico, che collega gli Stati membri del Mar Baltico a quelli dell'Europa centrale e occidentale, incluso il collegamento attraverso il canale Mare del Nord/Mar Baltico (Canale di Kiel);
- Autostrada del mare dell'Europa occidentale, che unisce il Portogallo e la Spagna via l'Arco atlantico al Mare del Nord e al Mare d'Irlanda;
- Autostrada del mare dell'Europa sudorientale, che collega il Mare Adriatico al Mar Ionio e al Mediterraneo orientale per includere Cipro;
- Autostrada del mare dell'Europa sudoccidentale (Mediterraneo occidentale), che unisce Spagna, Francia, Italia, compresa Malta, e che collega l'autostrada del mare dell'Europa sudorientale (anche verso il Mar Nero).

Ad ogni modo, giova ricordare che diversi collegamenti marittimi a corto raggio, per esempio tra Italia e Turchia, sono già assicurati da operatori privati.

¹²⁶ Art. 21 paragrafo 2 del Regolamento in analisi.

¹²⁷ Ad esempio attività per il miglioramento delle prestazioni ambientali (come l'erogazione di elettricità da reti elettriche terrestri in modo tale da aiutare le navi a ridurre le emissioni), per rendere disponibili i sistemi rompighiaccio, le operazioni di dragaggio, gli impianti di rifornimento di combustibili alternativi ecc. (così l'art. 22 paragrafo 3 del Regolamento).

decisione (vale a dire mediante il ricorso ad inviti pubblici a presentare proposte organizzati congiuntamente dagli Stati membri interessati)¹²⁸, dall'altro lato, con un *quid novi* anche rispetto al testo della proposta di Regolamento formulata dalla Commissione, viene prevista la designazione del Coordinatore europeo delle autostrade del mare, con il compito di presentare, entro due anni dalla designazione, “*un piano di attuazione dettagliato relativo alle autostrade del mare basandosi su esperienze e sviluppi relativi ai trasporti marittimi dell'Unione come anche al traffico previsto su dette autostrade*”¹²⁹ e su cui ci si soffermerà a breve¹³⁰.

2.2.2. La realizzazione della rete centrale mediante corridoi.

Si è detto poc'anzi¹³¹ che la rete centrale privilegerà i collegamenti e i nodi più importanti della TEN-T, in modo tale da renderla pienamente operativa entro il 2030 per consentire, come obiettivo ultimo, il completamento di una reale ed effettiva libertà di circolazione delle merci e delle persone in tutta l'Unione europea¹³².

¹²⁸ A proposito delle *Motorways of the sea*, il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), nel suo recente parere, riscontrava una mancanza di chiarezza del “*ruolo dell'idea delle “autostrade del mare” rispetto a un collegamento con questo mezzo tra porti situati in corridoi diversi o porti con uno status diverso, per esempio tra un porto della rete centrale e uno della rete globale, o tra due porti della rete centrale appartenenti a corridoi diversi (cfr. per esempio l'articolo 25, paragrafo 2, lettera (c) della proposta)*”. Secondo il CESE tale mancanza di chiarezza rischiava di causare problemi pratici al momento di collegare tra loro diversi progetti di autostrade del mare: così si legge nel Parere del Comitato economico e sociale europeo del 22 febbraio 2012 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, cit., paragrafo 4.2.

Anche il COREG, nel suo recente parere (Parere del Comitato delle regioni, *Revisione del quadro legislativo delle TEN-T*, cit.), nel ritenere che la proposta di Regolamento attribuisse, più in generale, scarsa considerazione verso il trasporto marittimo, esprimeva, nello specifico, alcune perplessità in merito all'importanza effettivamente attribuita al “*principio delle ‘autostrade del mare’*” in virtù del “*ruolo minore che svolgono in seno ai dieci corridoi*”.

¹²⁹ Art. 21 paragrafo 4 del Regolamento. La proposta di Regolamento (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, cit.) presentata dalla Commissione non prevedeva tale figura.

¹³⁰ Si veda *infra* § 2.2.3.

¹³¹ Cfr. *supra* § 2.1.1.

¹³² Infatti, lo scopo finale e più a lungo termine del sistema di reti a doppio strato (centrale e globale) è, come si legge nel *Memorandum* della Commissione, quello di garantire che entro il 2050, progressivamente, la grande maggioranza dei cittadini e delle imprese d'Europa non debbano impiegare più di 30 minuti per raggiungere la rete globale. Il principio fondamentale è, del resto, che “*tutti i paesi tragg[a]no benefici dall'accesso ad una solida rete centrale europea dei trasporti, che consente la libera circolazione di persone e merci*”; solo in tal modo, “*tutti i paesi europei saranno collegati alla rete*”. Così espressamente: *Memorandum* della Commissione del 10 ottobre 2011, *Collegare l'Europa: La nuova rete*

Per individuare i progetti appartenenti alla rete centrale è stata adottata una nuova metodologia che si è articolata essenzialmente in tre fasi: in primo luogo, sono stati individuati e scelti i nodi principali, in modo tale da soddisfare determinati criteri statistici¹³³; successivamente, i nodi così selezionati sono stati collegati fra loro dai vari modi di trasporto via terra (ferrovie, strade) e per vie navigabili interne (alcuni già esistenti, ma spesso con strozzature, altri con collegamenti tuttora mancanti); infine, è stata effettuata un'analisi dettagliata dei grandi flussi del traffico passeggeri e merci. Il tutto si è rivelato essenziale per individuare i tratti prioritari per la rete centrale e le sezioni prioritarie da ammodernare o realizzare o da cui eliminare eventuali strozzature. Su tale base si è, poi, proceduto a definire una *core network* che, dunque, va a collegare nodi di importanza strategica con percorsi multimodali, tenendo conto dei grandi flussi non solo del traffico merci ma anche di quello passeggeri.

Inoltre, significativamente, tutti i progetti della rete centrale sono da considerarsi prioritari ai fini del cofinanziamento dell'UE, anche se per il periodo di finanziamento 2014-2020 si attribuirà una particolare importanza al finanziamento dei progetti transfrontalieri che presentano il maggior valore aggiunto a livello europeo¹³⁴.

La realizzazione della suddetta rete centrale sarà facilitata, nell'ottica adottata dalla Commissione, mediante l'adozione di un approccio per corridoi.

In Europa, infatti, i sistemi di trasporto si sono tradizionalmente sviluppati lungo assi nazionali, per cui, apprestandosi alla pianificazione, alla gestione e al finanziamento dei progetti transfrontalieri, l'Unione europea è ancor oggi chiamata a svolgere un ruolo fondamentale di coordinamento tra gli Stati membri; per far ciò, si servirà dei "corridors".

A tal proposito, è interessante notare come il capo IV del Regolamento in analisi, rubricato "*Realizzazione della rete centrale mediante corridoi della rete centrale*", fornisca per la prima volta nozione e finalità complete dei corridoi.

In particolare, il termine "corridors" perderà quell'ambiguità di fondo che l'aveva caratterizzato fino ad ora a livello lessicale.

centrale di trasporti dell'UE, del 10 ottobre 2011, MEMO/11/706, liberamente consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/revision-t_en.htm.

¹³³ Come esempi di criteri statistici il citato *Memorandum* della Commissione riporta i seguenti: "essere città capitali o altri centri socioeconomici importanti, grandi porti (per volume e criteri territoriali) e grandi aeroporti (per volume e criteri territoriali) e interconnessioni con i paesi terzi".

¹³⁴ Sul cosiddetto "EAV" (*European Added Value*) v. *supra* § 2.1.1. (in particolare nota 88).

Come si è detto, infatti, la dottrina si era sforzata di individuare una differenza tra “corridoi” e “rete transeuropea dei trasporti”, nonostante i due termini venissero (e siano tuttora) spesso utilizzati come sinonimi¹³⁵.

Ora questa distinzione non avrà più ragion d’essere: i corridoi vengono, infatti, definiti all’interno del Regolamento come “*strumento per facilitare la realizzazione coordinata della rete centrale*”, di fatto in qualità di parti della medesima rete.

Più precisamente, essi dovranno coinvolgere almeno tre modi di trasporto (a loro volta comprendenti, ove possibile, le autostrade del mare), coprendo i “*flussi di lungo raggio più importanti della rete centrale*”¹³⁶ allo scopo, soprattutto, di migliorare i collegamenti transfrontalieri dell’Unione.

A chiosa del sistema, peraltro, ogni Stato membro dovrà partecipare ai corridoi della rete centrale¹³⁷.

Più precisamente, scendono a nove¹³⁸ i corridoi alla base dello sviluppo coordinato dell’infrastruttura nell’ambito della *core network*: i “*core network corridors*”, per il cui elenco il testo in commento rinvia alla parte I dell’Allegato del regolamento (UE) n. 1316/2013¹³⁹, saranno, nell’ordine:

- 1) Baltico - Adriatico;
- 2) Mare del Nord – Baltico;
- 3) Mediterraneo;
- 4) Oriente/Med. orientale;
- 5) Scandinavia – Mediterraneo;
- 6) Reno – Alpi;
- 7) Atlantico;
- 8) Mare del Nord – Mediterraneo;
- 9) Reno – Danubio.

¹³⁵ V. *supra* § 1.1.

¹³⁶ Così l’art. 43 rubricato “*Definizione dei corridoi della rete centrale*”.

¹³⁷ Art. 44 paragrafo 1 del Regolamento

¹³⁸ Rispetto ai dieci previsti nella proposta di Regolamento originariamente presentata dalla Commissione (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, cit.), il cui art. 50 rinviava, per l’elenco, ad apposito Allegato. Trattavasi di: 1) Baltic – Adriatic corridor; 2) Varsavia-Berlino-Amsterdam/Rotterdam-Felixstowe-Midlands; 3) Mediterranean corridor; 4) Amburgo-Rostock-Burgas/TR border-Pireo-Lefkosia; 5) Helsinki-Valletta; 6) Genova-Rotterdam; 7) Lisbona-Strasburgo; 8) Dublino-Londra-Parigi-Bruxelles; 9) Amsterdam-Basel/Lione-Marsiglia; 10) Strasburg-Danube corridor.

¹³⁹ Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa cit., pp. 129 e ss. V. anche *supra* § 1.4.

Dei suddetti corridoi, ben quattro interesseranno il nostro Paese, vale a dire: il numero 1 (il cosiddetto “*corridoio Adriatico-Baltico*”) che, scendendo dal Nord Europa lambirà le città di Udine, Trieste, Venezia, Bologna e Ravenna; il numero 3 che da Lione attraverserà tutto il Nord Italia, toccando Torino, Milano, Brescia, Venezia e Trieste alla volta della Slovenia; il numero 5 che passando per il Brennero e Verona si dirigerà verso Napoli, dove subirà una biforcazione in direzione Bari da una parte, Reggio Calabria e Palermo alla volta di Malta dall'altra; infine, il numero 6 che da Genova, passando per Milano/Novara, raggiungerà la Svizzera per poi proseguire verso il Nord Europa. Significativamente è stato mantenuto nel novero dei corridoi principali il Corridoio Baltico – Adriatico e si è posto l'accento sul corridoio Mediterraneo con il sotteso obiettivo di rilanciare il ruolo del Mediterraneo e dei porti italiani, oggi indubbiamente sofferenti rispetto ai porti del Nord Europa.

Così, i *corridors* uniranno gli Stati membri interessati e i soggetti attivi interessati, come i gestori dell'infrastruttura e gli utenti. Tuttavia, per facilitare quella che il Regolamento in commento definisce una “*realizzazione coordinata dei corridoi*”¹⁴⁰, viene prevista la necessità di ricorrere ai cosiddetti “*coordinatori europei*”.

¹⁴⁰ Parzialmente critico nei confronti del sistema di corridoi delineato dalla proposta era stato il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) che si chiedeva se i corridoi della rete centrale “*non debbano di fatto essere considerati un terzo strato, che sostituisca i progetti prioritari degli attuali orientamenti. Ciò è dovuto al fatto che il Capo IV della proposta prevede criteri specifici per la definizione e lo sviluppo dei corridoi, che conferiscono loro un carattere distintivo, ben riconoscibile rispetto al resto della rete centrale*”. In particolare, potrebbero delinarsi, secondo il CESE, alcuni problemi di prevedibilità e certezza giuridica per il fatto che i corridoi e i progetti predefiniti sono elencati in allegato alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, che si applicherà soltanto nel periodo 2014-2020, mentre sia i corridoi che i progetti sono operazioni di lungo periodo, e sarà quindi necessario continuare a considerarli prioritari anche dopo il 2020.

A ben vedere, però, lo stesso CESE proponeva alcune soluzioni: o inserire l'elenco dei corridoi e dei progetti predefiniti in un allegato al regolamento sugli orientamenti TEN-T oppure stabilire che l'elenco stesso restasse in vigore finché rimaneva in vigore il regolamento, fatti salvi futuri emendamenti.

Inoltre, il Comitato constatava un problema di coerenza riguardante l'interazione tra la rete centrale e i corridoi, per i quali la proposta prevedeva uno strumento di coordinamento e di *governance* forte e utile: “*sebbene il CESE riconosca l'utilità di stabilire priorità particolarmente rigorose per quanto riguarda l'utilizzazione delle risorse, un meccanismo di coordinamento e di governance ben sviluppato sarebbe utile anche per l'intera rete centrale, dato che il termine temporale per la sua attuazione non è molto lontano, sul piano della pianificazione infrastrutturale. Il CESE sottolinea in particolare l'utilità di questo meccanismo per trovare il giusto equilibrio tra i due aspetti della pianificazione nazionale e del valore aggiunto UE e perché quest'ultimo sia incluso nella pianificazione nazionale. L'esigenza di un forte meccanismo di coordinamento e di governance è particolarmente rilevante per i progetti che sono transfrontalieri per definizione, come le autostrade del mare*” (Parere del Comitato economico e sociale europeo del 22 febbraio 2012 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM(2011) 650 definitivo 2011/0294 (COD), cit., paragrafi 3.6 - 3.8).

Inoltre, il CESE riteneva che i corridoi dovessero essere realmente multimodali (carattere che avrebbe voluto rispecchiato anche nella selezione dei progetti, così da coprire, appunto, tutti i modi di trasporto):

2.2.3. I coordinatori europei e la *governance* dei corridoi.

La figura del coordinatore europeo (cosiddetto “EC”, *European Coordinator*) non rappresenta, di per sé, una novità introdotta dal Regolamento in analisi, trattandosi di figura già nota da tempo alla normativa europea.

La sua introduzione, infatti, avvenne nel 2004¹⁴¹ ad opera della decisione 884/2004/CE di modifica dei precedenti orientamenti in materia di TEN-T¹⁴² e la relativa disciplina andò poi a confluire nell’art. 19 (“*Coordinatore europeo*”), norma unica dettata nella Sezione 11 (“*Coordinamento tra Stati membri*”) della Decisione n. 661/2010/UE (di rifusione in un unico testo della normativa in materia)¹⁴³ recentemente fatta oggetto di abrogazione¹⁴⁴ e sostituita dall’art. 45 del Regolamento in analisi.

“ciò, in determinati casi, può significare che si tratterà di corridoi piuttosto larghi, che comprendano sia i collegamenti terrestri o fissi che quelli marittimi, per esempio sotto forma di autostrade del mare. Uno spazio adeguato deve essere riservato al trasporto stradale, perché è importante che la rete sia basata anche sulle realtà della domanda odierna. Ci si può infatti aspettare un tasso di crescita del trasporto merci pari al 34 % tra il 2005 e il 2020, e oggi il trasporto stradale copre circa il 75 % del volume complessivo”: così in Parere del Comitato economico e sociale europeo del 22 febbraio 2012 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM(2011) 650 definitivo 2011/0294 (COD), cit., paragrafo 3.9.

¹⁴¹ E fu subito accolta con favore dalla dottrina: J. FAUSSURIER – I. ALBERTONE, *La coopération des gestionnaires de réseaux d’infrastructure: Le cas ferroviaire*, in L. GRARD (a cura di), *L’Europe des transports. Actes du colloque d’Agen Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 336 - 337.

Per un primo commento sulla figura dei coordinatori europei in materia di TEN-T si veda: O. SILLA, *Des coordonnateurs pour le réseau transeuropéen de transport*, in *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n. 494, 2006, pp. 42 e ss.

¹⁴² Decisione n. 884/2004/CE 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, cit., che introdusse l’art. 17-bis.

¹⁴³ Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, cit.

¹⁴⁴ I coordinatori, con mandato quadriennale (e rinnovabile) a scadenza 22 luglio 2013, nominati in relazione ad alcuni specifici progetti prioritari in materia di TEN-T, saliti al numero di 9 rispetto ai 6 originari, erano: Pat Cox (PP1: Berlin-Verona/Milan-Bologna-Napoli-Messina-Palermo rail link), l’italiano Carlo Secchi (PP3: South-west European high-speed rail link / PP19: High-speed rail interoperability on the Iberian peninsula), Laurens Jan Brinkhorst (PP6: Lyon-Trieste-Divača/Koper-Divača-Ljubljana-Budapest-Ukrainian border rail link), Péter Balázs (PP17: Paris-Strasbourg-Stuttgart-Wien-Bratislava rail link), Karla Peijs (PP18: Rhine/Meuse-Main-Danube / PP30: Seine–Scheldt), Luis Valente de Oliveira (PP21: Autostrade del mare), Gilles Savary (PP22: Athina-Sofia-Budapest-Wien-Praha-Nürnberg/Dresden), Pavel Telička (PP27: Rail Baltica), Karel Vinck (ERTMS, European Rail Traffic Management System).

Pochi mesi dopo l’entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1315/2013, più precisamente il 12 marzo 2014, la Commissione ha provveduto a nominare i nuovi coordinatori, uno per ciascun corridoio della rete centrale, uno per l’ERTMS e uno per le Autostrade del mare ai sensi del già citato art. 21 paragrafo 4 del Regolamento, per un totale di 11 *coordinators* (più uno provvisorio); di essi, ben sette sono stati

L'istituzione di tali soggetti prese le mosse dalla necessità di ovviare ad una serie di inconvenienti che si erano manifestati sotto forma di ritardi nell'ultimazione dei progetti prioritari e che risultavano riconducibili, in buona parte, alla mancanza di una forma di coordinamento delle varie autorità interessate dalla realizzazione dell'opera e delle procedure di loro competenza¹⁴⁵.

Si trattava, infatti, di personalità, scelte e nominate dalla Commissione di concerto con gli Stati interessati e con il Parlamento europeo, cui veniva affidato il compito di seguire e, appunto, coordinare, i lavori di alcuni progetti prioritari. In particolare, non venivano chiamati a partecipare alle operazioni di selezione delle opere poiché erano state (e sono tuttora) loro attribuite solamente funzioni esecutive da utilizzare nella fase di realizzazione delle infrastrutture dichiarate di interesse europeo.

Ad ogni modo, è interessante analizzare quelle che sono le principali novità che il Regolamento ha introdotto (art. 45) rispetto alla disciplina contenuta nella norma precedentemente in vigore in materia di coordinatore europeo (art. 19).

Innanzitutto, salta all'occhio una differenza lessicale di non poco conto: mentre l'art. 19 stabiliva "la Commissione *può* designare", d'accordo con gli Stati membri interessati e previa consultazione del Parlamento europeo, i coordinatori europei, delineando una mera facoltà e giammai un obbligo di designazione, l'art. 45 sancisce semplicemente che la Commissione, d'intesa con gli Stati membri interessati e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio, "*designa*"¹⁴⁶ uno o più coordinatori europei, imponendo, dunque, la suddetta nomina.

confermati nel loro incarico per un ulteriore periodo di quattro anni, vale a dire: Pavel Telicka (corridoio Mare del Nord - Baltico), Pat Cox (corridoio Scandinavia-Mediterraneo), l'italiano Carlo Secchi (corridoio Atlantico), Péter Balázs (corridoio Mare del Nord - Mediterraneo), Laurens Jan Brinkhorst (corridoio Mediterraneo), Karel Vinck (ERTMS) e Karla Peijs (corridoio Reno - Danubio).

Vi sono, poi, quattro coordinatori di nuova nomina, cioè l'ex ministro degli Esteri spagnolo, Ana Palacio, per il corridoio Reno - Alpi, l'ex ministro dei Trasporti tedesco, Kurt Bodewig, per il corridoio Baltico - Adriatico, e Mathieu Grosch coordinatore per il corridoio Oriente - Med. Orientale. Coordinatore per le Autostrade del Mare sarà, invece, Brian Simpson.

Questi ultimi due *coordinators*, essendo attualmente parlamentari europei, assumeranno il loro nuovo incarico a partire dal 1° luglio 2014 (cioè al termine della corrente legislatura del Parlamento europeo); nel frattempo il loro incarico è stato affidato in via temporanea (fino al 30 giugno 2014) rispettivamente a Karel Vinck e Luis Valente de Oliveira.

¹⁴⁵ Rapporto del gruppo di alto livello della rete transeuropea di trasporto (Gruppo Van Miert) del 27 giugno 2003, in www.ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_it.pdf, par. 5.2.1; Relazione allegata alla proposta di modifica della decisione 1692/96/CE, 1 ottobre 2003, COM(2003)564 def., punti 2.2 e ss.

¹⁴⁶ Nella versione inglese del Regolamento si legge "the Commission [...] shall designate [...] persons called 'European Coordinator'".

Il coordinatore viene scelto tra personalità che vantino particolare esperienza nell'ambito delle istituzioni europee e conoscenza in materia di finanziamento e valutazione socio-economica e ambientale dei grandi progetti e la designazione avviene mediante decisione in cui vengono precisate le modalità di svolgimento dei compiti¹⁴⁷.

Tuttavia, il mandato del coordinatore (che agisce, appunto, nelle vesti di rappresentante della Commissione) mentre *ex art. 19 "di norma"* riguardava un unico progetto (specie transfrontaliero) potendo, se necessario, essere esteso a interi assi principali, nel Regolamento attualmente in vigore (che, come si è visto, ragiona in termini di *corridors*) tale incarico "*si riferisce rispettivamente ad un unico corridoio della rete centrale, o all'attuazione dell'ERTMS, o alla realizzazione delle autostrade del mare*"¹⁴⁸.

Per quanto concerne, invece, la natura delle funzioni, se da una parte restano attribuiti al coordinatore il compito, ai sensi dell'art. 45 paragrafo 1 *lett. e*), di redigere la relazione annuale rivolta a Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri interessati sullo stato di avanzamento del corridoio e, ai sensi dell'art. 45 paragrafo 6, di consultare insieme agli Stati membri interessati, le autorità regionali e locali, gli operatori, gli utenti e i rappresentanti della società civile per la realizzazione del suo piano di lavoro, dall'altra parte vengono in rilievo alcune novità, poiché egli viene chiamato a:

- sostenere la realizzazione coordinata del corridoio [art. 45 paragrafo 5 *lett. a*)];
- redigere il cosiddetto "*piano di lavoro relativo al corridoio*"¹⁴⁹ [art. 45 paragrafo 5 *lett. b*)];
- consultare il cosiddetto "*Forum del corridoio*"¹⁵⁰ relativamente al piano di lavoro e alla sua attuazione [art. 45 paragrafo 5 *lett. c*)];
- riferire agli Stati membri, alla Commissione e, se opportuno, a tutti gli altri soggetti direttamente coinvolti nello sviluppo del corridoio eventuali difficoltà

¹⁴⁷ Significativamente, come si può evincere anche dall'elenco dei coordinatori attualmente in carica (su cui cfr. *supra* nota 144), nessun coordinatore è originario degli Stati con cui dovrà cooperare e ciò per garantirne l'indipendenza: così E. BERGAMINI, *Le scelte in materie di reti transeuropee di trasporto*, cit., p. 664 (nota 35).

¹⁴⁸ Art. 45 paragrafo 4 del Regolamento. Nella proposta di Regolamento (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, cit.), all'art. 51, si prevedeva: "*l'incarico di coordinatore europeo si riferisce sempre ad un unico corridoio della rete centrale*".

¹⁴⁹ Su cui si veda *infra* § 2.2.4.

¹⁵⁰ Su cui si veda sempre *infra* § 2.2.4

incontrate e contribuire a trovare le soluzioni appropriate [art. 45 paragrafo 5 *lett. d)*];

- esaminare la domanda di servizi di trasporto e le possibilità di finanziamento, formulando “*raccomandazioni adeguate*” [art. 45 paragrafo 5 *lett. f)*].

Dal canto loro, gli Stati continueranno ad essere gravati dell’obbligo di cooperare con il coordinatore e di fornirgli tutte le informazioni (comprese quelle inerenti lo sviluppo del corridoio contenute negli eventuali piani infrastrutturali nazionali) necessarie all’esecuzione dei suddetti compiti¹⁵¹, e la Commissione potrà continuare ad avvalersi, salve le procedure stabilite dalle legislazioni dell’Unione europea e nazionale, della facoltà di chiedere al coordinatore un parere al momento dell’esame delle domande di finanziamento UE concernenti i corridoi di cui quest’ultimo è responsabile¹⁵².

Del tutto nuova – anche rispetto ai lavori preparatori - è, invece, la previsione sancita all’interno dell’art. 45 paragrafo 9 del Regolamento, in cui viene riconosciuta espressamente alla Commissione facoltà di revocare, d’intesa con gli Stati membri interessati, in qualsiasi momento il mandato conferito al coordinatore, qualora questi “*non sia in grado di svolgere il proprio mandato in modo soddisfacente e in conformità dei requisiti di cui al presente articolo*”, previsione, sia consentito dirlo, più di valore simbolico che non di stretto rigore giuridico¹⁵³.

Ad ogni modo, stando al quadro poc’anzi tracciato, la proposta, nel mantenere in capo al Coordinatore quel ruolo, da sempre riconosciutogli, di punto di incontro degli interessi europei, statali e locali allo scopo di facilitare la realizzazione dei progetti migliorando il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte¹⁵⁴, rafforza la posizione del medesimo. Ma lo fa, soprattutto, negli articoli successivi (artt. 46 e 47), laddove prevede la creazione di struttura di *governance* del tutto peculiare.

¹⁵¹ V.si art. 45 paragrafo 7 del Regolamento.

¹⁵² Art. 47 paragrafo 8 del Regolamento.

¹⁵³ Addirittura tale norma pare a chi scrive ridondante. E ciò per almeno tre ordini di motivi: innanzitutto, tale facoltà di revoca non sembrava essere esclusa neppure nel previgente regime, trattandosi di vero e proprio mandato che la Commissione conferiva (e conferisce tuttora) a soggetti con precise caratteristiche; in secondo luogo, l’espressione “*qualora il coordinatore europeo non sia in grado di svolgere il proprio mandato in modo soddisfacente*” pare alquanto vaga e non detta un criterio giuridico preciso: appare arduo rilevare quando il lavoro possa dirsi oggettivamente – e non soggettivamente - *soddisfacente*; infine, argomento strettamente legato ai precedenti, difficilmente, dati i criteri che il Regolamento (e, prima ancora la decisione) impone per la scelta del coordinatore, nella pratica ci si troverà di fronte ad un coordinatore non all’altezza.

¹⁵⁴ Così G. BERTEZZOLO, *Il procedimento per l’individuazione dei progetti prioritari nel settore dei trasporti (artt. 154-156 del Trattato)*, cit., p. 832.

Ai sensi dell'art. 46 paragrafo 1, infatti, per ogni corridoio della *core network* il coordinatore dovrà essere necessariamente assistito, nei compiti relativi al piano di lavoro e alla sua attuazione, da un Segretariato e dal citato *Forum del corridoio*, ovvero un *forum* consultivo istituito e presieduto dal coordinatore, previo accordo degli Stati membri interessati sulla composizione del medesimo per la parte di corridoio che li riguarda.

Il coordinatore ha, invece, semplice facoltà di istituire e presiedere i cosiddetti “*gruppi di lavoro relativi ai corridoi*”, che l'art. 46 paragrafo 2 del Regolamento dispone debbano incentrarsi su tre sole aree specifiche, cioè integrazione modale, interoperabilità e sviluppo coordinato dell'infrastruttura nelle tratte transfrontaliere.

Dunque un sistema di *governance* molto tecnico oltre che rappresentativo degli Stati, ma forse troppo debole per assistere il coordinatore soprattutto nella fase di realizzazione di uno strumento abbastanza forte quale par essere il piano di lavoro del corridoio.

2.2.4. Il piano di lavoro del corridoio e il ruolo della Commissione.

Ai sensi dell'art. 45 paragrafo 5 *lett. b)*, infatti, come si diceva¹⁵⁵, ciascun coordinatore è tenuto redigere un apposito Piano di lavoro che dovrà poi presentare, secondo quanto stabilito dall'art. 47 paragrafo 1, agli Stati membri, entro una scadenza ben precisa (ovvero entro il 22 dicembre 2014) ai fini dell'approvazione da parte di questi ultimi. Una volta approvato, esso dovrà poi essere indirizzato – per informazione – al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

Tale piano di lavoro del corridoio è un nuovo strumento di pianificazione che dovrà contenere una descrizione delle caratteristiche, delle tratte transfrontaliere e degli obiettivi del corridoio, oltre ai “*dettagli delle consultazioni pubbliche che sostengono lo sviluppo del piano di lavoro e la sua attuazione*”¹⁵⁶.

Ma, soprattutto, dovrà comprendere al suo interno una doppia valutazione.

¹⁵⁵ Cfr. *supra* § 2.2.3.

¹⁵⁶ Art. 47 paragrafo 1 del Regolamento in analisi.

Da un lato, infatti, dovrà essere svolta un'analisi relativa a tutti gli aspetti ed elementi legati alla realizzazione del corridoio: dallo sviluppo dei sistemi interoperabili per la gestione del traffico, ai possibili impatti dei cambiamenti climatici sull'infrastruttura, comprese le misure proposte per migliorare la resistenza a tali mutamenti; dall'analisi delle misure volte a mitigare le emissioni di gas a effetto serra e l'inquinamento acustico, alle misure, se necessarie, dirette a *“migliorare la capacità amministrativa e tecnica di concepire, pianificare, progettare, appaltare, realizzare e monitorare progetti di interesse comune”*¹⁵⁷; il tutto passando anche attraverso la redazione di un vero e proprio piano diretto contestualmente alla rimozione di tutti quegli ostacoli (fisici, tecnici, operativi, amministrativi) all'interno dei modi di trasporto e tra di essi e all'aumento dell'efficienza dei trasporti e dei servizi multimodali.

Dall'altro lato, il coordinatore dovrà effettuare, all'interno del piano di lavoro, un'analisi degli investimenti richiesti, compresi un elenco dei progetti di rinnovo o reinstallazione dell'infrastruttura per ognuno dei modi di trasporto interessati dal corridoio e le fonti previste per il finanziamento. Quest'ultima parte del piano dovrà essere descritta dettagliatamente quanto a:

- fonti *“in partenariato con gli Stati membri interessati, per il finanziamento, a livello internazionale, nazionale, regionale, locale e dell'Unione”*¹⁵⁸;
- eventuali fonti legate a sistemi di finanziamento incrociato con destinazione specifica o a capitali provenienti da soggetti provati;
- importo degli impegni già assunti;
- riferimento ad eventuale contributo dell'UE nell'ambito dei suoi programmi finanziari.

Ora, si è visto che, nell'espletamento dei compiti relativi al piano di lavoro, il coordinatore viene assistito dal Segretariato, dal Forum consultivo e da eventuali gruppi di lavoro¹⁵⁹.

Tuttavia, un ruolo importante viene svolto, seppur in una fase successiva, dalla stessa Commissione che *“può adottare atti di esecuzione riguardo alle dimensioni transfrontaliera e orizzontale dei piani di lavoro relativi a un corridoio della rete*

¹⁵⁷ Art. 47 paragrafo 1 *lett. c)* del Regolamento.

¹⁵⁸ Art. 47 paragrafo 1 ultima parte del Regolamento.

¹⁵⁹ Cfr. *supra* § 2.2.3.

centrale”¹⁶⁰, nonché adeguare tali atti di fronte ai progressi conseguiti, ad eventuali ritardi subiti o ad aggiornamenti dei programmi nazionali.

Trattasi di atti che vanno adottati sulla base della procedura d’esame indicata dall’art. 52 paragrafo 2 del Regolamento (che prevede la partecipazione di apposito comitato)¹⁶¹ e comunque da adottarsi “*fatti salvi l’articolo 1, paragrafo 4, e l’articolo 54*” oltre che “*previa approvazione degli Stati membri interessati*”¹⁶².

In particolare, l’art. 54 prevede e disciplina la procedura di riesame della realizzazione della rete centrale che viene affidata interamente alla Commissione¹⁶³ con una scadenza precisa, vale a dire a circa dieci anni di distanza dall’approvazione del Regolamento in esame, precisamente entro il 31 dicembre 2023.

¹⁶⁰ Art. 47 paragrafo 2 del Regolamento.

¹⁶¹ Si riporta il testo completo dell’art. 52 del Regolamento dedicato alla procedura di comitato:

“1. *La Commissione è assistita da un comitato. Esso è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.*

2. *Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l’articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011. Qualora il comitato non esprima alcun parere, la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione e si applica l’articolo 5, paragrafo 4, terzo comma, del regolamento (UE) n. 182/2011”.*

¹⁶² Quest’ultima previsione è indice di quanto ancora la realizzazione delle infrastrutture sia considerata precipuamente ‘affare nazionale’ e di quanto, di fatto, siano state molto timide le scelte operate dal Regolamento: non si è optato, infatti, per la creazione di un organo di *governance* relativamente forte presieduto dal coordinatore e formato dai rappresentanti degli Stati membri, ma si è scelto di sottoporre all’approvazione degli Stati interessati anche singoli atti di esecuzione a tutto discapito della celerità d’azione ed efficienza richieste in un settore come quello delle TEN-T.

¹⁶³ In tale ipotesi, secondo l’art. 54 del Regolamento (di cui si riporta il testo integralmente) solo se opportuno previa approvazione degli Stati interessati: “1. *Entro il 31 dicembre 2023 la Commissione, se del caso previa consultazione degli Stati membri e con l’assistenza dei coordinatori europei, procede a un riesame della realizzazione della rete centrale, valutando:*

a) *la conformità alle disposizioni del presente regolamento;*
b) *i progressi compiuti nell’attuazione del presente regolamento;*
c) *i cambiamenti dei flussi di trasporto di passeggeri e di merci;*
d) *lo sviluppo degli investimenti nell’ambito delle infrastrutture nazionali di trasporto;*
e) *la necessità di apportare modifiche al presente regolamento.*

La valutazione prende inoltre in esame, tra l’altro, l’impatto dei modelli di traffico in evoluzione e i pertinenti sviluppi nei piani di investimento nelle infrastrutture.

Oltre a svolgere tale riesame, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, valuta se nuove sezioni, quali taluni precedenti progetti prioritari transfrontalieri elencati nella decisione n. 661/2010/UE debbano essere incluse nella rete centrale. La Commissione presenta, se del caso, una proposta legislativa.

2. *Nell’effettuare tale riesame la Commissione valuta se la rete centrale prevista dal presente regolamento possa conformarsi alle disposizioni del capo III entro il 2030, tenendo conto della situazione economica e di bilancio dell’Unione e dei singoli Stati membri. La Commissione valuta inoltre, in consultazione con gli Stati membri, se la rete centrale debba essere modificata tenendo conto dell’evoluzione dei flussi di trasporto e della programmazione nazionale degli investimenti. Se necessario, la Commissione può presentare una proposta di modifica del presente regolamento.*

Per tale proposta la Commissione può altresì specificare la data per il completamento della rete globale previsto all’articolo 9, paragrafo 2”.

Nulla si dice, invece, a differenza di quanto avveniva nella proposta di Regolamento¹⁶⁴, circa il contenuto e la forma che dovranno avere tali atti.

3. Prospettive di cambiamento?

Delineato quello che rappresenta e rappresenterà il nuovo assetto europeo in materia di TEN-T, non si può, a questo punto, non spendere qualche parola in merito alla possibilità che realmente qualcosa possa cambiare nella materia.

Appare, infatti, evidente che le competenze dell'Unione europea nel settore della pianificazione della TEN-T sono (e restano) marginali se raffrontate al ruolo svolto dai singoli Stati membri, cui è sempre spettata di fatto l'individuazione dei progetti di interesse nazionale e la realizzazione di quelli prioritari. Questa considerazione non è di poco conto: rimangono, infatti, come ostacoli all'orizzonte, le difficoltà che il nostro come gli altri Stati incontrano nella fase di realizzazione.

In particolare, in questi primi vent'anni di politica infrastrutturale europea si sono manifestate due principali cause di ritardo o lentezza: 1) la scarsa reperibilità delle risorse finanziarie e 2) la mancanza di coordinamento. Vediamo cosa cambia in relazione a questi due aspetti.

- 1) La costruzione di grandi opere richiede ingenti risorse finanziarie che, come si è visto, solo in piccola parte sono 'coperte' da fonti europee; e, se in passato si salutava con favore un intervento dei privati, allo stato attuale si è palesata una grossa difficoltà nel convincere i medesimi ad investire in opere TEN-T: si tratta, infatti, di risorse spesso scarsamente redditizie poiché non consentono di ottenere un adeguato ritorno degli investimenti soprattutto a breve o medio termine. O, comunque, tale remunerazione sembra alquanto irrealizzabile perché intervengono altri fattori interdittivi: si assiste, il più delle volte, alla necessità di

¹⁶⁴ Il cui art. 53 conteneva un elenco degli atti di esecuzione che la Commissione poteva adottare, imponendo peraltro come scelta lo strumento della decisione. Tale elenco, tuttavia, non aveva carattere tassativo, ma era da ritenersi meramente esemplificativo, come si poteva evincere dall'inciso finale in cui si sanciva che l'istituzione europea avrebbe potuto "*disporre altre misure necessarie all'attuazione del piano di sviluppo del corridoio e all'uso efficiente dell'infrastruttura del corridoio della rete centrale*". Esempi di decisioni di esecuzione sono: misure di riduzione dei costi esterni, delle emissioni di gas ad effetto serra o del rumore; programmazione di investimento con relativi costi e calendario di attuazione.

ricorrere a procedure di gara lunghe e complesse che, altrettanto spesso, dati i forti interessi in gioco, sfociano in contenziosi anch'essi lunghi e complessi. Il tutto a scapito del principio di certezza del diritto¹⁶⁵: infatti, situazioni nazionali incerte o comunque non uniformi sono destinate a minare l'affidamento del privato sul reale tornaconto di fronte agli ingenti investimenti (che magari possiede e) che gli vengono richiesti in un Paese a dispetto di un altro.

Su questo punto, qualcosa sembrerebbe destinato a cambiare quantomeno per lo sviluppo dei corridoi della rete centrale: in particolare, la previsione, all'interno del Piano di lavoro del corridoio, di un'analisi degli investimenti richiesti in cui andranno indicate specificamente le fonti previste per il finanziamento permetterà, da un lato, una pianificazione ed un controllo presumibilmente più agevoli, dall'altro, consentirà di evitare il ripetersi di situazioni frequenti in cui gli Stati manifestavano evidenti difficoltà nell'accordarsi sul tracciato definitivo dell'opera e, soprattutto, sul *quantum* degli investimenti che ciascuno era tenuto ad effettuare.

Inoltre, sarà, forse possibile trarre conclusioni più interessanti con la creazione e lo sviluppo del cosiddetto "*Meccanismo per collegare l'Europa*"¹⁶⁶.

- 2) Riguardo alla sottolineata carenza di coordinamento in materia, si è detto che nel 2004 si tentò di ovviare istituendo la figura dei cosiddetti "coordinatori europei". A tal proposito, visto il permanere dei ritardi, il Regolamento in esame intende non solo rafforzare il ruolo dei coordinatori¹⁶⁷ ma anche, ragionando in termini di *corridors*, creare una solida struttura di *governance* capace di supervisionare la realizzazione delle infrastrutture partendo da una reale pianificazione alla base. Ciò sembrerebbe permettere, finalmente, da un lato, il realizzarsi di un effettivo coordinamento tra gli Stati membri interessati al progetto (che finora era praticamente un miraggio) e, dall'altro, un coinvolgimento, grazie alla presidenza (del Forum del corridoio) del Coordinatore europeo (che si è visto essere il punto di incontro degli interessi di tutti i soggetti e le amministrazioni coinvolte) delle popolazioni locali interessate dall'infrastruttura onde evitare contestazioni (destinate inevitabilmente a rallentare i lavori).

¹⁶⁵ In generale, sul principio di certezza del diritto nell'ordinamento comunitario si veda J. RAITIO, *The principle of legal certainty in EC law*, Kluwer Academic publishers, Dordrecht (The Netherlands), 2003.

¹⁶⁶ Iniziativa relativa ad un nuovo strumento finanziario annunciata dalla Commissione nel contesto della comunicazione sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (su cui v. *supra* § 1.4.).

¹⁶⁷ Su cui cfr. *amplius supra* § 2.2.3.

Tuttavia, siano consentite due semplici osservazioni.

Da un lato, le competenze degli enti locali e regionali paiono ancora poco valorizzate sia a livello decisionale che di pianificazione (e ciò nonostante si tratti spesso di co-finanziatori o comunque di enti portatori degli interessi delle comunità direttamente ‘colpite’ dalla realizzazione delle infrastrutture).

Dall’altro lato, non si può non convenire con quanti sottolineano, peraltro in maniera più che condivisibile, che il ruolo dei coordinatori di corridoio vada ulteriormente rafforzato: essi non dovrebbero esercitare solamente una funzione di mediazione in caso di conflitto, ma dovrebbero anche poter informare sia la Commissione che il Parlamento qualora riscontrino difficoltà nel corretto svolgimento di un progetto¹⁶⁸.

Inoltre, suscita alcune perplessità il nuovo sistema di *governance* ideato all’interno dell’art. 46 in rottura rispetto a quello ideato dalla Commissione nella sua proposta di Regolamento¹⁶⁹, che già appariva ‘debole’, ma che, rispetto al vigente, era forse addirittura da preferire.

¹⁶⁸ V.si Parere del Comitato delle regioni, *Revisione del quadro legislativo delle TEN-T*, cit., p. 153, in particolare Emendamento n. 7: “*In caso di ritardo nel calendario, il coordinatore potrà avvisare la Commissione affinché essa chieda agli Stati interessati di motivare il ritardo e di decidere, nel rispetto del principio di proporzionalità, di adottare misure appropriate*”. Il COREG (v. Emendamento n. 8) suggerisce, poi, sempre nell’ottica di un rafforzamento dei poteri del coordinatore, che, “*considerato che si prevede di istituire un coordinatore europeo, i cui poteri vanno ancora rafforzati, sembra opportuno che sia tale organo a stabilire la piattaforma di corridoio, poiché in tal modo è possibile evitare la ricerca altrimenti laboriosa di un accordo tra gli Stati membri*”.

Peraltro, a voler essere ulteriormente critici e attenti, andrebbero in parallelo rafforzati anche i poteri della stessa Commissione.

¹⁶⁹ Il riferimento è all’art. 52 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, cit.

Ivi, per ogni corridoio della *core network* si prevedeva dovesse essere stabilita un’apposita piattaforma di corridoio volta a riunire tutte le parti interessate e gli Stati membri nella definizione degli obiettivi generali del *corridor* e nella preparazione, oltre che nel monitoraggio, del cosiddetto piano di sviluppo del corridoio di cui al successivo art. 53, strumento di pianificazione funzionale ad un efficace coordinamento dei lavori da realizzare lungo il corridoio medesimo in Stati membri diversi e in diverse fasi del progetto.

A livello organizzativo, le piattaforme di corridoio dei dieci principali *corridors* della rete centrale, che venivano espressamente qualificate come soggetti giuridici permanenti (tant’è che potevano essere istituite anche sotto forma di gruppo di interesse europeo) e che dovevano rappresentare, nel disegno del legislatore europeo, uno strumento essenziale per garantire un coordinamento stabile nonché un’effettiva cooperazione e trasparenza, avrebbero dovuto essere formate dai rappresentanti degli Stati membri interessati (e, se opportuno, da altri soggetti pubblici o privati) e presiedute dal relativo coordinatore europeo. Certamente la piattaforma di corridoio non avrebbe fornito una grossa spinta per la realizzazione del piano di corridoio, ma forse avrebbe fornito una spinta maggiore di quella di un semplice Forum di cui non vengono neppure specificate le funzioni al di là di una generica definizione di attività a carattere consultivo.

Va, dunque, indubbiamente salutato con favore il tentativo di risolvere i problemi di stallo in materia di TEN-T; tuttavia, restano enormi perplessità di fronte a quello che può essere definito solo un primo passo verso il cambiamento.

3.1. La regolazione delle infrastrutture di trasporto appartenenti alle TEN-T: l'ipotesi di un'Autorità di corridoio?

Esaminato il Regolamento nato dalla volontà della Commissione di trasformare l'attuale "groviglio europeo di strade, ferrovie, aeroporti e canali in una rete di trasporti unificata"¹⁷⁰, con una rete centrale che "eliminerà le strozzature, ammodernerà l'infrastruttura e snellerà le operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri e imprese in tutta l'UE"¹⁷¹, nel contempo migliorando l'inter-modalità e contribuendo agli obiettivi dell'UE in materia di sviluppo sostenibile e preso atto che con il Meccanismo per collegare l'Europa¹⁷² è stata varata una lista di nove progetti prioritari ai sensi degli articoli 170 e seguenti del TFUE (tra i quali, peraltro, significativamente rimane di primaria importanza il Corridoio Baltico - Adriatico), si tratta ora di capire se la rinnovata figura del coordinatore europeo sarà sufficiente a risolvere i problemi del passato o se non sia più utile, in un contesto così complesso anche a livello europeo, addivenire alla creazione di un'Autorità di regolazione formata da tutti gli Stati attraversati dal singolo Corridoio¹⁷³, che funga da (o si avvalga dei coordinatori per)

¹⁷⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 19 ottobre 2011, COM (2011)650 def./2, cit.

¹⁷¹ V. si *supra* nota n. 132.

¹⁷² Su cui si veda *supra* § 1.4.

¹⁷³ In tema di regolazione - che, come si è visto (cfr. *supra* *Introduzione*), non sarà oggetto di specifica trattazione all'interno del presente lavoro - anche con particolare riferimento alle reti transeuropee di trasporto si vedano *ex multis*: L. AMMANATI, *Governance e regolazione attraverso reti*, in L. AMMANATI - P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 181 e ss.; M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Giuffrè, Milano, 2001; C. BUZZACCHI, *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011; G. BASOLI, *Le grandi reti infrastrutturali: rapporto tra scelte italiane ed europee*, in Ministero dei trasporti, *50° Conferenza del traffico e della circolazione*, Stresa, 6-7 ottobre 1994; E. BRANDT - P. SCHAFFER, *Trans-alpine transit traffic: towards sustainable mobility*, in *Common market law review*, vol. 33, 1996, II, pp. 931 e ss. E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza fra politiche comunitarie*, in *Dir. Un. eur.*, 2001, 2-3, pp. 392 e ss.; A.

coordinamento e mediazione in materia di TEN-T e nel contempo garantisca una reale concorrenza nel mercato (il che porterebbe anche notevoli benefici in termini di qualità ed efficienza dei servizi a tutto vantaggio degli utenti finali)¹⁷⁴.

Ma quali caratteristiche dovrebbe possedere questa *Authority*?

Alcuni elementi utili per la ricostruzione della categoria possono derivare dalle esperienze di amministrazione fluviale internazionale attuate in Europa da quasi due secoli oppure dalle più recenti esperienze delle *Authorities* di regolazione¹⁷⁵ o, fenomeno ancor più interessante, dalle cosiddette Agenzie europee. Ciò sarà oggetto di approfondita analisi nel prosieguo del presente lavoro di ricerca¹⁷⁶.

PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009; A. PREDIERI – M. MORISI, *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001; L. RAPP, *Les infrastructures. Rapport de synthèse: Chapitre 2*, in L. GRARD (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agén Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 813 e ss.; G. TESAURO – M. D'ALBERTI, *Regolazione e concorrenza*, Il mulino, Bologna, 2000; R. W. VICKERMAN, *Transport infrastructure and region building in the European Community*, in *Journal of common market studies*, vol. 32, n. 1, 1994, pp. 1 e ss.; R. ZUCCHETTI – M. RAVASIO (a cura di), *Trasporti e concorrenza. Dal monopolio pubblico al libero mercato*, EGEA, Milano, 2001.

¹⁷⁴ Non bisogna, del resto, dimenticare che quando si parla di reti, inevitabilmente occorre ragionare anche in termini di servizi che quelle reti rendono accessibili e utilizzabili. Infatti, concordando con C. BUZZACCHI, *Reti e modello sociale europeo*, in EAD., *L'Europa a rete*, cit., p. 7, “una riflessione sulle reti può seguire il duplice binario di verificare lo stato di realizzazione delle reti e quello di gestione dei servizi ad esse correlati”.

¹⁷⁵ Si pensi ai recenti sviluppi normativi nella legislazione italiana, in particolare Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 (in *GU* n. 300 del 27 dicembre 2011 – *Suppl. Ordinario* n. 276), ulteriormente modificato ad opera del decreto legge adottato dal governo in data 20 gennaio 2012 (cosiddetto “pacchetto di riforme strutturali per la crescita”), in vigore dal 24 gennaio 2012 (Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, in *GU* n. 19 del 24 gennaio 2012 – *Suppl. Ordinario* n. 18). La normativa, peraltro, è tuttora in costante evoluzione.

Per i primi approfondimenti sul tema si veda A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, pp. 580 e ss.

¹⁷⁶ Più precisamente, si veda *infra* capitoli 2 e 3 del presente lavoro per l'analisi, rispettivamente, del modello delle Agenzie europee e delle Commissioni fluviali (con particolare riferimento alla Commissione fluviale per la navigazione sul Reno). Non si procederà, invece, all'interno del presente lavoro, all'analisi delle autorità di regolazione, poiché trattasi di tematica già sviluppata, come anticipato (v. *supra* Introduzione), dal gruppo di ricerca del dottorato udinese e a cui si rinvia.

Capitolo secondo

La regolazione delle infrastrutture di trasporto appartenenti alle TEN-T: il modello delle Agenzie europee.

Sommario: Premessa. - 1. Le Agenzie europee: nozione, tipi e fonti. – 1.1. Le “*executive Agencies*”. – 1.2. Le “*regulatory Agencies*”. - 1.2.1. Le ‘*functional families*’ di agenzie decentrate. – 2. Le agenzie decentrate: aspetti organizzativi e funzionali. - 2.1. Istituzione e scioglimento. – 2.1.1. Istituzione di un’agenzia decentralizzata: strumenti normativi e base giuridica. – 2.1.2. Lo scioglimento. - 2.2. La *governance* dell’agenzia decentrata: organi e poteri. - 2.2.1. Organi – 2.2.2. Poteri. - 2.3. L’impugnazione degli atti. – 2.4. Rinvio.

Premessa

Si è visto nel precedente capitolo quanto difficoltosa e lenta si stia rivelando, nella realtà dei fatti, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto nell’ambito della TEN-T, problema cui l’Unione europea sta cercando (nuovamente) di porre rimedio mediante l’adozione di una normativa più incisiva.

In particolare, il nuovo assetto vorrebbe rafforzare il ruolo, da sempre alquanto marginale, dei coordinatori europei¹.

¹ Per evidenziare quello che potrebbe essere il ruolo di un coordinatore con poteri potenziati e che possa avvalersi di un’apposita Agenzia europea alle spalle (si pensi al possibile scambio, ad esempio, delle *best practices* nell’attività di ‘mediazione’), si può citare un esempio che riguarda il settore delle *TEN-E* (“*Trans-European Network of Energy*”), risalente a qualche anno fa, ma a noi vicino per la nazionalità del soggetto interessato.

Nel 2007, infatti, la Commissione, di fronte alla lentezza, che si protraeva da circa un ventennio, dei progressi registrati dai progetti volti ad ampliare i collegamenti fra la rete elettrica francese e quella spagnola, nominò l’italiano Mario Monti ‘*coordinatore speciale*’, incaricato di mediare fra le parti interessate. Questi riuscì positivamente nel suo compito, negoziando una soluzione di compromesso accettata da tutte le parti, approvata dai vertici degli esecutivi di Spagna e Francia e, così, confluita

In questo capitolo e nei prossimi vedremo quale potrebbe essere lo scenario se si venisse ad introdurre un correttivo al sistema, prevedendo l'istituzione di un'Autorità di corridoio che possa, nel contempo, fungere da garante dell'effettiva realizzazione delle infrastrutture programmate e da ente regolatorio dei traffici che si realizzano sui *corridors* della TEN-T.

Tuttavia, prima di addentrarsi nel cuore del problema, pare opportuno soffermarsi su un antecedente logico imprescindibile, cioè l'individuazione di quello che potrebbe essere, tra quelli esistenti, il modello più adatto di 'autorità'.

Così, nel presente capitolo si tenterà di individuare, all'interno della più generale categoria delle *European Agencies*, la figura di agenzia più adeguata a svolgere la suddetta duplice funzione.

Nel capitolo successivo², invece, si analizzerà più da vicino il modello delle Commissioni fluviali europee, in particolare attraverso l'analisi della Commissione per la navigazione sul Reno.

1. Le Agenzie europee: nozione, tipi e fonti.

Tra gli organi che compongono la struttura istituzionale europea, vengono annoverate³ anche le cosiddette "agenzie europee", cui, tuttavia non fanno cenno diretto e completo i

nell'accordo sottoscritto a Zaragoza il 27 giugno 2008 dal Presidente del governo José Luis Rodriguez Zapatero e dal Primo Ministro François Fillon. Tale caso è stato citato anche all'interno del Libro verde del 13 novembre 2008, *Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva*, COM(2008) 782 def., non pubblicato in *GU*, pp. 5-6, a dimostrazione del fatto che "l'UE può favorire i progressi verso una rete europea consentendo alle parti interessate di trovare una soluzione di compromesso che tenga conto delle richieste della popolazione locale e risponda all'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento e alle problematiche ambientali, ad un costo che potrebbe essere sostenuto dagli operatori del sistema di trasmissione".

² Si veda *infra* capitolo terzo.

³ Per tutti si veda G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p. 63.

A. SCHOUT – F. PEREYRA, *The institutionalization of EU Agencies: agencies as 'mini Commissions'*, in *Public administration*, 2011, n. 2, pp. 418 e ss., sostengono, però, che l'influsso del contesto istituzionale europeo sull'attività delle Agenzie è talmente forte che esse finiscono per operare, di fatto, come 'mini Commissioni'. In particolare, il penetrante controllo esercitato sulle medesime ne ostacolerebbe la completa istituzionalizzazione.

In tema di agenzie europee si vedano anche: E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002; M. P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M. P. CHITI – G. GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2007, vol. I, pp. 435 e ss.; J. L. CLERGERIE – A. GRUBER – P.

trattati istitutivi⁴, neppure in seguito alle recenti modifiche operate con il Trattato di Lisbona⁵. Si tratta, infatti, di organi che vengono istituiti da apposite legislazioni europee di settore, per far fronte, essenzialmente, ad esigenze legate al cosiddetto “deficit regolatorio”, cioè dirette al raggiungimento di quel grado di uniformità necessario in un mercato comune, senza, tuttavia, abbandonare la logica di decentralizzazione tanto cara ai governi nazionali⁶.

Tuttavia, anche se non direttamente menzionate nei trattati, le Agenzie, da un lato, trovano il loro riferimento ultimo negli articoli 290 e 291 TFUE⁷, dall'altro, vi sono

RAMBAUD, *L'Union européenne*, Précis Dalloz, Parigi, 2010, pp. 71 e ss.; G. DE BURCA, *The institutional development of the EU: a Constitutional analysis*, in P. CRAIG – G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2011, pp. 55 e ss.; C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 220 e ss.; K. LENAERTS – P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London (UK), 2011; J. MCCORMICK, *European Union politics*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 237 e ss.

⁴ Ad eccezione della cosiddetta “Agenzia europea della difesa” che viene espressamente disciplinata all'interno degli attuali artt. 42 e 45 del TUE e dell'Agenzia di cui al trattato istitutivo dell'EURATOM.

⁵ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in *GUUE* C 306 del 17 dicembre 2007.

⁶ Si accoglie qui la ricostruzione operata da R. DEHOUSSE, *Regolazione attraverso reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, pp. 629 e ss. In particolare, l'Autore, dopo aver riscontrato e dimostrato che il modello dell'armonizzazione (mediante direttive) è divenuto oramai obsoleto e incapace di realizzare il mercato unico, ha analizzato e sostenuto il ruolo chiave delle agenzie in questa direzione, modello utile perché permette di salvaguardare il sistema di esecuzione decentralizzata, tipico sin dall'inizio dell'ordinamento giuridico europeo e dal quale gli Stati si sono sempre dimostrati restii ad allontanarsi.

⁷ Si riporta di seguito il testo dei citati articoli:

- art. 290 TFUE “1. Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere.

2. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti:

a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega;

b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni.

Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

3. L'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati”.

- Art. 291 TFUE “1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio.

3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

numerose altre disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona che attribuiscono loro una certa rilevanza. In particolare, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea pone sullo stesso piano entità giuridiche diverse, senza, però, definirle: esso si limita a stabilire che le agenzie sono create dalle norme di diritto secondario - come conferma, ad esempio, l'articolo 263⁸ in materia di controllo di legittimità sugli atti da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea -, ma, nel contempo e seppur indirettamente, ne riconosce la partecipazione alla *governance* europea all'interno del sistema istituzionale dell'Unione. Del resto, il poc'anzi citato articolo rappresenta, di fatto, la codificazione di un dato già acquisito a livello giurisprudenziale, in virtù di un filone volto, più in generale, all'estensione degli strumenti di tutela giurisdizionale previsti per le istituzioni anche alle agenzie⁹.

Inoltre, si possono ricordare tutta una serie di disposizioni '*orizzontali*', come quelle in materia di accesso ai documenti o di protezione dei dati, che sono attualmente espressamente estese anche alle *agencies*, circostanza che, ancora una volta conferma, da una parte, l'ancoraggio della normativa secondaria in materia di agenzie al diritto primario, e, dall'altro, l'appartenenza delle medesime al sistema istituzionale dell'Unione (con conseguente assoggettamento agli standard generali di governo di tale sistema)¹⁰.

4. I termini «di esecuzione» sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione”.

⁸ Si riportano solo i commi dell'art. 263 TFUE specificamente rilevanti per le agenzie: comma 1 “*La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi*” e comma 5 “*Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti.*”.

Solo per completezza, ben consci del fatto che nel diritto europeo non può essere attribuita prevalenza ad una versione normativa rispetto ad un'altra in virtù della lingua utilizzata, si riporta il testo del comma 1 capoverso e del comma 5 della medesima norma nella versione inglese, ove compare il termine “*agencies*”: “*It shall also review the legality of acts of bodies, offices or agencies of the Union intended to produce legal effects vis-à-vis third parties*” e “*Acts setting up bodies, offices and agencies of the Union may lay down specific conditions and arrangements concerning actions brought by natural or legal persons against acts of these bodies, offices or agencies intended to produce legal effects in relation to them*”. In altre versioni, tra cui quella italiana, si parla, invece, di “organi o organismi” dell'Unione (v. anche “*organes ou organismes*” nella traduzione francese, “*órganos u Organismos*” in quella spagnola ecc.).

⁹ Si vedano, in merito a tale estensione, le norme attualmente contenute all'interno degli articoli 263, 265, 267 TFUE e, in relazione al citato filone giurisprudenziale, *infra* § 2.3.

¹⁰ Si può annoverare in questa sede anche un caso di intervento, in tempi piuttosto recenti, da parte del Mediatore europeo in relazione al fenomeno delle cosiddette “*Portes tournantes*” (o “*revolving doors*”),

Infine, alcune conseguenze in materia di agenzie sono derivate anche dall'eliminazione del sistema basato sui tre pilastri: inevitabilmente, infatti, non avrà più ragion d'essere la suddivisione tra agenzie del primo e del terzo pilastro, circostanza che comporterà, a breve, la necessità per Parlamento, Consiglio e Commissione europea di adeguare la normativa esistente al nuovo assetto, prevedibilmente uniformando lo *status* delle seconde alle prime.

Per il momento, data l'assenza di una definizione normativa per i motivi di cui si darà conto anche in seguito, si accetti la nozione di agenzie¹¹ europee volta a delinearle, secondo l'opinione maggiormente diffusa¹², come organismi di diritto pubblico europeo

ovvero i passaggi di personale tra organi dotati di una funzione di regolazione ed entità o soggette a tale regolazione o soggette al controllo da parte di tali organi.

Infatti, tali movimentazioni di personale se, da un lato, rappresentano senz'altro un arricchimento ed uno scambio reciproco di competenze ed esperienze, dall'altro lato possono generare conflitti di interessi, allorché, ad esempio, l'esperienza o i semplici contatti acquisiti in seno all'agenzia vengano utilizzati per ottenere un vantaggio (in termini di regolazione o controllo) per il nuovo o futuro impiego.

Nel caso di specie, il Mediatore europeo si era trovato a valutare le procedure e le prassi applicate dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) in relazione al potenziale conflitto di interessi a fronte dello spostamento di un membro del personale presso una società di biotecnologia: v. Draft recommendations of the European Ombudsman in his inquiry into complaint 775/2010/ANA against the European Food Safety Authority (EFSA), 7th December 2011, liberamente consultabile in <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/draftrecommendation.faces/en/11089/html.bookmark>. Per approfondimenti si veda, altresì, P. NIHOUL – C. BINET, “Portes tournantes”: le rappel à l'ordre adressé par le Médiateur européen à l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) et aux autres institutions, organes et organismes européens, in *European Journal of consumer law*, 2012, n. 3, pp. 511 e ss.

¹¹ Termine, peraltro, più comunemente usato in realtà per individuare una serie di soggetti giuridici che hanno denominazioni differenti ma che, come si vedrà *infra*, sono riconducibili ad un modello comune. A ben vedere, infatti, risulta alquanto difficile individuare un criterio univoco di identificazione delle cosiddette “Agenzie europee”, da un lato, perché solo in alcuni casi l'ufficio è qualificato letteralmente come “agenzia” mentre in altri casi la denominazione dell'ente è diversa; dall'altro lato, perché la base legale dell'atto di istituzione delle medesime dipende principalmente dal settore in cui esse operano e non da caratteristiche ricorrenti e caratterizzanti. Per un'analisi delle singole tipologie sulla base delle sistemazioni prospettate dalla stessa Commissione [v. Comunicazione della Commissione, *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, COM (2002) 718 def.], si veda: N. BASSI, *Agenzie nazionali ed europee*, in *Enc. Dir. Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, pp. 42 e ss.

Più precisamente, tali organismi, a seconda della legislazione istitutiva, vengono denominati: agenzia (ad esempio l'Agenzia europea per l'ambiente), fondazione (v. si Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro), ufficio (cfr. l'Ufficio di armonizzazione nel mercato interno), centro (v. Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), osservatorio (cfr. l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze).

A ciò, occorre aggiungere un problema ‘inverso’, vale a dire la circostanza che, spesso, la stessa denominazione “agenzia” viene utilizzata per fare riferimento a realtà giuridiche differenti di cui non ci occuperemo nel presente lavoro: si pensi, ad esempio, all'Agenzia spaziale europea (ESA) che, a scapito del nome, è un'organizzazione internazionale; le stesse “agenzie” esecutive sono un *quid* differente.

¹² *Ex multis*: G. ARENA, voce *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, I, 1998, p. 7; C. CORSI, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 38; C. FRANCHINI, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, p. 20; D. SORACE., *L'ente pubblico tra diritto comunitario e diritto nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, p. 358.

che svolgono per lo più compiti volti all'attuazione delle politiche europee, di varia natura tecnica, scientifica, operativa, di supporto informativo e/o consultivo sia a favore delle istituzioni dell'Unione europea che degli Stati membri, e/o di regolamentazione, allo scopo dichiarato di migliorare la cooperazione tra il livello europeo e il livello nazionale in alcuni settori in cui particolarmente sentita è l'esigenza regolatoria.

Attualmente sono più di una trentina¹³ le agenzie istituite a livello europeo e, a parte i due casi del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e della Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro creati negli Anni '70 del secolo scorso¹⁴, tali apparati comunitari sono stati istituiti da apposite

¹³ Trattasi delle tre Agenzie per la politica di sicurezza e di difesa comune: Agenzia europea per la difesa (EDA), Centro satellitare dell'Unione europea (EUSC) e Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza (EUISS), nonché delle varie Agenzie settoriali quali: Accademia europea di polizia (CEPOL); Agenzia del GNSS europeo (GSA); Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA); Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA); Agenzia europea dell'ambiente (EEA); Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA); Agenzia europea per i medicinali (EMA); Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX); Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (EU-LISA); Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA); Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA); Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA); Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA); Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER); Autorità bancaria europea (ABE); Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA); Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (AEAP); Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA); Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT); Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC); Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop); Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND); Fondazione europea per la formazione (ETF); Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE); Agenzia ferroviaria europea (AFE); Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC); Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA); Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO); Ufficio europeo di polizia (EUROPOL); Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO); Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno - marchi, disegni e modelli - (OHIM); Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST). Sono in fase di realizzazione altre due agenzie europee decentrate: European Public Prosecutor's Office (EPPO) e Single Resolution Board (SRB).

Infine, bisogna, per completezza, dar atto che è stata presentata una proposta di regolamento volta alla creazione di un nuovo EUROPOL che sostituisca e succeda all'Ufficio Europol e all'Accademia CEPOL: v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio, COM/2013/0173 final, liberamente consultabile in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:IT:PDF>.

Fonte: tale elenco è consultabile sul sito http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_it.htm.

¹⁴ Come antecedenti v'è chi, in dottrina, cita, oltre alla poc'anzi citata Agenzia istituita nell'ambito del trattato EURATOM (v. *supra* nota 4), il Fondo di cooperazione monetaria europea (EMCF), creato nel 1973, successivamente assorbito dall'Istituto monetario europeo che, a sua volta, confluisce poi nella Banca centrale europea: così M. GROENLEER, *The autonomy of European Union Agencies: a Comparative Study of institutional development*, Eburon, Delft (The Netherlands), 2009, p. 97; E. VIRGALA FORURIA, *Las Agencias reguladoras de la UE*, Editorial Comares, Granada (Spagna), 2011, p. 46 (in particolare v.si nota 28).

legislazioni di settore soprattutto a partire dagli Anni '90¹⁵. Il fenomeno ha, poi, subito un arresto negli ultimi anni, quando la Commissione, di fronte al proliferare di tali organismi, ha tentato di porre ordine nella materia, ricercando anche un dialogo con le altre istituzioni europee¹⁶, senza, tuttavia, addivenire alla creazione di un modello

¹⁵ Per un esame complessivo, si veda E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, cit.; ID., *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common market law review*, 2009, vol. 46, n. 5, pp. 1395 e ss.

¹⁶ Tuttavia, allo stato attuale, pare sia stato raggiunto, dopo una serie di vicissitudini, quantomeno un embrione di accordo su un modello generale di agenzia europea: v. Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012, liberamente consultabile in http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_it.pdf che definisce i principi dei meccanismi di governance delle agenzie. In argomento, si vedano, in particolare: Comunicazione della Commissione, *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, cit.; Commissione, *Progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, COM (2005) 59 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, COM (2008) 135 def.

Più approfonditamente, l'iter che ha portato alla citata comunicazione del 2008 e alla dichiarazione congiunta del 2012 parte da più lontano, traendo le sue origini dal Libro bianco sulla *governance* del 2001 [Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., in *GUCE* C 287 del 12 ottobre 2001, pp. 1 e ss.]. Successivamente, la Commissione adottò la citata comunicazione del 2002, che ricevette il parere favorevole sia da parte del Parlamento europeo sia, sebbene con un atteggiamento più riluttante, da parte del Consiglio [v.si rispettivamente: Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione* (COM(2002) 718 - 2003/2089(INI)), in *GUUE* C 92E del 16 aprile 2004, pp. 119 e ss. e Conclusioni del Consiglio, 9 giugno 2004, doc. 10442/04 INST 174 JUR 285].

Pochi mesi dopo, nel 2005, si giunse all'elaborazione del sopracitato progetto di accordo interistituzionale. Quest'ultimo ricevette un positivo riscontro da parte del Parlamento (v. Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto della Commissione di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, in *GUUE* C 285E del 22 novembre 2006, pp. 123 e ss.), mentre non altrettanto può dirsi sulla posizione che assunse il Consiglio, che preferì non negoziare il progetto, di fatto bloccando l'iniziativa della Commissione. Tuttavia, il maggior organo esecutivo europeo non si lasciò scoraggiare e tentò di rilanciare il dibattito interistituzionale sul tema dell'inquadramento giuridico delle agenzie europee con la Comunicazione del 2008, istituendo, altresì, a tal fine anche un apposito gruppo di lavoro interistituzionale. In particolare, la Commissione annunciò in quella sede di voler dare avvio ad una approfondita valutazione delle agenzie europee, valutazione che fu affidata ad un gruppo di società di consulenza esterno e indipendente. Il gruppo dovette, comunque, attenersi ad una sorta di 'mandato' abbastanza dettagliato elaborato dalla Commissione ed operare in costante dialogo con le istituzioni dell'Unione europea. L'esito del lavoro è stato raccolto in un corposo *report* di quattro volumi aggiornato al dicembre 2009 e reso pubblico nel 2010 [RAMBOLL MANAGEMENT (a cura di), *Evaluation of the EU decentralized agencies in 2009*, Euréval e Matrix, 2010] i cui risultati sono stati, però, da subito definiti deludenti: in questi termini E. CHITI, *Il "sistema delle agenzie europee" alla prova della valutazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, n. 5, p. 557, cui si rinvia anche per una prima analisi della valutazione.

Pare opportuno, soffermarsi, inoltre, seppur brevemente, sul citato progetto di accordo.

Infatti, il Consiglio si oppose alla prosecuzione del medesimo perché ritenne che l'adozione, nella materia, di un accordo istituzionale, vale a dire di un atto suscettibile di avere effetto vincolante (*contraignat*), si ponesse in contrasto con i Trattati. In realtà, i reali motivi di rigetto da parte del Consiglio sarebbero più propriamente da attribuirsi alla volontà di evitare una diminuzione delle prerogative degli Stati membri, la cui influenza sulle attività delle agenzie è notevole: per un esame delle ragioni di tale posizione assunta dal Consiglio si veda A. DESINGLY, *L'Union européenne entrepreneur du service public international*, L'Harmattan, Paris, 2011, pp. 143 e ss.; per un'analisi anche della

generale, ma, nel contempo, senza con ciò - si badi bene - dare assolutamente l'impressione di voler rinnegare l'archetipo.

A tal proposito vi è chi ha riscontrato trattarsi di un modello ormai soggetto ad un'interessante "*significativa complicazione*"¹⁷ rispetto al paradigma originale che, proprio nell'ottica del presente lavoro, potrebbe rivelarsi utile nella ricostruzione della figura di un'amministrazione comune dei corridoi dei traffici, con l'agevolazione, per di più, di rimanere ancorati sul terreno del diritto europeo¹⁸.

In effetti, il modello dell'agenzia consolidatosi negli ultimi decenni risulta alquanto lontano dalla figura tradizionale di *European Agency* come ente meramente ausiliario della Commissione, volto essenzialmente a favorire la cooperazione tra quest'ultima e le amministrazioni nazionali e tra queste ultime fra di loro; infatti, si è assistito, soprattutto negli ultimi tempi, all'istituzione di agenzie che sono state chiamate a svolgere la propria attività in maniera indipendente sia dai privati che dalle stesse istituzioni politiche europee. Lo sviluppo di questo nuovo tipo di *agencies* sarebbe, del resto, prefigurato anche dalle recentissime riforme in materia di energia e vigilanza

posizione degli Stati membri, interessati più ai vantaggi che possono loro derivare di volta in volta dall'istituzione di una qualunque agenzia, v. E. FERRARI, *Agenzie europee, interessi degli Stati membri e conflitti istituzionali*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 85 e ss.

Si comprende, allora, perché la Commissione, nella citata Comunicazione del 2008, si sia preoccupata di precisare che "*se il punto di partenza è un concreto dialogo interistituzionale sul futuro delle agenzie di regolazione, lo sviluppo naturale consisterebbe nel predisporre uno strumento per dare sostanza e trasparenza alle conclusioni di tale dialogo. La Commissione è disposta a valutare le alternative al sistema dell'accordo interistituzionale, a prescindere se siano giuridicamente vincolanti o meno*" per poi precisare che "*nel frattempo la Commissione continuerà ad applicare la filosofia e i principi di base del progetto di accordo interistituzionale come punto di riferimento per la propria strategia nei confronti delle agenzie*" (così: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, cit., p. 10).

Per i primi commenti relativi al progetto di accordo interistituzionale del 2005 si vedano: F. COMTE, *Agences européennes: relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne?*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, n. 3, 2008, pp. 461 e ss.; M. SZAPIRO, *The framework for European Regulatory Agencies: a balance between accountability and autonomy*, 3rd European Consortium for Political Research (ECPR) 2005 conference (Budapest, 8-11 settembre 2005).

In questa sede si può solo ricordare che gli "accordi interistituzionali" fanno parte del diritto derivato dell'Unione europea con origine nella pratica istituzionale e riconoscimento formale operato solo grazie al Trattato di Lisbona, che ha introdotto una norma specifica in materia all'interno del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, vale a dire l'articolo 295 TFUE "*Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante*". Su tali atti v. si L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. pubbl.*, 2003, pp. 1 e ss.; A. M. TOURNEPICHE, *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

¹⁷ Così E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 85.

¹⁸ Ma su questo si veda *infra* § capitolo 4.

finanziaria¹⁹, settori certamente circoscritti ma assai rilevanti per l'ordinamento europeo. Proprio tale circostanza rende ancor più significativo il fatto che Parlamento, Consiglio e Commissione europea abbiano trovato un accordo sulla volontà di conferir loro una tale indipendenza.

Ad ogni modo, senza dilungarsi eccessivamente sul punto per il cui sviluppo si rinvia alle sedi opportune²⁰, occorre, a questo punto, anche dare atto che uno degli ultimi approdi in termini temporali nel settore dell'attività amministrativa dell'Unione è rappresentato dalle cosiddette "agenzie europee esecutive", su cui è opportuno soffermarsi onde sgomberare il campo d'indagine da possibili confusioni e/o sovrapposizioni, trattandosi di modello distinto che non verrà preso in considerazione ai fini della presente ricerca nel prosieguo della trattazione.

1.1. Le "executive Agencies".

Le agenzie esecutive rappresentano un tipo differente rispetto agli omonimi organismi di carattere regolatorio esistenti a livello europeo, poiché trattasi di enti che vengono istituiti dalla Commissione per un periodo di tempo predeterminato, non possedendo, dunque, il carattere permanente proprio delle agenzie regolatorie. Tale natura provvisoria si giustifica in relazione alla funzione che le singole agenzie esecutive vengono chiamate ad adempiere, poiché la loro creazione è funzionale allo svolgimento di un compito di ausilio alla citata istituzione dell'Unione europea per l'esercizio di politiche europee che comportano stanziamenti di spesa e, in particolare, che si realizzano mediante l'esecuzione di programmi comunitari. L'obiettivo risulta, allora, palese: permettere alla Commissione di concentrarsi sul proprio ruolo di "policy maker", delegando a questi organismi la gestione concreta di numerosi e complessi

¹⁹ In particolare, sui nuovi meccanismi di vigilanza finanziaria v. *infra* § 1.2.1.

²⁰ In particolare v. M. CHAMON, *The Influence of "Regulatory Agencies" on Pluralism in European Administrative Law*, 2012, vol. 5, n. 2, pp. 61 e ss.; E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, cit., pp. 57 e ss.; ID., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 21 e ss.; H. C. H. HOFMANN– A. MORINI, *The pluralisation of EU executive-constitutional aspects of "agencification"*, in *European Law Review*, 2012, vol. 37, n. 4, pp. 419 e ss.

V.si anche *infra* §§ 2 e ss.

programmi europei²¹. In tal modo, infatti, è possibile raggiungere un altissimo livello di specializzazione in singoli campi d'azione, sol se si considera che, in effetti, la gestione e l'attuazione di progetti richiedono elevate conoscenze tecniche, oltre ad un alto tasso di organizzazione. Un tanto permette anche di sgomberare il campo da possibili confusioni a livello terminologico: tali organismi sono definiti agenzie "esecutive" in virtù del loro ruolo di *execution of the programs* che gestiscono in nome della Commissione, giammai nel senso più stretto del termine legato alla separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), poiché esse non sono assolutamente dotate di poteri discrezionali²². Anzi, forse ha colto bene chi le ha definite come di fatto una creatura della Commissione²³.

Inoltre, proseguendo con le caratteristiche proprie degli organismi in analisi, a differenza delle agenzie regolatorie, quelle esecutive sono provviste di un apposito 'statuto', che è stato delineato in seguito all'approvazione del Regolamento n. 58 del 19 dicembre 2002²⁴. In particolare, ci troviamo di fronte (anche in tal caso) ad organismi di diritto pubblico comunitario²⁵, dotati di propri organi formalmente autonomi, ma la cui attività non gode di assoluta indipendenza: essi svolgono, infatti, le loro funzioni per conto della Commissione e sotto la responsabilità di quest'ultima, tant'è che - ulteriore differenza rispetto alle *regulatory agencies* - devono necessariamente, *ex art. 5 Reg. n.*

²¹ A. CIASULLI, *Le Agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, n. 5, p. 570.

²² In questi termini, F. COMTE, *2008 Commission communication "European Agencies – the way forward": what is the follow-up since then?*, in *Review of European administrative law*, vol. 3, n. 1, 2010, p. 73: "the term 'executive' does not refer to the powers that the Commission is invested with by the treaties, a part of which are regarded as being of an executive nature and which include a discretionary margin of political appreciation that an executive agency does not have. An executive agency is only in charge of managing a program, as defined and adopted beforehand by the EU legislator, on the basis of precise technical criteria, not allowing any margin of appreciation".

²³ "The executive agency is in fact a 'creature' of the Commission": così F. COMTE, *op. cit.*, p. 74.

²⁴ Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002 che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, in *GUCE* L 11 del 16 gennaio 2003, p. 1 e ss. (base giuridica art. 308 Tr. Nizza, ora art. 352 TFUE).

Le agenzie regolatorie, invece, come si è visto *supra*, non sono dotate di uno statuto comune legislativamente determinato, ma, come si vedrà *infra*, presentano comunque alcune caratteristiche comuni che permettono di delinearne un modello generale.

²⁵ Il citato Regolamento n. 58/2003 definisce l'agenzia esecutiva nell'art. 2 lett. a) come una "entità giuridica istituita conformemente alle disposizioni del presente regolamento" e nell'art. 4, laddove le attribuisce autonoma personalità giuridica, come "un organismo comunitario, investito di una missione di servizio pubblico".

58/2003, trovare ubicazione presso la sede della Commissione e dei suoi servizi (vale a dire Bruxelles o Lussemburgo)²⁶.

Trattasi, dunque, all'evidenza, di organismi profondamente differenti²⁷ rispetto alle *regulatory agencies*, in particolare per quanto concerne il grado di autonomia (che, come si diceva poc'anzi, risulta dettato da un legame di natura sostanziale con l'istituzione europea di riferimento), le competenze loro attribuite e i penetranti poteri di controllo interno ed esterno che la Commissione è chiamata ad esercitare nei loro confronti²⁸.

Per comprendere meglio quest'ultima serie di affermazioni, è, forse, opportuno scendere sul piano concreto e soffermarsi, seppur per brevi cenni, su un paio di esempi significativi di agenzia esecutiva.

Il primo, che si considera utile citare trattandosi di organismo operante nel settore di ricerca del presente lavoro, è l'INEA (Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti), che si occupa della gestione dei progetti infrastrutturali e di ricerca nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. In particolare, essa opera in stretto collegamento con alcuni settori di due recentissime iniziative dell'Unione, vale a dire il Meccanismo per collegare l'Europa²⁹ (relativamente a trasporti, energia e telecomunicazioni digitali) e di Horizon 2020 (nei due settori d'intervento legati ai trasporti intelligenti, verdi e integrati e all'energia sicura, pulita ed efficiente).

In realtà, l'INEA è entrata in funzione solo a partire dal 1° gennaio 2014, andando a sostituire l'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-T EA). Quest'ultima, creata nel 2006 con sede a Bruxelles e con termine al 31 dicembre 2015, era incaricata, come si poteva evincere dalla stessa denominazione, di provvedere all'attuazione tecnico-finanziaria e alla gestione dei progetti d'importanza fondamentale per le infrastrutture di trasporto, nell'ambito delle prospettive finanziarie 2000-2006 e

²⁶ Le agenzie esecutive attualmente operative all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea sono sei: Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME), Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (CER), Consumers, Health and Food Executive Agency (CHAFEA), Agenzia esecutiva per la ricerca (REA), Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA).

Tutte hanno sede a Bruxelles, tranne la CHAFEA che ha sede in Lussemburgo.

Fonte: http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_it.htm.

²⁷ Per approfondimenti sulle agenzie esecutive sia consentito rinviare ad A. CIASULLI, *Le Agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, cit., pp. 569 e ss.

²⁸ In particolare, si veda il controllo della legalità di cui all'art. 22, il cui paragrafo 2, peraltro, stabilisce che la Commissione possa "di sua iniziativa, occuparsi di qualsiasi atto di un'agenzia esecutiva".

²⁹ Su cui si veda più ampiamente *supra* capitolo 1 § 1.4.

2007-2013 del programma TEN-T, mediante un'attività che veniva svolta da uno *staff* di esperti di caratura internazionale in affari giuridici, finanza, gestione dei progetti e ingegneria, in stretta collaborazione con la direzione generale "MOVE" (Mobilità e trasporti) della Commissione europea (direzione che, peraltro, manteneva la responsabilità della politica generale, della programmazione e della valutazione del programma TEN-T).

In secondo luogo, da studiosi del diritto, si ritiene doveroso fare un cenno all'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA), anch'essa con sede a Bruxelles, che fu creata nel 2007 dalla Commissione in seno al Consiglio europeo della ricerca (ERC)³⁰, allo scopo di provvedere all'attuazione delle strategie e metodologie scientifiche del citato Consiglio, gestendone le attività di finanziamento nel contesto giuridico del 7PQ (Settimo Programma Quadro). Essa si occupava, tra gli altri compiti, anche di gestire gli inviti a presentare proposte conformemente al programma di lavoro e di fornire informazioni e sostegno ai candidati, oltre che di concludere e gestire convenzioni di finanziamento.

Si tratta, dunque, di *agencies* dotate di personalità giuridica autonoma, ma fortemente dipendenti dalla Commissione che se ne avvale essenzialmente per portare ad esecuzione complessi programmi finanziari europei; pertanto, è evidente che ci troviamo di fronte ad organismi poco confacenti all'obiettivo della presente ricerca, vale a dire la realizzazione di un'autorità comune agli Stati membri con più o meno penetranti compiti di regolazione: oltre al limitato settore in cui è possibile istituire le agenzie esecutive (essenzialmente: programmi finanziari dell'Unione europea) che resta un insormontabile ostacolo di natura sostanziale, vi sono anche altri elementi, quali la durata provvisoria, i compiti meramente esecutivi, lo scarso se non inesistente margine di autonomia nelle decisioni, i limitati poteri e l'accentramento, che ci permettono di escludere di poter annoverare le *executive agencies* tra i modelli di analisi ai fini del

³⁰ Il Consiglio europeo della ricerca, a sua volta, è stato istituito nel 2007 dalla Commissione europea nell'ambito del Settimo Programma Quadro per la ricerca, al fine di provvedere all'attuazione del programma specifico "Ideas" e sostenere la ricerca di frontiera svolta su iniziativa dei ricercatori, allo scopo, più in generale, di migliorare la qualità della ricerca sostenendo ed incoraggiando gli studiosi a presentare proprie proposte di studio.

presente lavoro e di concentrarci, invece, sulle *regulatory agencies*, di cui analizzeremo ora i tratti di maggior interesse³¹.

1.2. Le “*regulatory Agencies*”.

Prima di addentrarsi nell’analisi di tali organi europei, è bene soffermarsi sulla loro definizione, natura e sulle possibili classificazioni.

Ad oggi, infatti, come si diceva poc’anzi³², non esiste una definizione ‘ufficiale’ di agenzia europea: nel 2002 la Commissione, nella sua comunicazione *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*³³, rilevava che le varie tipologie di agenzie presentavano alcune caratteristiche comuni; in particolare, tutte risultavano essere state create tramite regolamento, dotate di personalità giuridica autonoma e di un certo grado di autonomia a livello organizzativo e finanziario.

Successivamente, il massimo organo esecutivo europeo tentò di sviluppare, all’interno del progetto di accordo interistituzionale del 2005, questo embrione di nozione, definendo le agenzie ‘regolatorie’ come “*qualsiasi entità giuridica autonoma stabilita dall’autorità legislativa per partecipare alla regolamentazione di un dato settore a livello europeo e all’attuazione di una politica comunitaria*”, con la precisazione che “*all’agenzia viene affidato un compito di servizio pubblico. Essa contribuisce a migliorare le modalità di attuazione e di applicazione delle norme comunitarie in tutta l’Unione europea*”³⁴. Trattasi, all’evidenza, di una nozione destinata a sgomberare il campo dalle sopra analizzate agenzie esecutive e volta ad evidenziare cinque elementi costitutivi delle agenzie regolatorie:

- 1) la personalità giuridica;
- 2) l’essere entità autonoma, in quanto governata da organi di gestione autonomi: il consiglio di amministrazione e il direttore;

³¹ A questo punto, si chiede al lettore uno sforzo di memoria, affinché tenga presente il contenuto del presente paragrafo, e, soprattutto dell’esistenza dell’INEA, poiché tutto ciò ci tornerà utile nel prosieguo del lavoro allo scopo rendere coerente il sistema finale che si desidera realizzare (si veda, in particolare, *infra* capitolo 4, §§ 4.3.1. e 4.3.2.).

³² Si veda *supra* § 1.

³³ Comunicazione della Commissione, *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, cit., p. 3.

³⁴ Commissione, *Progetto di accordo interistituzionale relativo all’inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, cit., p. 11.

- 3) l'istituzione di matrice legislativa (a livello, quindi, di *secondary law*);
- 4) la partecipazione alla regolamentazione di uno specifico settore di attività a livello europeo;
- 5) l'attribuzione di un compito di 'servizio pubblico'.

Il suddetto progetto, come si è detto, non è mai stato adottato; tuttavia, nel 2008 la Commissione diede una definizione di agenzia "di regolazione" o "tradizionale" non molto lontana da questa, utilizzando principi di base già noti. Più precisamente, fornì una definizione in negativo o, per meglio dire, per esclusione: si limitò, infatti, ad affermare che trattavasi di entità distinte e dalle agenzie 'esecutive' e da una serie di organismi speciali di partenariato³⁵.

Forse il Parlamento europeo assunse una posizione più rigorosa, nel ribadire che il diritto comunitario "*non contempla una definizione di agenzia e appoggia la definizione delle agenzie quali organismi creati dalle Comunità, dotati di personalità giuridica*", ricordando, però, le tre categorie di agenzie corrispondenti alla suddetta definizione, ossia le agenzie decentrate, le agenzie esecutive e gli altri organismi³⁶. Peraltro, ivi, il Parlamento ribadiva anche che il termine "*agenzie decentrate*" doveva essere inteso nella sua accezione generale volta ad indicare le agenzie cosiddette "*tradizionali*", laddove, invece, la denominazione "*agenzie di regolazione*", utilizzata sempre più spesso come termine generico, sarebbe risultata fuorviante, poiché (effettivamente) non tutte le agenzie decentrate sono chiamate a svolgere compiti di regolazione.

Su tale punto si ritiene di seguire l'indicazione terminologica fornita dal Parlamento europeo e si preferirà, nel prosieguo del lavoro, utilizzare la locuzione "*agenzie decentrate*" al posto di quella di "*agenzie di regolazione*", espressione che anche la più recente dottrina ha definito ossimorica³⁷.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, cit., pp. 1 e ss.

³⁶ Così il punto n. 5 della Risoluzione del Parlamento europeo del 23 aprile 2009 sulla gestione finanziaria e il controllo delle agenzie dell'Unione europea, P6_TA(2009)0274, liberamente consultabile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0274&language=IT&ring=A6-2009-0148>.

³⁷ V. ad esempio E. CHITI, *European agencies' rulemaking: powers, procedures and assessment*, in *European Law Journal*, 2013, vol. 19, n. 1, p. 94, che, ivi, parla di "*an oxymoron: a regulatory agency without regulatory powers*". Il termine Agenzie decentrate, del resto, è divenuto di uso comune oramai nella dottrina europea: v. E. BERNARD, *Accord sur les agences européennes*, in *Revue du droit de l'union Européenne*, n. 3, 2012, p. 401.

Ad ogni modo, la Comunicazione del 2008 individuava alcune caratteristiche degli organi in analisi richiamandosi per lo più a quanto contenuto all'interno del progetto di accordo interistituzionale del 2005.

Inoltre, la stessa procedeva, con un chiaro intento pedagogico³⁸, ad una classificazione delle medesime in cinque categorie in base alle funzioni svolte e a quella che veniva definita come “*un’analisi del centro di gravità delle attività*”, concetto giuridicamente poco chiaro³⁹:

- 1) agenzie che adottano decisioni individuali giuridicamente vincolanti per i terzi (CVPO, OHIM, EASA e ECHA);
- 2) agenzie che forniscono assistenza diretta alla Commissione e, ove opportuno, agli Stati membri, sotto forma di consulenze tecniche o scientifiche e/o rapporti d’ispezione: EMSA, EFSA, ERA e EMEA;
- 3) agenzie responsabili di attività operative: EAR, GSA, CFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL e CEPOL;
- 4) agenzie incaricate di raccogliere, analizzare e fornire informazioni obiettive, attendibili e facilmente comprensibili e di svolgere attività in rete: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA e l’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere;
- 5) Servizi per altre agenzie e istituzioni: CDT.

Tuttavia, tale classificazione presenta alcuni inconvenienti di non poco rilievo, sol se si considera che, ad esempio, alcune agenzie svolgono importanti attività che rientrano anche in campi diversi da quelli del proprio “centro di gravità”⁴⁰. Inoltre, più in generale, la stessa terminologia utilizzata dalla Commissione rischia di creare confusione: si pensi, a titolo esemplificativo, al fatto che essa chiami sia le agenzie esecutive che quelle di regolazione a svolgere poteri ‘esecutivi’ o, ancora, al fatto che il massimo organo esecutivo europeo in prima battuta riferisca tale categorizzazione solo alle agenzie del primo pilastro senza, dunque, considerare l’ormai avvenuta abolizione del sistema a ‘*pillars*’, ma, nel contempo, non segua la sua stessa classificazione e

³⁸ In questi termini, F. COMTE, *2008 Commission communication “European Agencies – the way forward”*, cit., p. 83.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, cit., p. 6. Per un’analisi delle singole tipologie si veda F. COMTE, *op. ult. cit.*, pp. 86 e ss.

⁴⁰ Si pensi, ad esempio, all’agenzia per la sicurezza aerea, inserita tra le *decision-making agencies*, ma che svolge anche importanti attività inerenti pareri scientifici.

consideri altrove come agenzie anche quelle appartenenti al secondo e terzo pilastro. Tutte incertezze che hanno fatto allineare la dottrina sulla posizione per cui le definizioni fornite dalla Commissione e le relative classificazioni non paiono convincenti⁴¹.

A fronte di ciò, pare opportuno, seppur brevemente, dar atto che sono state fornite dagli Autori varie definizioni e categorizzazioni seguendo diversi approcci.

Da un'analisi complessiva, sembra di poter propendere maggiormente, nel presente lavoro, per la definizione fornita da quella dottrina che ha descritto le agenzie in analisi come organi *relativamente* indipendenti, permanenti, dotati di personalità giuridica, istituiti da norme di diritto europeo derivato e incaricate di specifici compiti⁴².

Inoltre, pare interessante proporre, tra le altre⁴³, due categorizzazioni operate in dottrina seguendo due distinti approcci.

⁴¹ In questi termini, “*All in all, the Commission’s definitions (and typologies) do not convince*”, S. GRILLER – A. ORATOR, *Everything under control? The “way forward” for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, in *Eur. Law rev.*, n. 1, 2010, p. 6; ma, già nel 2004, D. GERADIN – N. PETIT, *The development of Agencies at EU and national levels: conceptual analysis and proposals for reform*, in *The Jean Monnet Working papers*, 2004, n. 1, pp. 47 e ss.: “*In its Communication, the Commission also provide for a list of conditions for the creation of EAs. These conditions largely follow the restrictive approach it adopted in the White Paper on Governance. For several reasons, we are not convinced by the policy approach proposed by the Commission in the area of EAs. First, as we have seen above, the typology used by the Commission lacks analytical rigour and it is to be feared that it will lead to more, rather than less, confusion. Symptomatic of this fact is that in its Communication on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, the Commission does not even try to classify existing agencies under its proposed categorization. In its White Paper on European Governance, the Commission just mentioned that among the existing agencies, three only could be considered as being “regulatory”, but it does not explain why this is the case.*”²⁰⁴ More recent documents also tend to suggest that the Commission itself is not clear with its own terminology. For instance, in the *Green Paper on Services of General Interest*, the Commission takes the view that the proposed ERA cannot be considered as a regulatory agency while the criteria laid down in the *Communication on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies* would lead to a different conclusion. Pursuant to the *Communication*, the ERA would fall under the concept of regulatory agencies but would belong to the “executive” subcategory that has just been described. Second, because of its restrictive interpretation of the Meroni doctrine, the Commission fails to create a category, which could be used to accommodate the European telecommunications or energy regulatory agencies the creation of which we proposed in Part II. Under its proposed categorization, these agencies are not even considered by the Commission”.

⁴² Si utilizzerà, cioè, nel prosieguo del presente lavoro, la definizione proposta da S. GRILLER – A. ORATOR, *Everything under control? The “way forward” for European agencies*, cit., p. 7; D. FISCHER– APPELT, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, 1999, p. 38, secondo i quali l’agenzia europea può essere definita come “*a relatively independent, permanent body with legal personality, emanating from secondary Union law and charged with specific tasks*”.

⁴³ Ad esempio, secondo una classificazione che guarda al dato ‘temporale’, è possibile distinguere le agenzie in base al periodo di creazione: così, si parla di agenzie di prima (Anni Settanta del secolo scorso), seconda (Anni Novanta) e terza (a partire dal 2002) generazione (per una ricognizione in tal senso, v.si J. SAURER, *The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, in *American University International Law Review*, 2009, vol. 24, n. 3, pp. 440 e ss.).

Innanzitutto, vi è la classificazione (cosiddetta “*instrumental approach*”) che si basa sulle caratteristiche e lo scopo degli strumenti che le agenzie hanno a disposizione e che individua quattro tipologie di *agencies*, per la cui denominazione si manterrà, per comodità, la formula utilizzata in lingua inglese⁴⁴:

- 1) ‘*Ordinary*’ *agencies without decision-making powers*. Trattasi della tipologia più numerosa⁴⁵, formata da agenzie prive di qualsiasi potere di tipo decisorio: laddove occorra prendere decisioni, queste potranno essere adottate solo dalla Commissione;
- 2) ‘*Pre-decision-making*’ *agencies with “de facto” decision-making powers*: tali organi hanno una notevole influenza sull’adozione della decisione finale che, però, anche in questo caso può essere adottata solo dalla Commissione⁴⁶.
- 3) *Genuine decision-making agencies*: trattasi di agenzie in grado di emanare atti vincolanti nei confronti di terzi⁴⁷;
- 4) *Rulemaking agency*: sono agenzie modellate sul tipo delle *regulatory agencies with discretionary powers* del sistema americano e dotate di poteri paragonabili a quelli dei regolatori nazionali, vale a dire munite di un vero e proprio potere

Vi è anche una classificazione pre-Lisbona (da considerarsi ormai non più applicabile) che guarda al dato strutturale, distinguendo tra agenzie comunitarie, agenzie del secondo e del terzo pilastro.

Per un’analisi dei differenti approcci si vedano S. GRILLER – A. ORATOR, *op. cit.*, pp. 10 e ss.

⁴⁴ Trattasi del cosiddetto “*instrumental approach*”, seguendo la classificazione proposta da S. GRILLER – A. ORATOR, *op. cit.*, pp. 12 e ss.; D. GERADIN – N. PETIT, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁵ Vi rientrano, secondo gli Autori: Agenzia europea per la difesa (EDA), Centro satellitare dell’Unione europea (EUSC) e Istituto dell’Unione europea per gli studi sulla sicurezza (EUISS), nonché delle varie Agenzie settoriali quali: Accademia europea di polizia (CEPOL); Agenzia del GNSS europeo (GSA); Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA); Agenzia europea dell’ambiente (EEA); Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA); Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX); Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (IT Agency); Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell’informazione (ENISA); Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA); Autorità bancaria europea (ABE); Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA); Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (AEAP); Centro di traduzione degli organismi dell’Unione europea (CdT); Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop); Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND); Fondazione europea per la formazione (ETF); Istituto europeo per l’uguaglianza di genere (EIGE); Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC); Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA); Ufficio europeo di polizia (EUROPOL).

⁴⁶ Vale a dire: Agenzia europea per i medicinali (EMA); Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA); Unità di cooperazione giudiziaria dell’Unione europea (EUROJUST); Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA); Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC).

⁴⁷ Trattasi di: Ufficio per l’armonizzazione nel mercato interno - marchi, disegni e modelli - (OHIM); Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO); Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA); Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (ACER); Agenzia ferroviaria europea (ERA); Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA).

discrezionale allo scopo di convertire le linee guida legislative in strumenti operativi concreti.

Tuttavia, occorre dar atto che l'ultima tipologia di organi non è stata ancora creata dal legislatore europeo, ma è prevedibile lo possa essere in futuro.

Inoltre, non si può tacere il fatto che la principale differenza tra la seconda e la terza categoria è, a ben vedere, sfumata poiché meramente formale: infatti, mentre nel caso delle *genuine decision-making agencies* sono le agenzie ad adottare *de facto* e *de iure* le decisioni finali senza che si verifichi alcuno scollamento tra la situazione di fatto e di diritto, in quello delle *pre-decision making agencies* tale scollamento si verifica, dal momento che, mentre la decisione formale è presa dalla Commissione, il contenuto della medesima è sostanzialmente elaborato dall'agenzia che, quindi, risulta di fatto l'ente che adotta l'atto a fronte della Commissione che lo emana solo *de iure*.

Pare, allora, più utile una classificazione, fornita recentemente, che guarda al dato funzionale, ma che, soprattutto, comprende anche organi di recentissima istituzione nel settore finanziario e pare essere, pertanto, allo stato attuale, la più completa⁴⁸ e utile ai fini del presente lavoro.

Vediamola nel dettaglio.

1.2.1. Le 'functional families' di agenzie decentrate.

La poc'anzi menzionata classificazione raggruppa le agenzie in tre "functional families" in base alle modalità in cui esse vengono coinvolte nel processo di *rulemaking powers*, distinguendo, così, tra:

⁴⁸ E. CHITI, *European agencies' rulemaking: powers, procedures and assessment*, cit., pp. 94 e ss. Tale classificazione è stata perfezionata e poggia le sue basi in: J. AVEZUELA CARCEL, *Agencias*, in V. GARRIDO MAYOL – S. GARCÍA COUSO – E. ALVAREZ CONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia (Spain), 2004, vol. I, pp. 1267 e ss.; E. CHITI, *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, n. 37, p. 309; M. EVERSON, *Independent Agencies: Hierarchy Beaters?*, in *European Law Journal*, n. 2, 1995, pp. 180 e ss.; M. GROENLEER, *The autonomy of European Union Agencies: a Comparative Study*, cit., 2009, p. 119; A. KREHER, *Agencies in the European Community - a Step Towards Administrative Integration in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, n. 2, 1997, pp. 225 e ss.; E. VIRGALA FORURIA, *op. cit.*, p. 59; E. VOS, *Agencies and the European Union. Agencies in European and Comparative Perspective*, Luc Verheye y Tom Zwart, Amberes, 2003, pp. 119 e ss.

- 1) Agenzie dotate di *genuinely final, decision-making powers*, comprensive di organismi di più datata creazione, come l'OHIM, CPVO, ECHA, e delle nuove entità, cui si accennava poc'anzi, fuoriuscite dalle riforme attuate in campo finanziario (le cosiddette 'ESAs': *European Supervisory Authorities*⁴⁹);
- 2) Agenzie munite di *instrumental powers*, chiamate a coordinare reti amministrative transnazionali fornendo essenzialmente consulenza o assistenza tecnica alle istituzioni europee e nazionali (come ENISA, EMSA, ACER, ERA ecc...);
- 3) *Information agencies*, volte a coordinare sistemi comuni per la produzione e lo scambio di informazioni di alta qualità in uno specifico settore. Trattasi di un gruppo molto folto che non va sottovalutato, poiché le singole componenti rivestono un ruolo decisivo nell'implementazione delle politiche europee, ma che non esercita, neppure *de facto, rulemaking powers* (ad eccezione di FRA, che è coinvolta nell'esercizio di tali poteri).

Così, onde delineare quello che potrà essere il modello più utile ai fini della presente ricerca, pare opportuno soffermarsi sulle caratteristiche delle singole tipologie.

Per quanto concerne le agenzie della prima famiglia funzionale, si è visto come la categoria sia stata recentemente arricchita grazie all'istituzione delle tre ESAs, ovvero l'EBA (*European Banking Authority*)⁵⁰, l'EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*)⁵¹ e l'ESMA (*European Securities and Markets Authority*)⁵², create per dare una risposta alle esigenze legate alla crisi finanziaria e volte

⁴⁹ Su cui si veda *infra*.

⁵⁰ Acronimo italiano ABE (Autorità Bancaria Europea): Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, pp. 12 e ss.

⁵¹ Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, pp. 48 e ss.

⁵² Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, pp. 84 e ss.

Per una recente analisi del sistema sia consentito rinviare a M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Giappichelli, Torino, 2013.

a coordinare gli organismi nazionali all'interno del sistema europeo di vigilanza finanziaria (*European System of Financial Supervision*)⁵³.

La maggior parte delle agenzie di tal gruppo è adibita ad una sorta di “*regulation by soft law*”, mentre solo alcune di esse sono dotate del potere di partecipare alla procedura di adozione di atti vincolanti.

Ad esempio, le ESAs cumulano entrambe le caratteristiche. Infatti, esse possono emanare orientamenti e formulare raccomandazioni indirizzate alle autorità competenti o agli istituti finanziari allo scopo di istituire prassi di vigilanza effettive e di assicurare, in tal modo, l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea.

Questi orientamenti e raccomandazioni, tuttavia, non sono vincolanti, come si evince dalla previsione contenuta nella normativa istitutiva per cui “*le autorità e gli istituti finanziari competenti compiono ogni sforzo per conformarsi agli orientamenti e alle raccomandazioni*”, pur essendo comunque tenute ad un obbligo di motivazione qualora intendano discostarsene: “*nel caso in cui un'autorità competente non sia conforme o non intenda conformarsi, ne informa l'Autorità motivando la decisione*”⁵⁴.

Inoltre, nel caso in cui il Parlamento europeo e il Consiglio deleghino alla Commissione il potere di adottare norme tecniche di regolamentazione mediante atti delegati, a norma dell'articolo 290 TFUE⁵⁵, le agenzie sono chiamate ad elaborare i relativi progetti onde sottoporli all'approvazione della Commissione. Quest'ultima potrà approvare il progetto oppure approvarlo in parte o con modifiche o rigettarlo, ma pur sempre coordinandosi con l'agenzia di riferimento⁵⁶.

⁵³ Occorre brevemente far cenno ad una classificazione differente operata da chi, in dottrina, fa riferimento ad una categoria ancor più generale, parlando di un vero e proprio “*network of specialized EU agencies*”, non solo separando gli organismi finanziari in analisi dalla categoria delle agenzie regolatorie, ma addirittura ricomprendendovi il fenomeno della cosiddetta “*comitology*” (comitologia). Tale classificazione, infatti, ricomprenderebbe quattro categorie: i “*financial bodies*”, ovvero gli organismi finanziari come la BCE (Banca Centrale Europea) e le ESAs, le “*regulatory agencies*”, le “*executive agencies*” e gli “*advisory bodies*”, cioè i comitati (ad esempio il Comitato delle Regioni). Tuttavia, trattasi di classificazione che, a detta di chi scrive, non aiuta a dipanare la matassa e a mettere ordine nella materia, creando, anzi, ulteriore confusione, come traspare anche laddove si legge che “*there is no template for these agencies: some are part of the EU structure but others are independent [...] Their size, reach and political role vary enormously*” (in questi termini: J. MCCORMICK, *European Union politics*, cit., p. 237).

⁵⁴ Così recita ciascun articolo 16 dei (tre) regolamenti ‘gemelli’ del 2010: cfr. art. 16 del Regolamento (UE) n. 1093/2010, cit., p. 27, Regolamento (UE) n. 1094/2010, cit., p. 63 e Regolamento (UE) n. 1095/2010, cit., p. 99.

⁵⁵ Per il testo degli artt. 290 e 291 TFUE si veda *supra* § 1 nota 7.

⁵⁶ Cfr. art. 10 di ciascun Regolamento.

Allo stesso modo, le ESAs possono elaborare norme tecniche di attuazione mediante atti di esecuzione a norma dell'articolo 291 TFUE, sottoponendo i relativi progetti alla Commissione, seguendo una procedura analoga a quella poc'anzi descritta per le norme tecniche di regolamentazione⁵⁷.

Per quanto concerne, invece, la seconda famiglia funzionale, essa raggruppa al suo interno le agenzie che svolgono un'attività consultiva o di assistenza tecnica sia alle autorità nazionali di settore che alle stesse istituzioni europee. Nello svolgimento di tale funzione, esse partecipano alla procedura di adozione di atti vincolanti fornendo assistenza alla Commissione o, addirittura, adottando direttamente regole di carattere tecnico.

Ad esempio, l'ERA è chiamata a contribuire alla realizzazione, a livello tecnico, di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere, competitivo e sicuro mediante l'adozione di raccomandazioni e il rilascio di pareri alla Commissione⁵⁸.

L'EASA, invece, chiamata a contribuire a garantire il buon funzionamento e lo sviluppo della sicurezza dell'aviazione civile, se da un lato assiste la Commissione atteggiandosi a consulente specializzato che va consultato quando le misure di attuazione previste dal Regolamento di riferimento comprendono regole tecniche⁵⁹, dall'altro lato emette specifiche di certificazione (tra cui i codici di aeronavigabilità) e metodi accettabili di rispondenza, oltre ad ogni materiale esplicativo per l'applicazione ed attuazione del Regolamento⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. art. 15 di ciascun Regolamento. Peraltro, sia all'interno dell'art. 10 che dell'art. 15 i regolamenti istitutivi si preoccupano di precisare che tali norme tecniche “sono di carattere tecnico, non implicano decisioni strategiche o scelte politiche”.

⁵⁸ Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia), in *GUUE* L 164 del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

⁵⁹ L'Agenzia “assiste la Commissione nella preparazione delle misure da adottare per l'attuazione del presente regolamento. Qualora si tratti di norme tecniche, in particolare concernenti la costruzione, la progettazione e gli aspetti operativi, la Commissione non può modificare il loro contenuto senza previa coordinazione con l'Agenzia. L'Agenzia fornisce inoltre alla Commissione il sostegno tecnico, scientifico e amministrativo necessario per l'espletamento dei suoi compiti”: così art. 17 comma 1 lett. b) del Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in *GUUE* L 79 del 19 marzo 2008, pp. 1 e ss.

⁶⁰ Così art. 18 lett. c) del Regolamento (CE) n. 216/2008, cit.

Dal canto suo può essere citata anche l'EMA che svolge una sorta di “*rulemaking by soft law*”⁶¹, laddove può emanare alcuni orientamenti allo scopo di fornire consulenza ai richiedenti o titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, autorità competenti e/o altre parti interessate sul modo più appropriato per adempiere ad un obbligo stabilito dalla legislazione farmaceutica europea⁶². Più precisamente, tali orientamenti vengono definiti “*non-legally binding but quasi-binding*”, ad evidenziare la tensione tra il carattere formalmente non vincolante e la circostanza che *de facto* con esse si vanno inevitabilmente ad influenzare e condizionare i comportamenti di soggetti terzi.

Infine, l'ultima famiglia funzionale riunisce le agenzie cosiddette informative, collocate all'interno di sistemi comuni preposti alla produzione e raccolta di informazioni d'alta qualità⁶³ in specifici settori come la tutela ambientale, la formazione professionale, le condizioni di vita e di lavoro, le droghe e le tossicodipendenze. Tale informativa viene poi utilizzata dalle istituzioni europee e nazionali nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

Alcune di esse sono incaricate semplicemente della raccolta, analisi e distribuzione delle informazioni (ad esempio Cedefop, EUROFOUND), altre, invece, vi aggiungono la creazione e il coordinamento di reti nazionali (come FRA, EEA).

Si tratta di strutture prive di un proprio potere coercitivo, il cui primo compito consiste nel fornire a coloro che operano sul piano politico le informazioni necessarie a realizzare le proprie politiche. Tuttavia, il loro ruolo non va sottovalutato, sol se si

⁶¹ Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali, in *GUUE* L 136 del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

⁶² Così EMA, *Procedure for European Union guidelines and related documents within the pharmaceutical legislative framework*, 18 marzo 2009, liberamente consultabile sul sito http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Scientific_guideline/2009/10/WC500004011.pdf.

Ivi (p. 4), si precisa che “*A guideline is a Community document with explicit legal basis referred to in the legislative framework as intended to fulfil a legal obligation laid down in the Community pharmaceutical legislation. It provides advice to applicants or marketing authorisation holders, competent authorities and/or other interested parties on the best or most appropriate way to fulfil an obligation laid down in the community pharmaceutical legislation. In the case of scientific guidelines, these may relate to specific scientific issues reflecting a harmonised EU approach and based on the most up-to-date scientific knowledge*”.

⁶³ E. CHITI, *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, cit., p.1403.

considera che uno dei loro possibili sviluppi è rappresentato da quella che è stata definita sin dagli albori come una sorta di “*regulation by information*”⁶⁴.

E' evidente, infatti, che, soprattutto nel secondo caso, l'attività informativa svolta dall'agenzia finisce indirettamente per avere un forte impatto su quella delle stesse amministrazioni nazionali, le quali, inevitabilmente, terranno conto dei dati e delle relative indicazioni. Si pensi, ad esempio, al settore della salute pubblica o della protezione dell'ambiente: le autorità nazionali conservano il potere di adottare misure in materia a condizione che lo Stato membro interessato adduca nuove informazioni di carattere scientifico⁶⁵ “*sulla base*”, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, “*dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale*”.

Se, infatti, le agenzie svolgono i propri compiti come organismi di esperti, la loro posizione scientifica finirà per rivestire un peso significativo sia agli occhi delle autorità nazionali che della Corte medesima⁶⁶.

⁶⁴ G. MAIONE, *The New European agencies: Regulation by Information*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, n. 4, p. 262.

⁶⁵ V.si Corte di giustizia UE, 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri contro Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, in *Racc.* 2003, p. I-08207 (paragrafo 113): “*Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana*”.

⁶⁶ L'influenza scientifica, peraltro, potrà essere reciproca. Interessante in proposito il caso del conflitto in merito al BPA (Bisfenolo A), sostanza chimica usata per fabbricare plastiche e resine che possono essere utilizzate per produrre recipienti per uso alimentare in polycarbonato oppure rivestimenti protettivi per lattine da bibita e barattoli di latta per alimenti, che ha visto l'autorità nazionale francese assumere una posizione diversa rispetto a quella dell'organo europeo di settore.

L'EFSA, infatti, aveva effettuato la propria valutazione del rischio in esito alla quale aveva fissato per il BPA una dose giornaliera tollerabile (il cosiddetto DGT o TDI, una stima della quantità di una sostanza, espressa in base al peso corporeo, che può essere ingerita ogni giorno per tutta la vita senza rischi apprezzabili) di 0,05 mg/kg di peso corporeo/giorno.

Inoltre, l'EFSA aveva valutato l'assunzione di BPA da cibi e bevande per adulti, per neonati e per bambini, riscontrando che in ciascuno dei casi essa era ben al di sotto della DGT. L'ANSES (Agenzia francese per la sicurezza sanitaria dell'alimentazione, dell'ambiente e del lavoro), invece, aveva fornito un'opinione contraria all'impiego di tale sostanza nei prodotti per bambini, opinione su cui si era basata la messa al bando, da parte della legislazione francese, del BPA da tale settore di produzione.

Nel 2012, alla luce di alcuni nuovi studi condotti negli USA, il gruppo di esperti scientifici (CEF) dell'EFSA, in una dichiarazione scritta emanata in risposta alle relazioni pubblicate a settembre del 2011 dall'Agenzia francese, ha deciso di intraprendere una nuova e completa valutazione dei rischi umani associati all'esposizione al BPA tramite la dieta, considerando anche il contributo di fonti non alimentari all'esposizione complessiva alla sostanza.

Infine, il 28 giugno 2013 l'EFSA ha annunciato una consultazione pubblica su una valutazione aggiornata e ampliata relativa all'esposizione in Europa al BPA, poiché, si legge nel comunicato, “*gli esperti scientifici dell'EFSA hanno compiuto notevoli progressi nella valutazione dei potenziali rischi del BPA per la salute umana, mentre occorre più tempo per stimare i principali effetti sulla salute individuati*”.

Emblematico è il caso di EEA e della relativa rete EIONET. In dottrina⁶⁷, vi è chi ha osservato che, in effetti, un forte impatto sull'attività amministrativa nazionale può derivare dal fatto che una rete di scambio di informazioni istituzionalizzata offra stabili "forum" per il dialogo con e tra le autorità nazionali di settore. In molti casi, la rete, infatti, funge inevitabilmente anche da luogo di identificazione delle migliori soluzioni a problemi tecnici specifici che il più delle volte potranno essere prese in considerazione dalla Commissione o dai legislatori nazionali e tradotte in atti normativi (che le renderanno, conseguentemente, vincolanti).

2. Le agenzie decentrate: aspetti organizzativi e funzionali.

Una volta delineata una nozione basica di agenzia regolatoria europea e dopo aver optato per una denominazione più consona (quella, cioè, di agenzia decentralizzata), pare opportuno addivenire ad una scelta in merito al tipo di *agency* che possa risultare più confacente agli obiettivi della presente ricerca.

Tuttavia, prima di addentrarsi nel nocciolo del problema, pare utile soffermarsi anche su quelli che sono i tratti organizzativo-funzionali comuni a tutte le tipologie di agenzie decentralizzate in analisi, esaminando, seppur brevemente, modalità di istituzione ed eventuale scioglimento, organi e poteri, per poi soffermarsi sull'analisi di alcune questioni più specifiche legate al sistema dei rimedi giurisdizionali azionabili per l'impugnazione degli atti di dette agenzie.

Naturalmente, l'analisi verrà condotta tenendo sempre in considerazione l'intento di rendere il più possibile concreta l'idea alla base della presente ricerca senza, tuttavia, trascurare l'importanza di un'imprescindibile, oltre che auspicabilmente adeguata, ricostruzione teorica della tematica.

negli studi sugli animali e il loro possibile interesse per la salute umana" (fonte: <http://www.efsa.europa.eu/it/press/news/130628.htm>).

⁶⁷ A.J.C. DE MOOR - VAN VUGT, *Netwerken en de europeanisering van het toezicht*, in *Sew. tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2011, n. 3, p. 101; M. MARTENS, *Voice or loyalty: the evolution of European Environment Agency (EEA)*, in *Journal of Common Market Studies*, 2010, n. 4, p. 884.

2.1. Istituzione e scioglimento.

Il tema dell'istituzione delle agenzie in analisi si ricollega inevitabilmente a quelle che sono le ragioni sottostanti alla loro creazione.

Si diceva, in apertura di capitolo⁶⁸, che essa viene ricollegata al cosiddetto *regulatory gap* particolarmente sentito in determinati settori. Si è, cioè, avvertita l'esigenza di ridurre la persistente disomogenea applicazione da parte degli Stati membri delle politiche europee nella materia⁶⁹. Tuttavia, nel 2008 la Commissione annunciò una sorta di moratoria nelle creazione di agenzie per il futuro, proponendo che non ne venissero più istituite di nuove fino al completamento della valutazione lanciata nel medesimo anno, eccezion fatta per le agenzie che all'epoca già formavano oggetto di dibattito interistituzionale, per le quali i lavori sarebbero proseguiti come previsto (ivi comprese le proposte, poi concretizzatesi nell'istituzione di BEREC⁷⁰ ed ACER⁷¹, nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni)⁷².

Tale circostanza potrebbe sembrare apparentemente d'ostacolo alla realizzazione dell'agenzia decentrata obiettivo finale della presente ricerca, ma non è così, quantomeno per i motivi che si verranno di seguito ad elencare.

⁶⁸ Cfr. *supra* § 1.

⁶⁹ Ragioni più specifiche per la creazione delle agenzie sono state elencate all'interno degli studi effettuati su incarico della Commissione: v.si *Meta-study on decentralised agencies: cross-cutting analysis of evaluation findings. Final Report*, Evaluation for the European Commission, 2008; *Meta-study on decentralised agencies: cross-cutting analysis of evaluation findings. Final Report*, Eureval/Rambøll-Management, 2008; Commissione europea (Budget Directorate General), *Meta-evaluation on the Community Agency System. Final Report*, 2003. In particolare, l'istituzione di nuove agenzie dovrà rispondere ad una delle seguenti esigenze: coinvolgimento degli *stakeholders* nelle politiche dell'Unione europea; fornitura di servizi altamente specifici; indipendenza (nel senso di necessità di creare un organismo indipendente a livello tecnico e dotato di autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria); *networking* (come sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri e/o l'Unione europea in un certo settore); infine, necessità di un elevato livello di competenza.

Curiosamente e significativamente si tratta esigenze tutte cui, a ben vedere, la prospettata Autorità di corridoio verrebbe a rispondere.

⁷⁰ Istituito con Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio, in *GUUE* L 337 del 18 dicembre 2009, pp. 1 e ss.

⁷¹ Istituito con Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in *GUUE* L 211 del 14 agosto 2009, pp. 1 e ss.

⁷² "La Commissione ha deciso di non formulare proposte per la creazione di nuove agenzie di regolazione fino alla sua conclusione. Per le agenzie che già formano l'oggetto del dibattito interistituzionale i lavori andrebbero avanti come previsto (ivi comprese le attuali proposte nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni) e lo stesso vale per le previste agenzie nel settore della giustizia degli affari interni": così Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, cit., pp. 7-8.

Innanzitutto, la moratoria autoimposta è stata interrotta dalla stessa Commissione in seguito alla recente crisi finanziaria che, come si è visto sopra⁷³, ha spinto il massimo organo esecutivo europeo ad avanzare ben tre proposte parallele volte alla creazione delle cosiddette ESAs (nuovi organi regolativi), allo scopo di assicurare un miglior controllo del mercato finanziario.

In secondo luogo, volendo stare al dato letterale, la Commissione, da un lato, poneva il limite all'interno di una mera comunicazione, dall'altro, lo ancorava alla data prevista per la fine della valutazione che andava annunciando nel 2008 e che stimava - alquanto ottimisticamente - potesse essere terminata nell'anno successivo⁷⁴. E comunque, essendo ormai la valutazione stata portata a termine, il problema sembrerebbe eliminato alla radice.

Ma, ancor di più, viene in nostro soccorso l'attività recentemente e nuovamente intrapresa nel settore mediante la Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate, cui ha fatto seguito l'adozione della relativa Tabella di marcia, atti che fanno propendere per uno sblocco definitivo della moratoria⁷⁵.

Dunque, sgomberato il campo da possibili ostacoli di tal fatta, si tratta ora di analizzare alcuni profili relativi alle vicende legate alla 'vita' di un'agenzia decentralizzata, dall'istituzione allo scioglimento.

2.1.1. Istituzione di un'agenzia decentralizzata: strumenti normativi e base giuridica.

Partendo dalle vicende per così dire 'costitutive' delle *agencies* in esame, la loro creazione è avvenuta storicamente mediante l'adozione di regolamenti o decisioni

⁷³ Su cui v.si *supra* § 1.2.1.

⁷⁴ Si legge testualmente nelle conclusioni della comunicazione del 2008: "*proporre che non vengano istituite nuove agenzie di regolazione fino al completamento della valutazione (fine del 2009)*" (così Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, cit., p. 8).

⁷⁵ Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, cit. e Tabella di marcia per il seguito dell'approccio comune riguardante le agenzie decentrate dell'UE, 19 dicembre 2012, liberamente consultabile (in lingua inglese) su <http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18>.

poggianti la loro giustificazione su basi giuridiche differenti e all'esito di *iter* altrettanto differenti.

Più precisamente, circa un terzo delle agenzie attualmente esistenti è stata creata in forza dell'allora art. 308 Tr. CEE, oggi art. 352 TFUE⁷⁶, mentre le restanti hanno tratto fondamento da specifiche basi giuridiche settoriali.

La scelta della base giuridica è operazione fondamentale per la creazione di un'agenzia. In passato, infatti, non sono mancate contestazioni in merito alla scelta operata dalle istituzioni europee in materia.

E' il caso, ad esempio, della controversia sollevata dal Regno Unito nel 2004⁷⁷, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi in merito al Regolamento istitutivo dell'ENISA⁷⁸, che era stato adottato sulla base dell'art. 95 Tr. CEE (ora confluito all'interno dell'art. 114 TFUE⁷⁹). In tale frangente, la Corte aveva considerato adeguata la base giuridica scelta. Ciò in virtù del seguente ragionamento: poiché l'espressione "*misure relative al ravvicinamento*" sottintende un margine di discrezionalità in capo al legislatore europeo circa la tecnica di ravvicinamento più adeguata al raggiungimento dell'obiettivo finale⁸⁰, fra i provvedimenti che possono

⁷⁶ Art. 352 TFUE: "*1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.*

2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.

3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.

4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea."

⁷⁷ Corte di giustizia UE, 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.* 2006, p. I-03771.

⁷⁸ Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, in *GUUE* L 77 del 13 marzo 2004, pp. 1 e ss. Tale regolamento, tuttavia, è stato recentemente abrogato e sostituito da un nuovo regolamento (sul punto si veda *infra* § 2.1.2.).

⁷⁹ Si riporta di seguito il numero 1 dell'114 TFUE: "*1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno*".

⁸⁰ In proposito la Corte richiama un proprio precedente: Corte di giustizia UE, 6 dicembre 2005, causa C-66/04, *Regno Unito/Parlamento e Consiglio*, in *Racc.* p. I-10553.

essere assunti *ex art. 95 Tr. CEE* va annoverata correttamente anche l'istituzione di un organo europeo chiamato a contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione, quale, appunto, un'Agenzia europea come l'ENISA. Naturalmente, la Corte ha, poi, operato un'attenta analisi della conformità del citato regolamento ai requisiti imposti dalla norma del trattato, che è sostanzialmente consistita nell'esaminare se gli obiettivi assegnati all'Agenzia dal regolamento e i compiti conferitile in forza del medesimo fossero conformi ai precetti poc'anzi enunciati e riportati ai punti 44 e 45 della sentenza in analisi⁸¹.

Interessante è notare le posizioni contrapposte riportate in sentenza in merito alla possibile base giuridica alternativa.

Infatti, da un lato, lo Stato ricorrente, premurandosi di precisare di non voler assolutamente contestare l'istituzione dell'agenzia e riconoscendone, anzi, la conformità ad una finalità condivisibile (cioè *“l'istituzione, da parte della Comunità, di un proprio centro di conoscenze nel settore della sicurezza delle reti e dell'informazione”*⁸²), manifestava la propria volontà di opporsi non al contenuto del regolamento in sé, ma alla base giuridica del medesimo, sostenendo che esso avrebbe dovuto fondarsi sull'art. 308 Tr. CEE e non sull'art. 95.

Dal canto suo, il Consiglio sosteneva che, dal momento che l'art. 308 CE conferisce al legislatore comunitario una competenza legislativa soltanto residua *“nei settori in cui alla Comunità non è stato conferito il potere legislativo sostanziale di realizzare determinati obiettivi”*, qualora fosse riscontrabile un fondamento normativo specifico

⁸¹ Si riportano di seguito i passaggi fondamentali della sentenza citata (consideranda 44-45): *“[...] nulla nel tenore testuale dell'art. 95 CE permette di concludere che i provvedimenti adottati dal legislatore comunitario sul fondamento di tale disposizioni debbano limitarsi, quanto ai loro destinatari, ai soli Stati membri. Può infatti rendersi necessario prevedere, sulla scorta di una valutazione rimessa al detto legislatore, l'istituzione di un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione nelle situazioni in cui, per agevolare l'attuazione e l'applicazione uniformi di atti fondati su tale norma, appaia appropriata l'adozione di misure di accompagnamento e di inquadramento non vincolanti.*

45 Occorre tuttavia sottolineare che le mansioni affidate a un organismo del genere devono riconnettersi strettamente alle materie che costituiscono oggetto degli atti di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri. È quanto avviene, in particolare, qualora l'organismo comunitario così istituito fornisca prestazioni alle autorità nazionali e/o agli operatori idonee ad incidere sull'attuazione omogenea degli strumenti di armonizzazione e ad agevolarne l'applicazione.”

Più in generale, per un'analisi critica della posizione assunta dalla Corte con la pronuncia in analisi, v.si L. FABIANO, *Articolo 95 TCE e agenzie comunitarie: una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2006, pp. 1219 e ss.

⁸² Così Corte di giustizia UE, 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito*, cit., p. I-3800.

per l'adozione dell'atto, il ricorso all'art. 308 (definito, appunto, come un fondamento giuridico “*residuale*”) andasse escluso⁸³.

Inoltre, come si diceva in apertura di paragrafo, differente è stato anche, in virtù del precedente sistema di suddivisione in pilastri, il tipo di atto istitutivo e il conseguente procedimento di adozione, circostanza che, se può assumere un rilievo ricostruttivo rilevante su un piano storico, riveste scarso interesse ai fini della presente ricerca, considerando che oramai, non esistendo più il sistema dei *pillars*, il procedimento di formazione sarà pressoché uniforme e l'atto di adozione tenderà ad essere del medesimo tipo.

Ad ogni modo, quasi tutte le agenzie decentrate sono state create mediante regolamento, mentre solo alcune, essenzialmente quelle riconducibili agli ex secondo e terzo pilastro, sono state adottate con atti di natura differente: le tre Agenzie per la politica di sicurezza e di difesa comune (riconducibili all'ex secondo pilastro), cioè l'Agenzia europea per la difesa (EDA), il Centro satellitare dell'Unione europea (EUSC) e l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza (EUISS), sono state istituite mediante un'azione comune del Consiglio⁸⁴, mentre le tre *agencies* dell'ex *third pillar*, vale a dire Eurojust, Europol e Cepol, sono state create con decisione del Consiglio⁸⁵. Ad ogni modo, significativo è, con riferimento alle ultime due agenzie citate, il fatto che sia attualmente in corso, come si diceva⁸⁶, una modifica normativa che avverrà mediante regolamento e che è diretta alla creazione di un nuovo Europol che si sostituisca e succeda ad essi.

Infine, va segnalato che nel caso dell'istituzione mediante regolamento sono state seguite procedure di adozione dell'atto differenti: in alcuni casi, infatti, si sono adottati

⁸³ Corte di giustizia UE, 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito*, cit., p. I-3803.

⁸⁴ Rispettivamente: Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, in *GUUE* L 245 del 17 luglio 2004, pp. 17 e ss.; Azione comune 2001/555/PESC del Consiglio del 20 luglio 2001 sull'istituzione di un centro satellitare dell'Unione europea, in *GUCE* L 200 del 25 luglio 2001, pp. 5 e ss.; Azione comune 2001/554/PESC del Consiglio del 20 luglio 2001 relativa alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, in *GUCE* L 200 del 25 luglio 2001, pp. 1 e ss. (e successive modifiche).

⁸⁵ Decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in *GUCE* L 63 del 6 marzo 2002, pp. 1 e ss.; Decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, che istituisce l'Accademia europea di polizia (CEPOL) e che abroga la decisione 2000/820/GAI, in *GUUE* L 256 dell'1 ottobre 2005, pp. 63 e ss.; Decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol), in *GUUE* L 121 del 15 maggio 2009, pp. 37 e ss.

⁸⁶ V. *supra* § 1 nota 13.

atti all'esito della procedura di codecisione⁸⁷, mentre in altri casi sono stati emanati regolamenti del Consiglio⁸⁸, anche se, successivamente, si è proceduto, per alcuni di essi, ad una revisione seguendo la procedura di codecisione⁸⁹, ristabilendo, dunque, l'equilibrio tra le due istituzioni.

Attualmente, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la funzione legislativa è, di regola, esercitata congiuntamente da Parlamento e Consiglio⁹⁰ e le procedure possono essere ordinaria⁹¹ o speciali.

Per quanto concerne, infine, il contenuto dell'atto istitutivo, l'Orientamento comune del 2012 - che, è bene ricordarlo, non ha carattere vincolante e non si riferisce né alle agenzie che operano nel settore della politica estera e di sicurezza né alle agenzie esecutive - si limita ad affermare che la decisione di creare una nuova agenzia dovrebbe basarsi “*su una valutazione d'impatto oggettiva di tutte le opzioni disponibili*”, suggerendo alla Commissione di “*elaborare modelli di disposizioni standard da seguire per ogni atto istitutivo*” per semplificare il processo⁹².

2.1.2. Lo scioglimento.

Si è visto che una delle principali caratteristiche che permette di distinguere le agenzie decentrate da quelle esecutive è il loro carattere generalmente permanente⁹³.

⁸⁷ E' il caso, ad esempio, del Regolamento istitutivo del BEREC: Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, cit.

⁸⁸ V.si, ad esempio, il Regolamento (CE) n. 2965/94 del Consiglio, del 28 novembre 1994, relativo all'istituzione di un Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea, in *GUCE* L 314 del 7 dicembre 1994, pp. 1 e ss. e del Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio, del 22 luglio 1993, che stabilisce le procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, cit., pp. 1 e ss.

⁸⁹ E' quanto avvenuto, tra gli altri, per il Regolamento istitutivo dell'EMA citato *supra* (nella nota precedente), modificato nel 2004 dal Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali, in *GUUE* L 136 del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

Si noti che il regolamento istitutivo indicava l'ente come Agenzia europea per la valutazione dei prodotti medicinali, mentre dal 2004, con la modifica operata, è subentrata l'attuale denominazione di Agenzia europea per i medicinali, con il mantenimento, comunque, dell'acronimo “EMA”.

⁹⁰ Cfr. art. 14 n. 1 e 16 n. 1 TUE.

⁹¹ Cfr. art. 294 TFUE.

⁹² Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 2012, cit., p. 3.

⁹³ V. *supra* § 1.1.

Tuttavia, da una parte, ciò non ne esclude un eventuale scioglimento, anzi, vi sono stati casi di agenzie decentrate il cui regolamento istitutivo disciplinava espressamente l'estinzione; dall'altra parte, si sono verificate anche ipotesi di accorpamento o sostituzione.

A tal punto, pare opportuno soffermarsi, seppur rapidamente, su tali tematiche, non solo per analizzare tutti gli aspetti che potrebbero accompagnare l'ideazione della nuova agenzia che si vorrebbe realizzare, ma anche per valutare la possibilità di un'eventuale modalità di coordinamento/sostituzione/accorpamento con alcune *agencies* attualmente esistenti e che operano in campi limitrofi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, onde evitare inutili duplicazioni o sovrapposizioni⁹⁴.

A tal fine, viene in ausilio il recente orientamento comune poc'anzi citato, in cui si prevede espressamente che gli atti istitutivi delle agenzie dovrebbero contenere una clausola di durata massima o una clausola di revisione, a seconda delle caratteristiche proprie di ciascuna agenzia.

In passato vi sono stati due casi di *agencies* il cui mandato veniva posto a scadenza.

Il primo è rappresentato da EAR, l'agenzia europea per la ricostruzione, nata nel 2000 allo scopo di realizzare assistenza europea a favore della Repubbliche di Montenegro, Serbia (incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite) e dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia⁹⁵, il cui articolo 16 del Regolamento istitutivo prevedeva la scadenza al 31 dicembre 2004. Tale termine fu successivamente prorogato fino al 2008, ma attualmente l'agenzia è stata dismessa avendo, per così dire, terminato la sua missione.

Un altro caso è stato quello di ENISA, il cui regolamento istitutivo prevedeva all'art. 27 la durata dell'ente: "*l'Agenzia è istituita il 14 marzo 2004 per un periodo di cinque anni*"⁹⁶, termine poi prorogato più volte dopo apposita valutazione effettuata dalla Commissione, fino alla recente adozione di nuovo regolamento abrogativo e sostitutivo dell'originario, il cui art. 36 stabilisce che "*L'Agenzia è istituita per un periodo di sette anni a decorrere dal 19 giugno 2013*"⁹⁷. Interessante è notare come vengano indicate

⁹⁴ Sul punto si veda *infra* capitolo quarto.

⁹⁵ Regolamento (CE) n. 2667/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000, relativo all'agenzia europea per la ricostruzione, in *GUCE* L 306 del 7 dicembre 2000, pp. 7 e ss.

⁹⁶ Art. 27 del Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

⁹⁷ Art. 36 del Regolamento (UE) n. 526/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) e

anche le modalità per procedere ad un'eventuale proroga del citato termine, che resta, comunque subordinata ad una valutazione da parte della Commissione⁹⁸.

Tuttavia, a fronte dei due esempi illustrati, si può anche accennare al caso di EUMC, l'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, la cui missione consisteva nel fornire alle istituzioni europee e agli Stati membri dati obiettivi, affidabili e comparabili sui fenomeni del razzismo, della xenofobia e dell'antisemitismo a livello europeo. Il relativo regolamento istitutivo⁹⁹ non prevedeva alcuna clausola estintiva; tuttavia, l'osservatorio è stato soppresso e sostituito da FRA, l'agenzia per i diritti fondamentali¹⁰⁰.

In effetti, come si legge anche nell'orientamento comune del 2012¹⁰¹, deve essere ammessa la possibilità di valutare sia l'opportunità di chiudere agenzie sia la possibilità di una loro fusione seguendo, però, criteri comuni. Così, l'opportunità di unire agenzie andrebbe valutata in caso di sovrapposizione dei rispettivi compiti o per valorizzare sinergie, o, ancora, quando le medesime possano risultare più efficienti se inserite in una struttura più ampia.

Allo stesso modo, lo smantellamento di un'agenzia potrebbe essere una soluzione in caso di risultati insoddisfacenti, a meno che l'agenzia non risulti essere ancora l'opzione

che abroga il regolamento (CE) n. 460/2004, in *GUUE* L 165 del 18 giugno 2013, pp. 41 e ss. che costituisce l'attuale disciplina compiuta dell'ENISA.

⁹⁸ Più precisamente, l'articolo 32, rubricato "*Valutazione e riesame*", stabilisce che "*1. Entro il 20 giugno 2018 la Commissione richiede una valutazione per esaminare, in particolare, l'impatto, l'efficacia e l'efficienza dell'Agenzia e le sue metodologie di lavoro. La valutazione esamina altresì l'eventuale necessità di modificare il mandato dell'Agenzia e le implicazioni finanziarie di tali modifiche.*

2. La valutazione di cui al paragrafo 1 tiene conto di qualsiasi riscontro pervenuto all'Agenzia in relazione alle sue attività.

3. La Commissione trasmette la relazione di valutazione unitamente alle sue conclusioni al Parlamento europeo, al Consiglio e al consiglio di amministrazione. Le risultanze della valutazione sono rese pubbliche.

4. Costituisce parte della valutazione un esame dei risultati conseguiti dall'Agenzia in relazione ai suoi obiettivi, al suo mandato e ai suoi compiti. Se la Commissione ritiene che sia giustificato mantenere l'Agenzia tenuto conto dei suoi obiettivi, mandato e compiti, può proporre che la durata del mandato dell'Agenzia quale indicata all'articolo 36 sia prorogata"

⁹⁹ Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio del 2 giugno 1997 che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, in *GUCE* L 151 del 10 giugno 1997, pp. 1 e ss.

¹⁰⁰ Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in *GUUE* L 53 del 22 febbraio 2007, pp. 1 e ss.

¹⁰¹ Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 2012, cit., p. 3.

più adeguata sul piano politico, nel qual caso dovrebbe essere semplicemente riformata¹⁰².

2.2. La *governance* dell'agenzia decentrata: organi e poteri.

Le agenzie decentrate presentano una struttura di *governance* peculiare e ricorrente, pensata allo scopo di attribuire alle stesse quell'autonomia ed indipendenza necessarie a svolgere i compiti assai tecnici che vengono loro affidati dai regolamenti istitutivi.

Tuttavia, soprattutto in passato, la tendenza è sempre stata quella di non addivenire al riconoscimento di una vera e propria indipendenza politica, elemento che avvicinerebbe pericolosamente l'agenzia al modello delle autorità indipendenti. Infatti, come previsto espressamente in numerosi atti istitutivi, quando si fa riferimento all'indipendenza si intende, in linea di massima, quella che è stata efficacemente definita come “*indipendenza di valutazione scientifica*”¹⁰³.

Tuttavia, recenti sviluppi come la creazione dell'ACER o delle tre ESAs stanno facendo emergere un'importante ed interessante trasformazione del modello, che pare condurre verso la rivendicazione di un'indipendenza non solo nei confronti dei governi nazionali, ma anche della stessa Commissione.

Si sono, cioè, manifestate alcune evoluzioni rispetto all'assetto consolidato di agenzia. Ma vediamo, in estrema sintesi, in che cosa consisteva l'archetipo originario e tradizionale che sta subendo tale evoluzione.

Si può utilizzare, a tal fine, il disegno delineato da autorevole dottrina secondo la quale le agenzie sono oramai divenuti organismi dotati di caratteristiche specifiche, diverse da quelle di altre tipologie di amministrazioni dell'Unione europea che si caratterizzano per i seguenti aspetti¹⁰⁴.

¹⁰² Sulle ripercussioni della creazione della nuova *agency* (che si vorrebbe ipotizzare nel presente lavoro) su altre agenzie decentralizzate come l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e l'Agenzia ferroviaria europea (ERA), nonché sulla stessa agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), si veda più approfonditamente *infra* capitolo 4.

¹⁰³ L. AMMANATI, L'“*Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia*” e la costruzione del mercato unico dell'energia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, n. 3-4, p. 685.

¹⁰⁴ E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, cit., p. 57.

2.2.1. Organi

Innanzitutto, sotto un profilo prettamente organizzativo, emerge un quadro strutturato in modo tale da rendere tali organismi da un lato ausiliari rispetto alla Commissione, dall'altro, strutturati in modo tale da realizzare, attraverso i propri uffici, una pluralità di relazioni tra le amministrazioni nazionali e tra queste e la Commissione europea.

In linea di massima, la *governance* interna dell'agenzia decentrata tende, così, a prevedere due strutture di base, vale a dire un Consiglio di amministrazione e un Direttore esecutivo, cui, il più delle volte, si affianca un Comitato scientifico o comunque un organo di coordinamento tra autorità nazionali di settore.

Il Consiglio di amministrazione, in particolare, risulta essere formato, nella maggior parte dei casi, da membri nominati da ciascuno dei governi nazionali - allo scopo, evidentemente, di dar voce alle amministrazioni dei singoli Stati dell'Unione - e da un rappresentante della Commissione.

Tale conformazione, tuttavia, ha generato nel tempo alcuni inconvenienti più volte rilevati da numerosi studi effettuati sulle agenzie europee ed evidenziati, da ultimo, anche a conclusione della valutazione commissionata dal massimo organo esecutivo europeo nel 2008 e conclusasi l'anno successivo.

In particolare¹⁰⁵, da un lato, la designazione di un rappresentante per ciascuno dei 28 Stati membri finisce per dar vita a collegi eccessivamente ampi che finiscono a loro volta per risultare poco efficaci e assai costosi; dall'altro lato, gli interessi che vi sono rappresentati spesso non garantiscono il buon funzionamento dell'ufficio, ma, al contrario, rischiano di generare conflitti tra l'interesse dell'agenzia e quelli delle amministrazioni nazionali con essa potenzialmente concorrenti.

A fronte di tale assetto tradizionale troviamo esempi di agenzie di nuova creazione che si discostano dal modello generale per alcuni aspetti a livello organizzativo.

Ad esempio, per l'ACER è previsto un Consiglio di amministrazione che non è formato da membri designati da ciascuno degli Stati membri, ma nominati in parte dalla Commissione, in parte dal Parlamento europeo e in parte ancora dal Consiglio. Inoltre,

¹⁰⁵ RAMBOLL MANAGEMENT (a cura di), *Evaluation of the EU decentralized agencies in 2009*, cit., vol. II, pp. 48 ss.

l'agenzia è chiamata ad operare in maniera indipendente da produttori, consumatori e istituzioni, Commissione compresa¹⁰⁶.

A ben vedere, la struttura di *governance* interna dell'ACER si adegua in buona parte¹⁰⁷ ai principi contenuti nel progetto di accordo interistituzionale del 2005¹⁰⁸, documento al quale può essere affiancato, oggi, l'orientamento comune del 2012, ove si ribadisce la necessità di prevedere per le agenzie europee la presenza di almeno quattro organi¹⁰⁹, cioè:

- 1) Il Consiglio di amministrazione, che l'orientamento, senza però recepire le nuove tendenze sopra illustrate, vorrebbe composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, due rappresentanti della Commissione, e, se del caso, da un membro designato dal Parlamento europeo e da un numero relativamente limitato di rappresentanti dei soggetti interessati;
- 2) Un Direttore, responsabile della gestione amministrativa delle agenzie e dell'attuazione dei compiti ad esse assegnati;
- 3) Un comitato scientifico, formato da esperti cui dovrebbe essere garantita la massima indipendenza;
- 4) Una commissione di ricorso, interessante organo interno per la risoluzione delle controversie le cui decisioni sono impugnabili davanti agli organi giurisdizionali dell'UE.

Quest'ultimo organo è stato, ad esempio, previsto per l'ACER e rappresenterà, molto probabilmente, l'organismo di riferimento, se non l'unico, deputato a risolvere eventuali controversie¹¹⁰.

¹⁰⁶ V. art. 12 Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

¹⁰⁷ L. AMMANATI, *L'“Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia”*, cit., p. 686.

¹⁰⁸ Commissione, *Progetto di accordo interistituzionale*, cit. Su tale progetto v. *supra* § 1 nota 16.

¹⁰⁹ Lo studio pubblicato nel 2010 proponeva la previsione di un Audit inter-agenzia e di un Comitato della performance: v. RAMBOLL MANAGEMENT (a cura di), *Evaluation of the EU decentralized agencies in 2009*, cit., vol. I, pp. 46 e ss.

¹¹⁰ L. AMMANATI, *L'“Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia”*, cit., p. 688. Sul regime di impugnazione degli atti delle agenzie si veda *infra* § 2.3.

2.2.2. Poteri.

Per quanto concerne i poteri tradizionalmente conferiti alle agenzie, si è visto, come essi possano essere definiti per lo più strumentali, in quanto preordinati all'esercizio di poteri finali da parte di altre amministrazioni nazionali ed europee.

Tuttavia, è emerso che in molti casi tali organismi detengono, in virtù della loro elevata specializzazione tecnica, veri e propri poteri decisionali, pur se prettamente limitati a decisioni individuali di regolazione squisitamente tecnica (e non generale).

Di fronte a tale situazione potrebbe prospettarsi il rischio di un'invasione della sfera di competenza di altre istituzioni europee.

Più precisamente, fu sentita, da subito, dato il confine spesso labile tra decisioni tecniche e discrezionalità, la necessità di scongiurare il pericolo che venissero conferiti poteri discrezionali a tali organismi.

Tale pericolo è stato sin dagli albori arginato dalla giurisprudenza europea che ha elaborato, nel lontano 1958, il cosiddetto "*principio Meroni*"¹¹¹ secondo il quale, in estrema sintesi, le istituzioni europee possono delegare ad altri organismi solo poteri di esecuzione ben definiti e il cui esercizio sia sotto il controllo del delegante¹¹², mentre non possono delegare poteri discrezionali che il trattato ha attribuito alle istituzioni medesime¹¹³ e ciò per il fatto che i Trattati hanno stabilito il cosiddetto "*equilibrio istituzionale*", cioè un'armonia di poteri tra le istituzioni, come garanzia fondamentale soprattutto per le imprese o associazioni cui il trattato si applica.

A partire dalla sentenza citata, la dottrina si è a lungo interrogata sull'attualità del principio Meroni¹¹⁴, soprattutto di fronte all'attuale situazione di deviazione da parte delle agenzie di nuova istituzione dal modello tradizionale cui si accennava in apertura di capitolo¹¹⁵.

¹¹¹ Corte di giustizia CEE, 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, in *Racc.*, pp. 11 e ss.

¹¹² In capo al quale resta, infatti, la responsabilità finale dell'atto.

¹¹³ Poiché la responsabilità in tal caso passa al delegato, cioè all'organismo.

¹¹⁴ M. CHAMON, *EU agencies: does the Meroni doctrine make sense?*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2010, n. 3, pp. 281 e ss.; E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, cit., pp. 57 e ss.; S. GRILLER – A. ORATOR, *Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, cit., pp. 3 e ss.; H. C. H. HOFMANN – A. MORINI, *The pluralisation of EU executive-constitutional aspects of "agencification"*, cit., pp. 419 e ss.

¹¹⁵ V. *supra* § 1.

Se, infatti, la tendenza della Commissione europea è quella di invocare tale precetto a difesa della propria posizione restrittiva riguardo alla delegazione di poteri discrezionali, la dottrina più recente pare assumere un atteggiamento più aperto, soprattutto di fronte al proliferare dei nuovi organismi, fino a spingersi anche a riconoscere la possibilità per un'istituzione europea di delegare persino i propri poteri discrezionali purché non si giunga, però, ad intaccare il campo di competenza e il ruolo delle altre istituzioni¹¹⁶. E tale posizione è stata assunta nonostante la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea abbia - anche successivamente alla citata sentenza di fine Anni Cinquanta del secolo scorso - richiamato in alcune occasioni il principio Meroni, ribadendo che la delega può avere ad oggetto solo poteri esecutivi ben definiti¹¹⁷.

La questione resta, naturalmente, aperta e molto dipenderà dai futuri sviluppi delle agenzie più innovative e dotate di poteri più penetranti, essenzialmente ACER e le tre ESAs¹¹⁸.

¹¹⁶ Così E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, cit., p. 84: il principio da 'statico', volto cioè a delimitare e tutelare la posizione di ciascuna istituzione politica europea, diviene "criterio di relazione", in grado di consentire ad un'istituzione europea di creare un altro organismo a patto che essa tenga conto del ruolo delle altre istituzioni.

¹¹⁷ Corte di giustizia UE, 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *The Queen, ex parte Alliance for Natural Health e Nutri-Link Ltd contro Secretary of State for Health (C-154/04) e The Queen, ex parte National Association of Health Stores e Health Food Manufacturers Ltd contro Secretary of State for Health e National Assembly for Wales*, in *Racc.* 2005, pp. I-06451, paragr. 90; Corte di giustizia UE, 26 maggio 2005, causa C-301/02, *Carmine Salvatore Tralli contro Banca centrale europea*, in *Racc.* 2005, p. I-4071; Tribunale di primo grado, 9 febbraio 1998, cause riunite T-369/94 e T-85/95, *DIR International Film Srl, Nostradamus Enterprises Ltd, Union PN Srl, United International Pictures BV, United International Pictures AB, United International Pictures APS, United International Pictures A/S, United International Pictures EPE, United International Pictures OY e United International Pictures y Cía SRC contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.* 1998, pp. II-00357 e ss.

¹¹⁸ H. C. H. HOFMANN – A. MORINI, *The pluralisation of EU executive-constitutional aspects of "agencification"*, cit., pp. 432 e ss., sostengono, in particolare, che le EAS (Agenzie europee), quando vengono create all'interno dell'Unione europea, possono ottenere una delega di poteri o come sub-delega ("sub-delegation of implementing powers") dalle istituzioni europee, nel qual caso si applica la dottrina Meroni, oppure mediante la creazione di misure necessarie all'attuazione di politiche UE. In quest'ultimo caso, però, con alcuni limiti 'costituzionali' essenzialmente riconducibili ai principi di attribuzione, proporzionalità e sussidiarietà. E, comunque, secondo gli Autori, non solo sarebbe possibile un ampliamento della delega dei poteri tramite il ricorso all'art. 291 TFUE o a specifiche disposizioni contenute all'interno dei Trattati (come l'art. 114 TFUE), ma sarebbe anche possibile mediante delega a favore di enti creati sotto il diritto internazionale pubblico o il diritto privato.

Le ESAs potrebbero rappresentare il futuro dell'evoluzione delle EAS poiché si tratta di enti utili, di cui si avverte il bisogno soprattutto per fronteggiare esigenze regolative dei mercati; tuttavia, occorrerebbe maggior chiarezza, in particolar modo laddove le EAS ottengono e svolgono sia poteri di sub-delega sia poteri di adozione di linee guida per le decisioni degli Stati o di adozione di decisioni vincolanti per singoli casi.

2.3. L'impugnazione degli atti.

Un aspetto che in materia di Agenzie si è rivelato in taluni casi problematico, dato il silenzio protrattosi fino a tempi piuttosto recenti da parte dei Trattati sul punto, riguardava senza dubbio l'individuazione dei meccanismi di tutela giurisdizionale attivabili dai singoli in merito alla legittimità dei provvedimenti adottati dalle agenzie.

Più precisamente, *nulla questio* laddove il quadro era chiaramente delineato. Ciò avveniva in tre ipotesi: in primo luogo, in quei casi in cui gli stessi regolamenti istitutivi delle agenzie prevedevano un ricorso diretto alla Corte di giustizia europea alle medesime condizioni previste dall'art. 230 del Trattato CE; in secondo luogo nelle ipotesi in cui il controllo di legittimità veniva, invece, operato, anche su istanza di terzi individualmente e direttamente interessati, dalla Commissione europea, contro le cui decisioni, del resto, era (ed è) sempre ammesso ricorso innanzi alla Corte; in terza ed ultima battuta, in quei casi in cui, come si è visto *supra*¹¹⁹, erano state istituite all'interno delle stesse agenzie apposite Commissioni di ricorso le cui decisioni potevano essere sempre impuginate davanti alla Corte di giustizia europea.

Problematico risultava, invece, il caso dei regolamenti istitutivi che non contemplavano, né espressamente né indirettamente, un sindacato giurisdizionale da parte dei singoli avverso i provvedimenti delle agenzie che li riguardassero direttamente e ledessero i loro interessi.

Fu, anche in questo caso, la giurisprudenza europea a colmare la lacuna, ricavando, un principio generale¹²⁰ secondo il quale “*ogni atto adottato da un organismo comunitario destinato a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale*”¹²¹ poiché occorre fornire al singolo la possibilità, altrimenti

¹¹⁹ V. *supra* § 2.2.1.

¹²⁰ Che, prontamente, i primi commentatori hanno interpretato, in realtà, più come corollario del principio generale che sancisce il diritto ad una piena ed effettiva tutela giurisdizionale che non come vero e proprio autonomo principio generale: v. R. ROSSOLINI, *La competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle Agenzie europee*, in *Dir. comunit. e scambi internaz.*, 2009, n. 3, p. 495.

¹²¹ Tribunale UE, 8 ottobre 2008, causa T-411/06, *Sogelma contro Agenzia europea per la ricostruzione (AER)*, in *Racc.* 2008, pp. II-02771 e ss. al cui punto 37 si legge testualmente che “*Da tale sentenza può dedursi il principio generale in forza del quale ogni atto adottato da un organismo comunitario destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale. È pur vero che la sentenza Les Verts, citata supra al punto 24, si limita a far menzione delle istituzioni comunitarie e l'AER non è ricompresa tra le istituzioni elencate all'art. 7 CE. Tuttavia, la situazione*

inesistente, di contestare in giudizio atti lesivi ritenuti illegittimi onde evitare la lesione di uno dei principi fondamentali di una Comunità di diritto.

Tuttavia, tale estensione di tutela giurisdizionale tramite atti di diritto derivato¹²² o per via giurisprudenziale¹²³ poneva non pochi problemi in tema di certezza del diritto¹²⁴ in assenza di una modifica dei Trattati.

Opportunamente, tale modifica è stata operata dal Trattato di Lisbona e attualmente il Trattato sul Funzionamento sancisce espressamente che il controllo di legittimità, il ricorso in carenza, il rinvio pregiudiziale e l'eccezione di invalidità possano essere estesi anche ad “*organi od organismi dell'Unione*”¹²⁵.

2.4. Rinvio.

A questo punto, analizzate in via generale quelle che sono attualmente le caratteristiche del modello dell'agenzia decentrata europea e rinviando al quarto ed ultimo capitolo¹²⁶ del presente lavoro per quanto concerne l'analisi sia del concreto atteggiarsi del nuovo ente (qualora, naturalmente, si scegliesse di attribuirgli le vesti di un siffatto organismo di diritto europeo), sia degli strumenti che possono essere utilizzati per la sua istituzione, occorre passare ora allo studio di un altro possibile – oltre che molto interessante - modello di ente regolatorio del corridoio, vale a dire l'organo comune tipico delle Commissioni fluviali¹²⁷, spostando, dunque, il campo della ricerca su un piano più prettamente internazionalistico.

degli organismi comunitari dotati del potere di adottare atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi è identica a quella che ha dato luogo alla sentenza Les Verts, citata supra: non può ritenersi accettabile, in una Comunità di diritto, che atti di tal sorta sfuggano al controllo giurisdizionale”.

¹²² V. RANDAZZO, *Il progetto di accordo interistituzionale sulle agenzie europee di regolazione: una soluzione adeguata?*, in *Riv. dir. int.*, 2005, pp. 1062 e ss.

¹²³ G. GRECO, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, p. 37; R. ROSSOLINI, *La competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle Agenzie europee*, cit., p. 497.

¹²⁴ Sul principio di certezza del diritto in generale sia consentito il rinvio a M. CORSALE, *Certezza del diritto I) Profili teorici*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1995, vol. III, pp. 1 e ss. Sul principio di certezza del diritto nell'ordinamento europeo si veda J. RAITIO, *The principle of legal certainty in EC law*, Kluwer Academic publishers, Dordrecht (The Netherlands), 2003.

¹²⁵ Inciso inserito rispettivamente negli attuali artt. 263, 265, 267 e 277 TFUE: Cfr. *supra* § 1.

¹²⁶ V. *infra* capitolo 4.

¹²⁷ Sul punto v.si *infra* capitolo 3.

Capitolo terzo

La regolazione delle infrastrutture di trasporto appartenenti alle TEN-T: il modello della Commissione centrale per la navigazione sul Reno

Sommario: Premessa. - 1. Le Commissioni fluviali nell'esperienza europea: la Commissione centrale per la navigazione sul Reno. - 2. Evoluzione storico-giuridica. - 3. Le competenze della Commissione centrale per la navigazione sul Reno. - 3.1. La funzione 'regolamentare'. - 3.2. La funzione giurisdizionale. - 3.2.1 Il procedimento davanti alla Camera d'appello della Commissione centrale per la navigazione sul Reno. - 4. Il rapporto con l'Unione Europea. - 4.1. *segue:* Quale la sorte di tale rapporto? - 5. L'Autorità di corridoio: un'esperienza all'inverso: *rinvio.*

Premessa

Nel presente capitolo si effettuerà un'analisi dell'assetto e del funzionamento della Commissione centrale per la navigazione sul Reno quale archetipo delle cosiddette "*commissioni fluviali*", il cui regime giuridico è parte integrante, oltre che caratterizzante del cosiddetto diritto internazionale fluviale

¹ e della sua evoluzione storica².

Tale opera ricostruttiva sarà dettata, ancora una volta, dalla consueta³ volontà scientifica diretta al raggiungimento dell'obiettivo della presente ricerca: individuare il modello più adatto, tra quelli esistenti e più significativi all'interno delle esperienze del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, di quella che abbiamo definito "Autorità di corridoio", vale a dire un organo che possa, nel contempo, fungere da garante dell'effettiva realizzazione delle infrastrutture programmate a livello europeo nell'ambito della politica in materia di reti transeuropee e da ente regolatorio dei traffici che si realizzano sui *corridors* della TEN-T⁴.

1. Le Commissioni fluviali nell'esperienza europea: la Commissione centrale per la navigazione sul Reno.

Si diceva poc'anzi che il regime giuridico delle Commissioni (o organizzazioni) fluviali⁵ caratterizza il diritto fluviale internazionale e la sua evoluzione storica e ciò sia nel continente europeo che in quelli extraeuropei.

¹ Sul cosiddetto diritto fluviale internazionale si vedano *ex multis*: M. PANEBIANCO, voce *Commissioni fluviali*, in *Enc. Giur.*, vol. III, Treccani, Roma, pp. 1 e ss.; B. WINIARSKI, *Principes généraux du droit fluvial international*, in *Recueil de Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, The Hague (The Netherlands), 1933, vol. 45, pp. 75 e ss., pp. 79 e ss.; R. ZACKLIN – L. CAFLISH, *The Legal Regime of International Rivers and Lakes*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague (The Netherlands), 1981. Si veda anche, in relazione al problema della protezione dall'inquinamento dei fiumi internazionali: C. C. GIALDINO, *La cooperazione europea per la protezione del Reno dall'inquinamento*, in *Riv. dir. eur.*, 1974, pp. 31 ss.

² Si veda *infra* § 1.

³ Cfr. in proposito *supra* capitolo 1 § 3.1., nonché *supra* capitolo 2 *Premessa* e §§ 2.1. e segg. per l'analisi del primo dei due modelli considerati all'interno del presente lavoro, vale a dire le Agenzie europee (in particolare quelle di tipo 'regolatorio').

⁴ V.si *supra* capitolo 1 § 3.1.

⁵ In particolare, può essere definito "internazionale" il fiume che sia tale innanzitutto *geograficamente*, vale a dire il corso d'acqua che, nella sua parte navigabile, attraversi successivamente il territorio di due o più Stati o che comunque ne costituisca la frontiera. In secondo luogo, occorre sussista un'altra condizione: deve, cioè, trattarsi di fiume anche *giuridicamente* internazionale, circostanza che si realizza quando vi sono norme internazionali che ne disciplinano utilizzazione comune delle acque o cooperazione interstatale organizzata: in questi termini v.si A. BERNARDINI, *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. XVII, p. 700; G. CONETTI, *Il regime internazionale della navigazione danubiana*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 6 e ss.; A. PATRY, *Le Régime des cours d'eau internationaux*, Les Presses Universitaires Laval, Boisbriand (Québec – Canada), 1960, pp. 173 e ss. Peraltro, l'attenzione si è ben presto spostata, sia nella prassi che, ancor prima, nella dottrina, verso una nozione più ampia di quella di semplice *fiume internazionale*, onde potervi ricomprendere anche

Tuttavia, nel presente lavoro, ci si occuperà prettamente dell'esperienza europea, poiché riconosciuta maggiormente attenta alla libertà di navigazione e alla gestione comune della navigazione via fiume⁶, peraltro dedicando il presente studio in maniera più specifica alla Commissione centrale per la navigazione sul Reno che, rispetto a quella danubiana, presenta una maggiore antichità e intensità di lavoro, fattori da cui non può che discendere un maggior interesse anche giuridico.

Effettuate le suddette precisazioni, poiché il modello delle Commissioni fluviali costituisce un archetipo meno noto rispetto alle *supra* analizzate Agenzie europee⁷ e alle assai studiate Autorità amministrative indipendenti⁸, pare opportuno illustrare, seppur brevemente, in cosa esse consistono a partire dall'evoluzione storico-giuridica a livello europeo di tali organi comuni, per poi soffermarsi, più in particolare, sull'analisi delle fonti e delle competenze esercitate da quasi due secoli dalla Commissione centrale per la navigazione sul Reno.

utilizzazioni delle acque diverse dalla navigazione (ad esempio l'inquinamento) e si è così giunti all'elaborazione della nozione di “*sistema fluviale internazionale*” comprensivo di fiume e suoi affluenti [v.si M. DECLEVA., *L'utilizzazione delle acque nel diritto internazionale*, Editrice R. Università di Trieste, Trieste, 1939, p. 104; H. A. SMITH, *The economic uses of international rivers*, P. S. King & son, London (UK), 1931, p. 150], per poi considerare la nozione ancor più tecnica di “*bacino idrico internazionale*” [cfr. D. A. CAPONERA, *Diritto internazionale della navigazione. I fiumi internazionali*, Edizioni internazionali sociali, Roma, 1959; L. A. TECLAFF, *The river basin in history and law*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague (The Netherlands), 1967].

Per una panoramica più completa si vedano, in particolare: D. A. CAPONERA, *The law of international Water resources*, in *Legislative Study*, n. 23, FAO, Roma, 1980; D. A. CAPONERA – C. CURTI GIALDINO, *Fiumi Internazionali*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1988, vol. XIV, pp. 1 e ss.

⁶ Infatti, il diritto internazionale fluviale extraeuropeo appare maggiormente orientato a disciplinare le utilità economiche (cioè industriali, agricole, ittiche ecc...) dei fiumi internazionali (extraeuropei): in questi termini M. PANEBIANCO, voce *Commissioni fluviali*, cit., p. 1.

Il tutto, comunque, si è rivelato un fattore di cooperazione e spesso di integrazione affidato a veri e propri organismi internazionali per la gestione dei sistemi fluviali dei grandi corsi d'acqua interna extraeuropei: si pensi, ad esempio, all'esperienza dell'“*Hidrovia*” del MERCOSUR, per il cui approfondimento, anche in relazione all'esperienza dell'Unione europea, sia consentito rinviare a G. DUSSOUY, *Politique des voies navigables et intégration territoriale du Mercosur et de l'Union européenne*, in *Annuaire Français des Relations Internationales*, La Documentation Française/Bruylant, Paris, 2004, pp. 51 e ss.

⁷ Si veda *supra* capitolo 2.

⁸ La dottrina in tema di autorità indipendenti è vastissima; per una panoramica generale e senza presunzione di completezza, si vedano *ex multis*: M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il mulino, Bologna, 2005; M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Treccani, Roma, 1995, pp. 52 e ss.; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006; M. MANETTI, voce *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Treccani, Roma, 1997; F. MERUSI – M. PASSARO, voce *Autorità indipendenti*, in *Enc. Dir.*, Agg. vol. VI, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 143 e ss.; M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Giappichelli, Torino, 1996; A. PREDIERI (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997; S. VALENTINI, *Diritto e istituzioni della regolazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

Solo di fronte ad un quadro completo del modello si potrà, infatti, procedere ad un eventuale adattamento del medesimo alle esigenze della poc'anzi citata Autorità di corridoio⁹.

2. Evoluzione storico-giuridica.

La Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR)¹⁰, spesso definita anche la “*Vieille Dame*”¹¹, rappresenta la più antica organizzazione internazionale tuttora esistente¹², non solo in virtù della sua creazione che risale, come si vedrà a breve, agli inizi dell'Ottocento, ma anche perché è stata la prima “*amministrazione internazionale*”, avendo ricompreso in sé, al tempo stesso, un organo diplomatico ed un autentico apparato di gestione di carattere sovranazionale¹³.

In particolare, essa funziona come conferenza permanente di rappresentanti di quattro Stati rivieraschi e due non rivieraschi, allo scopo di assicurare l'applicazione dei principi di libertà di navigazione e uguaglianza di trattamento dei battelli e di coordinare i progetti ingegneristici nazionali legati alla navigabilità del fiume. Costituisce, cioè, come è stato affermato, un caso paradigmatico di cooperazione internazionale basata su mutua interdipendenza e reciproci benefici¹⁴.

⁹ Sul punto, si veda *infra* capitolo 4.

¹⁰ Per indicare la Commissione in esame, viene spesso utilizzato l'acronimo CCNR dal francese *Commission Centrale pour la Navigation du Rhin*, che, utilmente, coincide con la traduzione in italiano (Commissione Centrale per la Navigazione sul Reno).

¹¹ Espressione correntemente in uso negli ambienti diplomatici e delle organizzazioni internazionali, proprio per sottolinearne la valenza storica, come riportato in J. MARTINEAU, *La Commission centrale: 170 ans de navigation rhénane 1815-1985*, liberamente consultabile in <http://www.ccr-zkr.org/files/bibliographie/JMartineau-CCNR-170-ans-de-navigation-rhenane.pdf>.

¹² Così: D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition – Relations between the European Communities and the Central Commission for Rhine navigation*, in *Columbia Law Review*, vol. 72, n. 3, 1972, p. 485; A. H. ROBERTSON, *European Institutions*, Stevens, London, 1966, p. 237; J. M. WOEHLING, *L'administration de la Commission centrale pour la navigation du Rhin*, in *Reveu Franc. Adm. Publ.*, 2008, n. 126, p. 345.

¹³ In questi termini J. M. WOEHLING, *L'administration de la Commission centrale pour la navigation du Rhin*, cit., loc. cit.

¹⁴ H. WALTHER, *Le Statut International de la Navigation du Rhin*, in *European Yearbook*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague, 1954, p. 12.

La nascita della Commissione in analisi si deve all'Atto finale del Congresso di Vienna del 1815¹⁵, in cui fu delineato un regime giuridico generale di amministrazione fluviale, solida premessa all'attuale regime¹⁶.

Infatti, veniva affidato a Commissioni nominate dagli Stati il compito di dare attuazione ad alcuni principi comuni di navigazione fissati da successive disposizioni in conformità ad accordi tra “*Stati separati o attraversati da uno stesso fiume navigabile*” (fiumi-frontiera e fiumi successivi o contigui)¹⁷.

Più precisamente, gli articoli 108 e 109 dell'Atto finale sancivano e precisavano il principio di libertà di navigazione, mentre i successivi articoli (artt. 110-113) stabilivano i principi di uniformità di trattamento e di decisione mediante comune accordo tra Stati.

Le caratteristiche del cosiddetto “*regime renano*” furono stabilite all'interno dell'Annesso trattato 16B (“*Annex 16B*”) del 24 marzo 1815, ove veniva previsto un sistema di organi che si sarebbero sostituiti o affiancati a quelli statali per la regolamentazione della navigazione sul fiume Reno.

In particolare, l'Annesso in questione stabiliva un sistema di tutela giurisdizionale per i reclami di privati relativi all'applicazione del regime suddetto¹⁸ ed istituiva la

¹⁵ L'Atto finale del congresso di Vienna, per la parte che qui interessa e viene citata, è consultabile (nel testo ufficiale in lingua francese) in C. BONET MAURY, *Les Actes du Rhin. Traités, conventions, lois et règlements principaux concernant la navigation sur le Rhin et les voies navigables d'Europe occidentale*, Éditions de la Navigation du Rhin, Strasbourg-Neudorf, 1957, pp. 7 e ss.

¹⁶ In realtà, la dottrina ha più volte sottolineato come la Commissione centrale poggi le sue basi su un antecedente giuridico rappresentato dalla cosiddetta “*Administration Générale de l'Octroi du Rhin*”, creata nel 1804 dalla *Convention sur l'octroi du Rhin* del 1804, siglata dalla Francia e dall'Impero tedesco l'11 febbraio 1803, sulla scia dell'estensione della cooperazione per la riduzione dei dazi e la rimozione agli ostacoli della navigazione che scaturì dalla Rivoluzione francese e che è considerata il primo organo di controllo fluviale realmente internazionale: così J. P. CHAMBERLAIN, *The Regime of the International Rivers: Danube and Rhine*, Columbia University Press, New York (USA), 1923, pp. 164 e ss.; D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition – Relations*, cit., p. 487; H. WALTHER, *Le Statut International*, cit., pp. 3 e ss.

Alla Convenzione del 1804 seguì la stipula del Trattato di Parigi del 30 maggio 1814, il cui articolo V dichiarava il Reno libero “*per tutte le persone*”, quindi non solamente per i cittadini degli Stati rivieraschi, ventilando, peraltro, una futura estensione di tale principio anche ad altri fiumi internazionali. Per il testo dell'art. V, cfr. C. BONET MAURY, *Les Actes du Rhin. Traités, conventions, lois et règlements principaux*, cit., p. 3.

¹⁷ M. PANEBIANCO, voce *Commissioni fluviali*, cit., loc. cit.

¹⁸ Artt. 8-9 Annex 16B. L'Annexe 16 B du 24 mars 1815 *Règlements concernant la libre navigation des rivières* è in parte riportato e ivi consultabile in lingua francese anche in http://ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/02_annexe-16-b-du-24-mars-1815.pdf. L'Annesso fu stipulato da Austria, Prussia, Baden, Baviera, Francia, Gran Bretagna, Assia, Nassau e Paesi Bassi e al n. 2 contemplava le disposizioni specifiche in materia di navigazione sul Reno.

Commissione centrale¹⁹ per supervisionare il tutto, peraltro incaricandola, oltre che di fungere da organo d'appello, di disegnare la regolamentazione per la navigazione del fiume, elaborando una convenzione da cui risultassero le modalità di attuazione dei principi sanciti nell'Atto finale²⁰.

Tale attività di preparazione di convenzione richiese un quindicennio circa e culminò nella Convenzione di Mayence²¹ del 31 marzo 1831 che, però, risultò meno liberale dell'Atto finale, poiché, di fatto, limitava la libertà di navigazione²².

La vera svolta si ebbe, allora, con l'Atto di Mannheim del 17 ottobre 1868²³ concluso fra gli Stati rivieraschi²⁴, che riconobbe definitivamente e pienamente il principio di libertà di navigazione sul Reno e che rappresenta tuttora, da quasi centocinquanta anni, il testo di riferimento per la navigazione del fiume, nonostante le due successive modifiche intervenute nel Novecento e di cui si dirà a breve.

Secondo parte della dottrina²⁵, proprio grazie all'Atto di Mannheim, la Commissione, che in origine era percepita soprattutto come una sorta di conferenza diplomatica permanente, è divenuta una vera e propria organizzazione internazionale, con propri poteri ed uno specifico processo decisionale. Infatti, in virtù della definizione abbastanza ampia del ruolo della Commissione contenuta all'interno dell'Atto di Mannheim, si è assistito ad un graduale cambio di finalità nell'attività della medesima,

¹⁹ Più precisamente, l'articolo 10 dell'Annesso 16B rappresenta la norma istitutiva della Commissione centrale che si sarebbe poi riunita, per la prima volta, il 15 agosto del 1816.

²⁰ Art. 32 Annex 16B.

²¹ Mayence fu sede della Commissione centrale per la navigazione del Reno dal 1816 al 1861 e, prima ancora, ospitò l'Administration Générale de l'Octroi du Rhin. A partire dal 1861 e fino al 1920 la sede della Commissione centrale fu spostata a Mannheim, per poi essere ulteriormente trasferita a Strasburgo, ove attualmente ancora risiede: v. in particolare nota 1 in J. M. WOEHLING, *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 200 ans d'histoire*, liberamente consultabile in <http://www.ccr-zkr.org/files/bibliographie/JMWoehrling-CCNR-200ans-d-histoire.pdf>.

²² La Convenzione fu conclusa tra i sette Stati rivieraschi Baden, Baviera, Assia, Nassau, Prussia, Francia, Paesi Bassi, assente la Svizzera. Essa poneva il primo effettivo regolamento per la navigazione sul Reno ed anche la Commissione iniziò propriamente la sua attività al termine del periodo 'costituente'.

²³ Atto di navigazione del Reno del 17 ottobre 1868, Mannheim, in C. SARTORIUS, *Internationale Verträge – Europarecht*, C.H. Beck, München, 1983, II. Il testo è reperibile anche in C. BONET MAURY, *Les Actes du Rhin. Traités, conventions, lois et règlements principaux*, cit., pp. 9 e ss.

²⁴ La Convenzione fu firmata da Francia, Baden, Baviera, Assia, Paesi Bassi e Prussia, assente sempre la Svizzera. Il commissario francese fu, però, sostituito pochi anni dopo da un commissario dell'Alsazia-Lorena, avendo la Francia perso la sua qualità di Stato rivierasco nel 1871 con la cessione della citata regione in seguito alla guerra con la Germania. Insieme con i Paesi Bassi, gli Stati tedeschi divenuti membri dell'Impero germanico rimasero, invece, parti della Convenzione e membri della Commissione centrale.

²⁵ J. M. WOEHLING, *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 200 ans d'histoire*, cit., p. 3.

circostanza che le ha permesso, peraltro, di adattarsi continuamente alle esigenze storiche e pragmatiche della regolamentazione fluviale²⁶.

Si diceva poc'anzi, che sono intervenute due modifiche all'Atto di Mannheim che, comunque, non ne hanno snaturato l'essenza e di cui si desidera dar conto solo per alcune piccole ma interessanti novità apportate al testo base.

Così, nel 1919 fu siglato il Tratto di Versailles²⁷ con cui venne alterata la composizione della Commissione; in particolare, furono ammessi, per la prima volta, anche rappresentanti di Stati non rivieraschi²⁸, con inevitabili importanti ricadute a tutela della garanzia di un'effettiva libertà di navigazione.

²⁶ V. *infra*, § 3.2.1.

²⁷ *Traité de Versailles*, 26 juin 1919, in G. F. MARTENS – H. TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international: Continuation du grand recueil de G. Fr. de Martens*, Dieterich, 1922.

Con tale trattato, come si accennava poc'anzi (cfr. *supra*, nota 21), la sede della Commissione centrale fu trasferita definitivamente a Strasburgo presso il cosiddetto "Palais du Rhin".

²⁸ Furono, infatti, ammessi il Belgio, la Gran Bretagna, l'Italia e la Svizzera.

Peraltro, occorre sottolineare che l'Italia non fa più parte della Commissione, poiché si ritirò nel 1937, pochi mesi dopo la Germania. Quest'ultima, in particolare, il 14 novembre 1936 interruppe i lavori di revisione dell'Atto di Mannheim che erano iniziati nel 1924, 'denunciando' il regime renano e ritirando le proprie delegazioni. Tuttavia, occorre sottolineare il fatto che la convenzione siglata a Mannheim non risulta affatto denunciabile unilateralmente; pertanto, la presunta 'denuncia' tedesca del 1936 rappresentò una rottura senza alcun valore giuridico per il diritto internazionale: l'Atto di Mannheim, dunque, continuava ad esistere e vincolò la Germania sin dalla ripresa dei lavori della Commissione centrale (che, dopo un periodo di congelamento dovuto alle vicende belliche, riprese la propria attività a pieno ritmo). Per queste considerazioni si veda H. WALTHER., *La révision de la Convention de Mannheim pour la navigation du Rhin*, in *Annuaire français de droit international*, 1965, vol. 11, n. 11, p. 819.

Nel 1950 fu la Repubblica federale tedesca a riprendere il posto in seno alla Commissione dopo quattordici anni d'assenza.

Nel 1945, peraltro, quando la Commissione renana riprese la sua attività, anche gli USA ne divennero Stato membro, sebbene solo per alcuni anni, poiché si ritirarono nel 1961.

Infine, nel 1993 il Regno Unito lasciò il suo posto in seno alla Commissione, dopodiché venne creata la figura dello "Stato osservatore" al fine di favorire la partecipazione degli Stati non inclusi nelle attività della CCNR.

Lo *status* di "osservatore" trova la sua regolamentazione nell'art. 22 del Regolamento Interno (di procedura) della CCNR [v. *Règlement Intérieur* (amendé par les résolutions 2006-II-4, 2007-I-26, 2012-I-23, 2012-I-24), édité par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, Strasbourg, 2013, liberamente consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/regl-interieur/regl-int_fr.pdf, p. 11] e nell'Annex 6 di tale regolamento adottato con risoluzione del 2001 [*Règlement sur le statut d'observateur pour des Etats tiers ou des organisations intergouvernementales* (résolution CCR 2001-I-3-II pt. I-2), *ivi*, pp. 47 e ss.].

In particolare, gli Stati osservatori possono essere consultati in occasione delle riunioni plenarie, possono partecipare attivamente ai comitati della CCNR nonché ai gruppi di lavoro (ad eccezione del Comitato Preparatorio e del Comitato del bilancio) e ricevono tutti i documenti di lavoro della CCNR.

Peraltro, la loro partecipazione non si basa su un contributo finanziario, ma semplicemente sull'accettazione delle regole che disciplinano l'organizzazione e il lavoro della CCNR.

Oggigiorno la Commissione renana raggruppa cinque Stati membri (Germania, Belgio, Francia, Paesi Bassi e Svizzera) e undici Stati 'osservatori' [oltre al Regno Unito, altri dieci Stati (che, in buona parte, coincidono, peraltro, con gli Stati membri della Commissione danubiana, per il cui elenco v. *infra*, nota 37 all'interno del presente paragrafo): Austria, Bulgaria, Lussemburgo, Ungheria, Repubblica slovacca, Repubblica ceca, Romania, Ucraina, Polonia e Serbia)], mentre un peculiare *status* di osservatore è stato

Inoltre, venne attribuito alla Commissione il compito di redigere un progetto di revisione dell'Atto di Mannheim, che, dopo le vicende belliche, fu finalmente realizzato e sfociò nella cosiddetta Convenzione di revisione del 1963²⁹.

Quest'ultima modificò l'Atto del 1868 in alcune disposizioni di dettaglio³⁰ senza, tuttavia, ancora una volta, alterarne lo spirito³¹.

Così, ragionando in termini di fonti, allo stato attuale, la Commissione per la navigazione del Reno resta disciplinata dalla Convenzione di Mannheim del 1868 così come modificata nel corso del Novecento.

Tuttavia, occorre anche dar atto anche delle successive integrazioni intervenute lungo due direttive: da un lato, infatti, si sentì l'esigenza di far fronte alle istanze sempre più drammatiche di protezione del Reno dall'inquinamento; dall'altro lato, emerse la necessità, che divenne sempre più impellente anche alla luce di avviare una *liason* tra il regime renano e quello dell'altro grande fiume europeo, cioè il Danubio³², di disciplinare le istanze di coordinamento che emersero nella seconda metà del secolo scorso di fronte alla nascita e allo sviluppo delle Comunità economiche europee prima e Unione europea poi.

In particolare, si possono citare rispettivamente l'accordo di Berna del 1963 sulla protezione del Reno dall'inquinamento³³ e il Protocollo addizionale del 17 ottobre

concesso anche all'Unione europea in virtù della cooperazione tra le due organizzazioni sovranazionali (cfr. Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, Bruxelles, liberamente consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/cooperation/accord_CCNR-CE_03032003_fr.pdf). Ma sul punto, si veda anche *infra* § 3.

²⁹ Convention revisee pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868, 20 novembre 1963, Strasbourg, in *Revue de la navigation interieure et rhenane*, Editions de la Navigation du Rhin, Strasbourg, 1963, n. 21 (10 décembre 1963), pp. 844 e ss.

La convenzione, conclusa tra Repubblica federale tedesca (entrata nella CCNR nel 1950), Belgio, Francia, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Svizzera, entrò in vigore nel marzo del 1967. Significativamente, con essa si pose fine alla situazione quasi paradossale in cui si era venuta a trovare la Svizzera che non aveva mai siglato la Convenzione di Mannheim ma era parte della CCNR: l'art. V della Convenzione di revisione (inserito proprio su richiesta dello Stato elvetico) prevedeva, infatti, espressamente che la ratifica della Convenzione di revisione valesse come ratifica della Convenzione di Mannheim in quanto parte integrante della stessa Convenzione di revisione. Per alcune considerazioni sul punto si veda H. WALTHER., *La révision de la Convention de Mannheim*, cit., pp. 818-819.

³⁰ Senza dubbio la novità più importante fu la modifica dell'organizzazione della Commissione centrale quale organo d'appello. Su questo punto cfr. *infra*, § 3.2.1.

Sulle altre novità apportate dalla revisione al sistema di Mannheim si veda H. WALTHER., *La révision de la Convention de Mannheim*, cit., pp. 810 e ss.

³¹ Così AA. VV., *17 octobre 1868 – 17 octobre 1968. Centenaire de l'Acte de Mannheim*, in *Revue de la navigation intérieure et rhénane*, 1968, n. 19, pp. 705 e ss.

³² Sul regime danubiano si veda *infra* nota 37.

³³ Accordo istitutivo di una commissione internazionale sulla protezione del Reno contro l'inquinamento (con protocollo aggiuntivo), Berna 29 aprile 1963, in C. SARTORIUS, *Internationale Verträge –*

1979³⁴, volto, tra l'altro, ad assicurare l'uguaglianza di trattamento nel settore dei trasporti al livello più alto esistente alla data di entrata in vigore del trattato istitutivo delle Comunità europee fra i soli Stati membri di queste ultime³⁵.

Il regime generale di libertà di navigazione del Reno risulta, così, dal coordinamento di regimi differenziati:

- le navi degli Stati contraenti membri della Commissione centrale e degli Stati membri dell'Unione europea³⁶ ad essi assimilati godono *ipso iure* del regime preferenziale di navigazione;
- le navi degli Stati terzi, invece, possono essere autorizzate dalla Commissione centrale ad operare trasporti a condizioni da stabilirsi individualmente e possono essere ammessi alla stipula di apposito accordo con lo Stato della bandiera se operanti con porti extra-renani in partenza o con destinazione attraverso porti del tratto fluviale del Reno³⁷.

Europarecht, C.H. Beck, München, 1983, II. V. anche Accordo addizionale all'accordo firmato a Berna il 29 aprile 1963 concernente la Commissione internazionale per la protezione del Reno dall'inquinamento, in *GUCE* L 240 del 19 settembre 1977, pp. 48 e ss. In argomento si veda anche *infra* § 4.

³⁴ Annexe n. 2 - Protocole Additionnel n. 2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin et Protocole de Signature du Protocole additionnel n° 2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, 17 octobre 1979, liberamente consultabile in http://ccr-zkr.org/files/conventions/ProtAdd2_fr.pdf.

³⁵ Al protocollo del 1979 fece seguito l'approvazione, da parte dell'allora Comunità europea, del Regolamento (CEE) n. 2919/85 del Consiglio del 17 ottobre 1985 che fissa le condizioni di accesso al regime riservato dalla convenzione modificata per la navigazione sul Reno ai battelli adibiti alla navigazione sul Reno, in *GUCE* n. L 280 del 22 ottobre 1985, pp. 4 e ss.

³⁶ Precisazione necessaria essenzialmente perché la Svizzera è Stato membro della CCNR, ma non delle Comunità economiche europee prima, Unione europea oggi.

³⁷ A chiusura del presente paragrafo e prima di addentrarsi nell'analisi del funzionamento della Commissione centrale per la navigazione sul Reno, è utile ricordare che un altro regime fluviale in Europa fu stabilito successivamente, in virtù di specifici accordi, anche per l'altro grande fiume internazionale d'Europa, ovvero il Danubio.

Più precisamente, il regime di navigazione del Danubio venne fissato dalla Convenzione di Belgrado del 18 agosto 1948, che risultava limitata agli Stati danubiani fra l'Unione Sovietica, gli Stati rivieraschi a regime socialista e l'Austria, che aveva aderito nel 1960. Tuttavia, poiché i poteri della relativa Commissione sono meramente consultivi e di coordinamento nei settori contemplati all'interno dell'accordo, con riserva delle competenze normative delle amministrazioni nazionali interessate (il che ha portato molti Stati a non stipulare o a non aderire al suddetto trattato) e poiché a differenza del regime del Reno, solo alla fine degli anni Novanta è sorto anche per il Danubio l'interesse alla protezione contro l'inquinamento, è parso più utile soffermarsi sulla sola figura della Commissione renana, che appare, come si accennava anche in principio di paragrafo, più completa ed avviata.

Per completezza, si riporta l'elenco degli Stati membri della Commissione danubiana (Fonte: <http://www.danubecommission.org/>), Paesi che, peraltro, coincidono in buona parte con gli Stati osservatori della Commissione renana (v. *supra*, nota 28 all'interno del presente paragrafo): Austria, Bulgaria, Germania, Ungheria, Moldavia, Russia, Romania, Serbia, Repubblica slovacca, Ucraina, Croazia.

3. Le competenze della Commissione centrale per la navigazione sul Reno.

La prima sessione della Commissione centrale per la navigazione sul Reno si tenne il nell'agosto del 1816, sotto forma di conferenza diplomatica³⁸ e il primo compito che il nuovo organo si trovò a dover affrontare fu quello della stesura del progetto di Convenzione internazionale sul Reno, onde dare attuazione ai principi sanciti all'interno dell'Atto finale di Vienna³⁹.

Da allora, la *Vieille Dame* non smise praticamente mai di funzionare, godendo di competenza ad emanare i cosiddetti “*regolamenti fluviali*” e assicurarne il controllo giurisdizionale come organo di appello dei tribunali nazionali degli Stati rivieraschi.

Più precisamente, i termini di riferimento per l'attività della Commissione renana sono contenuti all'interno dell'art. 45 (restando essenzialmente ancorati al mandato che l'*Annex 16B* dell'Atto finale del Congresso di Vienna conferiva all'istituenda Commissione fluviale)⁴⁰.

Attualmente, la principale funzione resta quella di assicurare il rispetto dei principi contenuti all'interno della Convenzione di Mannheim del 1868 così come successivamente modificata ed integrata⁴¹, in particolare curando che siano rispettati i seguenti:

- 1) il principio di libertà di navigazione per le navi di tutte le nazioni⁴²;

³⁸ V. ORLOVIUS, *Regulations and prescriptions for the navigation on the Rhine. An example for a complete Regulation Act for International Inland Navigation* (lecture given at the twenty first Graduate School – WEGEMT – University of Duisburg), 7th September 1994, in <http://www.ccr-zkr.org/files/bibliographie/VOrlovius-Regulations-and-prescr-for-the-nav-on-the-rhine.pdf>.

³⁹ Attività preparatoria che sfociò, come si è visto *supra* § 2., nella Convenzione di Mayence del 1831.

⁴⁰ Sulla norma in esame si veda *infra*, nota 45.

⁴¹ Cfr. *supra*, § 3.2.

⁴² Art. 1 dell'Atto di Mannheim revisionato (Revised convention for Rhine navigation of 17 October 1868 as set out in the text of 20 November 1963).

Tale principio trovò la sua consacrazione generale (sebbene limitatamente ai soli Stati rivieraschi) in testo positivo nella risoluzione del 16 novembre 1792 del Consiglio esecutivo provvisorio della Repubblica francese, e, beneficiando della forza propulsiva delle idee della Rivoluzione francese, si diffuse ben presto nel panorama europeo anche tramite ancoraggio in norme positive internazionali [A. BERNARDINI, *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, cit., p. 709]. La Rivoluzione francese, più precisamente, favorì l'estensione della cooperazione interstatale alla riduzione dei pedaggi e alla rimozione degli ostacoli alla libera navigazione, poi sfociata in una serie di trattati conclusi dalla Francia (in particolare si pensi alla sopracitata Convenzione dell'*octroi*): D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition – Relations*, cit., *loc. cit.*

Si riporta, di seguito e per intero il testo dell'art. 1 (in lingua francese):

- 2) la parità di trattamento dei battelli nazionali e stranieri⁴³;
- 3) un'amministrazione unitaria e, soprattutto, uniforme;
- 4) l'eliminazione di tutti i dazi o altre imposizioni fiscali basati esclusivamente sul fatto della navigazione⁴⁴.

Più concretamente, i compiti⁴⁵ che vengono affidati alla Commissione centrale possono essere ordinati, seguendo l'elenco del sopracitato art. 45, in quattro gruppi. La CCNR, infatti, è chiamata a:

- a) esaminare tutte le questioni problematiche che possano sorgere dall'applicazione della Convenzione citata e dall'esecuzione dei regolamenti concertati tra i governi rivieraschi e delle misure da essi adottate di comune accordo;

“La navigation du Rhin et de ses embouchures, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit en descendant soit en remontant, sera libre aux navires de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes, à la condition de se conformer aux stipulations contenues dans la présente Convention et aux mesures prescrites pour le maintien de la sécurité générale.

Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle, quel qu'il soit, à la libre navigation.

Le Leck et le Waal sont considérés comme faisant partie du Rhin”.

⁴³ Art. 4 Atto di Mannheim, cit. Si riporta, di seguito e per intero, il testo dell'art. 4 (in lingua francese):

“Les bateaux appartenant à la navigation du Rhin sont autorisés à effectuer des transports de marchandises et de personnes entre deux points situés sur les voies navigables mentionnées au premier alinéa de l'article 3. Les autres bâtiments ne sont autorisés à effectuer de tels transports que dans des conditions déterminées par la Commission Centrale.

Les conditions de transport de marchandises et de personnes par des bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin, entre un lieu situé sur les voies navigables mentionnées ci-dessus et un lieu situé sur le territoire d'un Etat tiers, sont déterminées dans des accords à conclure entre les deux Parties concernées. La Commission Centrale est consultée avant la conclusion de tels accords.

Pour ce qui concerne les voies navigables mentionnées ci-dessus, le traitement national, sous tous les rapports, sera accordé aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin et à leurs chargements”.

⁴⁴ Art. 3 Atto di Mannheim, cit. Si riporta, di seguito e per intero, il testo dell'art. 3 (in lingua francese):

“Aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation ne pourra être prélevé sur les bateaux ou leurs chargements non plus que sur les radeaux naviguant sur le Rhin, sur ses affluents, en tant qu'ils sont situés sur le territoire des Hautes Parties contractantes, et sur les voies navigables mentionnées à l'article 2.

Sera également interdite la perception de droits de bouée et de balisage sur les voies navigables mentionnées dans l'alinéa précédent en amont de Rotterdam et de Dordrecht”.

⁴⁵ Art. 45 Atto di Mannheim, cit. Si riporta, di seguito e per intero, il testo dell'art. 45 (in lingua francese), norma chiave in materia di attribuzioni della Commissione centrale per la navigazione sul Reno e che, pertanto, verrà citato più volte nel prosieguo del presente lavoro:

“Les attributions de la Commission Centrale consisteront :

a) à examiner toutes les plaintes auxquelles donneront lieu l'application de la présente Convention ainsi que l'exécution des règlements concertés entre les Gouvernements riverains et des mesures qu'ils auront adoptés d'un commun accord ;

b) à délibérer sur les propositions des Gouvernements riverains concernant la prospérité de la navigation du Rhin, spécialement sur celles qui auraient pour objet de compléter ou de modifier la présente Convention et les règlements arrêtés en commun ;

c) à rendre des décisions dans les cas d'appel portés devant la Commission contre les jugements des tribunaux de première instance pour la navigation du Rhin (article 37).

La Commission Centrale rédigera tous les ans un rapport sur l'état de la navigation du Rhin”.

- b) considerare le proposte degli Stati membri atte a favorire la “*prospérité de la navigation rhénane*”, in particolare quelle volte a completare o modificare la convenzione e i regolamenti concertati;
- c) agire come Corte d’appello delle decisioni adottate dai tribunali renani di prima istanza;
- d) pubblicare una relazione annuale sull’utilizzo del Reno come via navigabile internazionale.

Significativamente, il compito di cui alla lettera *b*), nel consentire alla Commissione centrale di prender parte all’adozione di tutte quelle misure volte a favorire la “*prospérité de la navigation rhénane*”, di fatto, sol se si considera che quest’ultima rappresenta più del 70% dell’intera navigazione fluviale del vecchio continente, ha finito per attribuirle un ruolo di guida per l’intero complesso della navigazione interna europea⁴⁶. Se poi si considera pure il fatto che la Commissione è chiamata anche a garantire la sicurezza della navigazione, operare in favore dell’unità del regime renano e, più ampiamente, dell’unificazione del diritto fluviale mediante l’adeguamento continuo delle prescrizioni tecniche per la navigazione sul Reno agli standard ritenuti più moderni, si comprende l’importanza di tale organo a livello europeo.

Emerge, così, che l’attività della Commissione centrale si articola in due dimensioni: essa, infatti, da una parte, è dotata di competenza diretta per quanto concerne le questioni che interessano il Reno, dall’altra, è in grado di esercitare un’influenza (quantomeno indiretta) di impulso per l’insieme della navigazione interna europea.

Occorre allora analizzare più precisamente tale attività, prestando attenzione a quei profili e a quelle modalità di svolgimento della medesima che risultano più interessanti ai fini della presente ricerca.

In particolare, si concentrerà l’attenzione sulla funzione ‘regolamentare’ riconosciuta alla Commissione e, naturalmente, su quella giurisdizionale.

Così, una volta analizzati i compiti più interessanti della CCNR nell’ottica di un utilizzo di tale modello per l’ideazione della “*Autorità di corridoio*”, si potrà poi procedere,

⁴⁶ J. M. WOHLING, *La coopération internationale dans le domaine de la navigation fluviale européenne: les instances de coopération pour la navigation rhénane et danubienne*, 20 aprile 2011, Strasburgo PEGE, liberamente consultabile in <http://www.apr-strasbourg.org/agenda-1-442.html>, p. 6.

nell'ultima parte della presente ricerca⁴⁷, alla scelta della soluzione più idonea al raggiungimento dell'obiettivo finale.

3.1. La funzione 'regolamentare'.

Allo scopo di creare un sistema internazionale uniforme di navigazione sul Reno, la Commissione renana ha gradualmente realizzato, a partire dalla metà dell'Ottocento, un completo regime di regolazione per la navigazione interna.

In particolare, sin dall'inizio il regime di Mannheim si profilava come strettamente convenzionale, formato, cioè, da diritti ed obblighi reciproci stabiliti dall'accordo tra gli Stati rivieraschi, alcuni dei quali aventi ad oggetto la creazione di norme uniformi. Tali norme venivano in qualche caso predisposte dalla stessa Convenzione, in altri casi venivano, invece, rimesse da essa medesima ai cosiddetti "*regolamenti fluviali comuni*", anch'essi accordi, ma stipulati alla stregua di un peculiare meccanismo. Infatti, il sistema convenzionale non conteneva solo norme di carattere materiale, ma anche disposizioni regolatrici di un regime istituzionalizzato ed accentrato al cui vertice si ergeva la Commissione centrale, formata dai delegati dei singoli Stati ai sensi dell'art. 43 Conv. di Mannheim⁴⁸.

Il sistema normativo renano risultava (e risulta tuttora), così, formato non solo dalla Convenzione di Mannheim (da intendersi oggi così come revisionata nel 1963 e comunque sempre in relazione anche agli atti ad essa precedenti), ma da tutto un insieme di norme, ritenute sempre di carattere convenzionale, che si sono aggiunte a

⁴⁷ V. *infra* capitolo 4.

⁴⁸ La Convenzione di revisione ha modificato tale norma accogliendo una prassi che si era sviluppata a partire dal 1945: mentre all'indomani dell'Atto di Mannheim ogni Stato disponeva di un commissario e, dunque, di un voto, con il Trattato di Versailles si prevedeva una rappresentanza differenziata da Stato a Stato con conseguente differenziazione anche nel numero dei voti. Ora, con la revisione si dispone, stante la varietà delle materie trattate, che ogni Paese disponga di una delegazione formata da uno a quattro commissari e almeno due supplenti ma che ad ogni Stato corrisponda un solo voto.

Si riporta, di seguito e per intero (in lingua francese) il testo dell'art. 43:

"Chacun des Etats contractants délègue de un à quatre commissaires pour prendre part à des conférences communes sur les affaires de la navigation du Rhin. Ces commissaires forment la Commission Centrale, qui a son siège à Strasbourg.

Chaque Etat contractant peut désigner des suppléants au nombre de deux au plus pour remplacer les commissaires empêchés, ou participer aux discussions des organes de travail institués par la Commission Centrale".

quelle degli accordi-base proprio grazie all'opera della Commissione. Quest'ultima, infatti, assunse, come compito più importante, quello di redigere i sopracitati regolamenti fluviali, ovverosia accordi di carattere tecnico ed esecutivo integrativi della Convenzione fondamentale⁴⁹.

Più precisamente, si affermò la prassi, diretta a rendere più elastico un sistema altrimenti assai rigido, del regolamento elaborato dalla Commissione ed approvato in via definitiva in seno alla medesima da tutti gli Stati rivieraschi contraenti: si sviluppava, così, un procedimento semplificato per la conclusione di dati accordi che ha trovato consacrazione proprio nell'art. 45 comma 1 lett. b) Conv. di Mannheim.

Così, la competenza di cui all'art. 45 lett. b) del trattato di Mannheim e si è svolta essenzialmente mediante:

- 1) lo sviluppo e l'aggiornamento permanente della regolamentazione dell'attività di navigazione;
- 2) l'ammodernamento delle infrastrutture fluviali e delle condizioni di tutela dell'ambiente fluviale;
- 3) l'analisi economica mediante studi statistici e osservazione del mercato, nonché lo sviluppo della navigazione interna mediante la promozione delle innovazioni e della tecnologia;
- 4) la promozione e la gestione di accordi internazionali volti all'armonizzazione delle norme (soprattutto di diritto privato) applicabili alla navigazione interna.

In particolare, nell'attività di redazione di norme di regolamentazione, la Commissione ha realizzato quello che è stato definito un vero e proprio "*Regulation Act for international navigation on the Rhine*", ovverosia un insieme di numerose prescrizioni adottate all'unanimità in seno alla medesima e che sono state poi attuate dagli Stati membri.

Tali prescrizioni risultano tra loro coordinate in modo tale da rendere impossibile l'eliminazione di una di esse senza che si creino lacune all'interno dell'intero *Regulation Act*.

Così, si possono citare alcune delle regolamentazioni più importanti adottate in seno alla Commissione renana, riconducibili a quattro grandi aree:

⁴⁹ In questi termini A. BERNARDINI, *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, cit., pp. 716-717.

- 1) regole in materia di ispezione delle navi sul Reno, consistenti nella fissazione delle prescrizioni tecniche dei battelli, oggi contenute all'interno dell'apposito *Règlement de visite des bateaux du Rhin*, recentemente emendato⁵⁰;
- 2) prescrizioni relative al personale impiegato nella navigazione, comprese le norme in materia di patenti che prima formavano oggetto di apposita disciplina separata⁵¹;
- 3) norme di "polizia", volte a fissare le regole di circolazione e conduzione dei battelli⁵²;
- 4) ADNR, o meglio oggi ADN⁵³, con l'obiettivo di disciplinare il trasporto di merci pericolose sul Reno.

⁵⁰ Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de visite des bateaux du Rhin*, Strasbourg, 2011, pp. 1 e ss. Il primo regolamento di visita del Reno (RVBR, *Règlement de visite des bateaux du Rhin*) risale al 1905; tuttavia, successivamente, si è reso più volte necessario un suo costante aggiornamento, onde far fronte ai progressi della tecnologia, sfociato in varie revisioni (le più importanti nel 1976, 1995 e 2006); i più recenti emendamenti sono stati apportati con la *Résolution 2014-I-14 (Amendements au Règlement de visite des bateaux du Rhin)* in vigore a partire dal 1° ottobre 2014.

In particolare, nel 2006, è intervenuta nella materia la direttiva europea che fissa i requisiti tecnici per la navigazione interna (Direttiva n. 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e che abroga la direttiva 82/714/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 389 del 30 dicembre 2006, pp. 1 e ss.), che ha portato ad una completa armonizzazione dei requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e le prescrizioni renane. Sulla base di questa equivalenza, la CCNR, tramite il Comitato competente per materia, ha riconosciuto la validità dei certificati comunitari sul Reno; da allora, i certificati renani sono riconosciuti in tutto l'insieme delle vie d'acqua interne dell'UE.

⁵¹ Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement relatif au personnel de la navigation sur le Rhin (RPN)*, Strasbourg, 2010, pp. 1 e ss. Il regolamento ha recentemente abrogato il *Règlement des patentes* ed incorporato le norme in materia di patenti al proprio interno [cfr. artt. 6.01 e ss., in Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement relatif au personnel de la navigation sur le Rhin (RPN)*, Strasbourg, 2010, pp. 31 e ss.].

⁵² Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de police pour la navigation du Rhin (RPNR)*, Strasbourg, 2011, pp. 1 e ss.

Il regolamento di polizia disciplina segnalazioni e luci di navi e convogli, le regole di circolazione, attraversamento, sorpasso e attracco delle navi, dimensioni consentite di navi e convogli, protezione delle acque contro l'inquinamento ed è fortemente ispirato al CEVNI (*European Code for Inland Waterways*) elaborato in virtù di una raccomandazione del 1985 dell'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) successivamente ampliata e modificata: Economic Commission for Europe - Inland Transport Committee, *European Code for Inland Waterways Revision 4 including Annexes and Supplement*, Geneve, United Nations Publication, 2009.

Recentemente, tale regolamento ha subito alcune modifiche (*Amendements au Règlement de Police pour la Navigation du Rhin*) operati con le *Résolutions* 2012-II-13, 2012-II-14, 2013-I-13.

⁵³A partire dal 1838, la Commissione centrale ha elaborato norme specifiche anche relativamente al trasporto di merci pericolose sul Reno (all'epoca polvere da sparo, esplosivi, successivamente anche materiali tossici, corrosivi, ecc...), poi confluite all'interno dell'ADNR del 1971. Tale testo è stato successivamente modificato e aggiornato più volte a partire dal 1995, fino alla recente modifica attuata con la *Résolution 2008-I-25, Protocole 25 Amendements à l'ADNR*, in *Session de printemps 2008 Resolutions Adoptees* (2008-I), Strasbourg, le 29 mai 2008, p. 120.

In particolare, furono avviati, già nel 1995, negoziati con l'UNECE per l'elaborazione di un accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose per vie navigabili interne, negoziati che sfociarono nell'accordo siglato il 26 maggio 2000 a Ginevra; il nuovo accordo, denominato DNA, è

Significativo pare, da ultimo, un cenno alle tipologie di atti della Commissione centrale e delle relative modalità di adozione.

A tal fine, la normativa di riferimento è contenuta all'interno dell'art. 46⁵⁴ della Convenzione di Mannheim revisionata, in virtù del quale la Commissione renana può adottare *risoluzioni* oppure semplici *raccomandazioni*.

Le prime si concretizzano nel caso di adozione all'unanimità, modalità di voto⁵⁵ che conferisce loro carattere vincolante se non subentra entro il mese successivo un rifiuto espresso dello Stato, mentre le seconde non presentano tale carattere poiché vengono assunte a maggioranza⁵⁶.

Ne emerge, così, un sistema complesso ma dotato di forte flessibilità.

entrato in vigore nel febbraio 2008. I regolamenti allegati si basavano essenzialmente sull'ADNR, motivo per cui, la CCNR, mediante il Comitato competente per materia, ha stabilito che, dopo un periodo di transizione, il regolamento DNA sostituiva il regolamento ADNR. Questa sostituzione ha avuto effetto a partire dal 1° gennaio 2011.

Parallelamente, la CEE adottò una direttiva relativa al trasporto interno di merci pericolose (Direttiva n. 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, relativa al trasporto interno di merci pericolose, in *GUUE* L 260 del 30 settembre 2008, pp. 13 e ss.). Tale direttiva ha reso i regolamenti del DNA applicabili al trasporto fluviale all'interno degli Stati membri o tra gli Stati membri (con possibilità di periodo transitorio che non oltrepassasse, però, il 30 giugno 2011: v. art. 7 comma 1 della citata direttiva).

⁵⁴ Si riporta, di seguito e per intero, il testo dell'art. 46 (in lingua francese):

“Chaque Etat contractant dispose d'une voix à la Commission Centrale.

Un vote peut être émis sous réserve de confirmation ultérieure.

Les résolutions adoptées à l'unanimité sont obligatoires, à moins que dans le délai d'un mois l'un des Etats contractants n'ait fait savoir à la Commission Centrale qu'il refusait son approbation ou qu'il ne pourrait la donner qu'après l'accord de ses organes législatifs.

Les résolutions adoptées à la majorité constituent des recommandations. Il en est de même des résolutions adoptées à l'unanimité en cas de refus d'approbation par un Etat dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Toutefois les résolutions relatives à des questions internes de la Commission Centrale sont valablement adoptées à la majorité des voix.

Les abstentions ne sont pas comptées dans le calcul des voix”.

⁵⁵ Ai sensi del primo comma dell'art. 46 ogni Stato contraente detiene un voto (che, peraltro, può essere soggetto a conferma successiva) e, ai sensi dell'ultimo comma, le astensioni non sono incluse nel computo dei voti.

⁵⁶ Anche l'art. 46 è stato modificato dalla Convenzione di revisione del 1963 e la nuova disposizione (sopra riportata: v. nota 54) rappresenta quello che è stato definito un compromesso tra due tesi opposte (H. WALTHER., *La révision de la Convention de Mannheim*, cit., p. 814): da un lato, la tesi della maggioranza, che avrebbe potuto aprire la strada a nuovi scenari giuridici difficilmente prevedibili, dall'altro lato, la tesi dell'unanimità, che poggiava le sue basi su un sistema che aveva assicurato, in passato, la sopravvivenza dell'integrazione resistendo di fronte a tutte le guerre e ai cambiamenti susseguiti nel corso di centocinquanta anni.

3.2. La funzione giurisdizionale.

Si diceva poc'anzi⁵⁷ che uno dei compiti attribuiti alla Commissione centrale dall'art. 45 della Convenzione di Mannheim revisionata consiste nel potere di giudicare in appello le decisioni adottate dai Tribunali renani di prima istanza.

Questi ultimi sono contemplati e disciplinati dagli articoli 33 e seguenti della medesima convenzione.

In particolare, trattasi di organi giurisdizionali speciali designati dai singoli Stati rivieraschi⁵⁸, cui l'art. 34 della Convenzione di Mannheim revisionata attribuisce la competenza a giudicare in prima istanza controversie che possano sorgere non solo in materia civile, ma anche nel settore penale.

Più precisamente, i suddetti Tribunali per la navigazione sul Reno (*Rheinschiffahrtgerichte* o *Tribunaux pour la navigation du Rhin*) vantano, innanzitutto, una competenza in ambito civilistico, ove sono chiamati a pronunciarsi “*sommairement*” sulle questioni⁵⁹ relative a:

- pagamento e ammontare dei diritti di pilotaggio, ormeggio e altre operazioni⁶⁰;
- ostruzioni, causate da privati, all'uso di piattaforme di rimorchio⁶¹;
- danni cagionati dai battellieri durante una traversata o in una collisione⁶²;
- in relazione ai danni di cui sopra, i Tribunali sono competenti anche quando le parti sono vincolate da un contratto. In tal caso, però, la loro giurisdizione non può estendersi alle azioni non rientranti all'interno del contratto e dirette contro un battello per danni causati dal medesimo a persone o proprietà a bordo⁶³;
- Reclami contro i proprietari di impiegati in imbarcazioni da traino controcorrente per danni causati alla proprietà⁶⁴.

⁵⁷ V. *si supra* § 2.1.

⁵⁸ La convenzione di Mannheim, così come revisionata, ha imposto (art. 33 Conv. di Mannheim revisionata) la designazione di tali Tribunali, da parte degli Stati rivieraschi, in località “*convenienti*” sul Reno o, comunque, nei pressi del fiume medesimo.

Allo stato attuale, ne sono stati istituiti poco più di una decina: uno per la Francia, due per la Svizzera, quattro per i Paesi Bassi e cinque per la Germania.

⁵⁹ Alcune delle quali, come si vedrà, divenute oramai obsolete.

⁶⁰ Art. 34 II lettera *a*) Conv. di Mannheim revisionata.

⁶¹ Art. 34 II lettera *b*) Conv. di Mannheim revisionata.

⁶² Art. 34 II lettera *c*) Conv. di Mannheim revisionata.

⁶³ Art. 34-*bis* Conv. di Mannheim revisionata.

⁶⁴ Art. 34 II lettera *d*) Conv. di Mannheim revisionata.

Nel settore penalistico, invece, i Tribunali in esame sono incaricati di effettuare indagini e di giudicare in merito a tutte le infrazioni alle prescrizioni in materia di navigazione e polizia fluviale⁶⁵.

Ratione loci, la competenza, ai sensi dell'art. 35 della Convenzione di Mannheim revisionata, apparterrà rispettivamente: al Tribunale renano dell'area in cui il pagamento avrebbe dovuto essere effettuato o in cui è avvenuto il danno, per le controversie di stampo civilistico⁶⁶; solamente a quello in cui è stato commesso il fatto, per quelle di matrice penale⁶⁷.

⁶⁵ Si riporta, di seguito e per intero, il testo dell'art. 34 (in lingua francese):

“Les tribunaux pour la navigation du Rhin seront compétents :

I. En matière pénale pour instruire et juger toutes les contraventions aux prescriptions relatives à la navigation et à la police fluviale;

II. En matière civile pour prononcer sommairement sur les contestations relatives:

a) au paiement et à la quotité des droits de pilotage, de grue, de balance, de port et de quai;

b) aux entraves que des particuliers auraient mis à l'usage des chemins de halage ;

c) aux dommages causés par les bateliers ou les floteurs pendant le voyage ou en abordant ;

d) aux plaintes portées contre les propriétaires des chevaux de trait employés à la remonte des bateaux pour dommages causés aux biens-fonds”.

⁶⁶ Ovvero, ai sensi dell'art. 35 Conv. di Mannheim revisionata: il luogo di esecuzione dell'obbligazione (in riferimento alla materia di cui all'art. 34 II lettera a) Conv. di Mannheim revisionata) o del luogo di compimento del fatto (in riferimento a quelle di cui all'art. 34 II lettere b), c) e d) Conv. di Mannheim revisionata).

⁶⁷ L'art. 35, dunque, rappresentò sin dall'inizio, da un lato, il principio-base per la ripartizione di competenza fra Tribunali fluviali di uno stesso Stato (oltre che, di fatto, anche tra questi ultimi e gli altri organi giudiziari del medesimo Paese) e, nel contempo, norma internazionale sui limiti di competenza giurisdizionale dei *Rheinschiffahrtgerichte* di ogni Stato rivierasco sulla base del criterio del luogo di compimento del fatto (o, nel settore civile, pure del luogo di esecuzione dell'obbligazione).

Tuttavia, poiché rispetto alla versione originale dell'Atto di Mannheim si palesarono alcune lacune (legate essenzialmente alla regolamentazione assai scarna di cui agli artt. 33 e ss. Conv. di Mannheim), la revisione del 1963 intervenne proprio a colmarne alcune, legate essenzialmente a certi casi di conflitti di competenza che si erano manifestati nella pratica. Così, furono aggiunti gli articoli da 35-*bis* e 35-*ter* (quest'ultima norma, più specificamente, ha introdotto la possibilità per le parti di accordarsi, nel caso di future controversie in materia civile, sul Tribunale cui devolvere la controversia), 37-*bis* per il caso di pluralità di appelli (sugli organi d'appello v.si *infra*).

Si riporta, di seguito e per intero, il testo in lingua francese delle norme poc'anzi citate:

Art. 35: *“La compétence appartiendra en matière pénale (article 34,I) au tribunal de la navigation du Rhin dans le ressort duquel la contravention aura été commise ; en matière civile au tribunal dans le ressort duquel le paiement aurait dû être effectué (article 34, II a) ou le dommage aura été causé (art. 34, II, b),c),d)”.*

Art. 35-*bis*: *“Lorsque, dans le cas de l'art. 34 II c), les faits dommageables se sont produits sur les territoires de deux Etats riverains ou lorsqu'il est impossible de déterminer sur quel territoire les faits se sont produits, la compétence appartiendra au tribunal seul saisi ou premier saisi.*

Lorsqu'un tribunal de l'un des Etats a rendu une décision d'incompétence passée en force de chose jugée, le tribunal de l'autre Etat est tenu pour compétent”.

Art. 35-*ter*: *“En matière civile, les parties peuvent convenir de saisir de leur litige soit un tribunal pour la navigation du Rhin autre que celui dont la compétence est prévue par les articles 35 et 35 bis, soit, si la loi nationale ne s'y oppose pas, une autre juridiction ou une instance arbitrale”.*

Art. 37-*bis*: *“Lorsque dans un même litige le demandeur et le défendeur ont fait tous deux appel dans les délais légaux, l'un devant la Commission Centrale et l'autre devant le tribunal supérieur national, la juridiction première saisie connaîtra des deux appels.*

Naturalmente, fermo il principio della soggezione dei Tribunali renani alla *lex fori* per quanto concerne la procedura, la questione della legge applicabile dai Tribunali medesimi è stata da tempo risolta a favore dell'applicazione anche qui della *lex fori*, integrata, però, dalle norme di matrice internazionale⁶⁸.

Come precisano le norme convenzionali, le pronunce emesse dai Tribunali per la navigazione sul Reno di ciascuno Stato rivierasco hanno efficacia esecutiva in tutti gli altri Paesi, naturalmente con l'osservanza della procedura prescritta dalle norme del luogo in cui esse devono essere eseguite⁶⁹.

Contro le medesime, inoltre, è ammesso appello di fronte ad uno dei due organi di seconda istanza previsti dal sistema renano: secondo una duplice competenza alternativa⁷⁰, infatti, l'impugnazione d'appello può essere proposta o innanzi ai

L'appel porté devant la Commission Centrale est réputé formé aussitôt qu'il a été signifié, dans les formes et conditions prévues à l'alinéa 2 de l'art. 37, au tribunal qui a rendu le jugement de première instance. Si les deux appels ont été introduits le même jour, la juridiction devant laquelle le défendeur a fait appel connaîtra des appels.

Chaque juridiction d'appel examine d'office si un appel a déjà été introduit devant l'autre juridiction d'appel.

La juridiction d'appel dessaisie aux termes de l'alinéa 1 renverra le litige, sur demande de l'appelant, à la juridiction à laquelle il appartient de connaître des appels aux termes de cet alinéa. Lorsque l'appel devant la juridiction dessaisie a été interjeté dans les délais, le délai d'appel est réputé observé aussi devant l'autre juridiction d'appel.

Les frais des appels comprennent également ceux qui, selon la législation de la juridiction dessaisie, ont été exposés par la procédure d'appel engagée”.

⁶⁸ Ritenute, anzi, prevalenti in base al criterio della specialità: A. BERNARDINI, *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, cit., p. 719.

⁶⁹ V. art. 40, di cui si riporta, di seguito e per intero, il testo in lingua francese:

“Les décisions des tribunaux pour la navigation du Rhin dans chacun des Etats riverains seront exécutoires dans tous les autres Etats en observant les formes prescrites par les lois du pays où elles seront exécutées.

Les jugements et autres décisions, les citations et exploits d'ajournement dans les causes pendantes devant les tribunaux pour la navigation du Rhin seront considérés, quant à la notification, dans chacun des Etats comme émanant des autorités de cet Etat.

Pour ce qui concerne les personnes ayant un domicile connu dans un des Etats riverains les citations et exploits dans ces causes seront notifiés à ce domicile”.

⁷⁰ Art. 37 comma 1 Conv. di Mannheim revisionata. Si riporta di seguito e per intero, in lingua francese, il testo della norma:

“Lorsque le débat portera sur une valeur supérieure à 20 droits de tirage spéciaux tels que définis à l'article 32 de la présente Convention, les parties pourront se pourvoir en appel et recourir à cet effet soit à la Commission Centrale (article 43), soit au tribunal supérieur du pays dans lequel le jugement a été rendu (article 38).

Si l'appel doit être porté devant la Commission Centrale, il sera signifié au tribunal qui aura rendu le jugement de première instance, dans les trente jours à partir de la notification de ce jugement légalement faite suivant les formes adoptées dans chaque Etat. Cette signification sera accompagnée de la déclaration expresse que l'on entend recourir à la décision de la Commission Centrale. Elle sera faite également à la partie adverse au domicile élu en première instance, ou, à défaut d'élection de domicile, également au tribunal. La signification au tribunal aura lieu d'après le mode indiqué par les lois du pays. Dans les 30 jours à dater du jour de la signification de l'acte d'appel l'appelant remettra au tribunal qui aura rendu le premier jugement un mémoire exposant les motifs de son recours en seconde instance. Le

cosiddetti “*Tribunali fluviali superiori*” o davanti alla Commissione centrale per la navigazione sul Reno.

I primi (*Obergerichte* o *Tribunaux supérieur*)⁷¹, alla stessa stregua dei Tribunali renani di primo grado, sono organi statali la cui organizzazione incombe sugli Stati rivieraschi, ma la cui competenza resta fissata dalla Convenzione di Mannheim (così come revisionata e integrata); tuttavia, poiché sono espressamente dedicate alla loro disciplina solo poche norme all'interno dell'Atto di Mannheim, si è sempre ritenuto che anche per essi possano applicarsi i principi di competenza e procedura⁷² che la Convenzione medesima detta con riferimento diretto ai soli Tribunali fluviali di prima istanza.

La seconda, invece, la cui competenza come giudice di secondo grado deriva, più precisamente e come si accennava in apertura di paragrafo, oltre che dal citato art. 37 anche dall'art. 45 comma 1 *lett. c*)⁷³ della Convenzione di Mannheim revisionata, segue, in veste di giudice d'appello, le norme procedurali stabilite dalla Convenzione medesima e dai propri regolamenti procedurali⁷⁴.

tribunal donnera communication de ce mémoire à la partie adverse, qui sera tenue d'y répondre dans le délai qui lui sera fixé à cette fin. Le tout ensemble avec les pièces de la procédure de première instance sera transmis à la Commission Centrale (article 34).

Faute par l'appelant de se conformer aux formalités prescrites par le présent article, l'appel sera considéré comme non-venu.

Dans le cas où l'appel sera porté devant la Commission Centrale, le tribunal pourra, à la requête de la partie qui aura obtenu gain de cause, ordonner l'exécution provisoire du jugement de première instance, en décidant toutefois, d'après la législation du pays, si le demandeur devra fournir une caution préalable”.

⁷¹ Allo stato attuale ne sono stati istituiti (in aggiunta, dunque, a quelli di primo grado sopramenzionati, sui cui v. nota 58) due in Germania, uno in Francia, tre nei Paesi Bassi e uno in Svizzera.

⁷² Peraltro, ai sensi dell'art. 38 comma 3 Conv. di Mannheim revisionata, i Tribunali fluviali superiori sono soggetti alle norme procedurali della *lex fori* anche per quanto riguarda termini e modalità per l'interposizione dell'appello.

Si riporta il testo integrale (in lingua francese) dell'art. 38:

“Chaque Etat riverain désignera une fois pour toute le tribunal supérieur devant lequel pourront être portés en appel les jugements rendus sur son territoire par les tribunaux de première instance pour la navigation du Rhin.

Ce tribunal devra siéger dans une ville située sur le Rhin ou pas trop éloignée du fleuve.

Si l'appel est porté devant ce tribunal, on se conformera pour la procédure à suivre à la législation en vigueur dans le pays”.

⁷³ V. *si supra*, § 3.2.1.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 45-ter Conv. di Mannheim revisionata, la Commissione centrale ha adottato il regolamento di procedura, entrato in vigore il 1 luglio 2007: Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin (approuvé par décision de la Commission Centrale du 23 novembre 2006). Annex 4*, in Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement Iteriéur (amendé par les résolutions 2006-II-4, 2007-I-26, 2012-I-23, 2012-I-24)*, Strasbourg, edité par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, 2013, pp. 35 e ss.

L'art. 45-ter stabilisce, molto semplicemente, che “*La Commission Centrale établit le règlement de procédure de la Chambre des Appels*”.

Inoltre, seguendo una prassi stabilita già sotto il regime della Convenzione di Mayence⁷⁵ e successivamente dalla Convenzione di Mannheim, le decisioni prese dalla Commissione in sede di appello non avevano carattere di accordi e, in particolare, non richiedevano il consenso ulteriore degli Stati.

In assenza di disposizioni espresse sul punto si riteneva, con conferma anche all'interno della prassi, che le decisioni in analisi, anche in virtù del carattere alternativo della competenza, fossero dotate di efficacia negli ordinamenti di tutti gli Stati membri rivieraschi in via automatica, senza necessità, cioè, di *exequatur*, e ciò in virtù del fatto che la Commissione opererebbe, per così dire, come “*organo comune di attività interna*”⁷⁶ di quei Paesi.

Ad ogni modo, proseguendo nell'analisi della procedura d'appello davanti alla Commissione renana, non si può non dar conto di quella che è stata la principale novità operata dalla revisione del 1963 e che attiene all'organizzazione della *Vielle Dame* come Corte d'appello.

Infatti, secondo il testo originario dell'Atto di Mannheim, a giudicare i ricorsi doveva essere la stessa Commissione centrale; tuttavia, come si è visto sopra⁷⁷, la CCNR è organo composto da un commissario per Stato (che, peraltro, veniva designato in maniera permanente), mentre, in virtù di evidenti principi fondamentali posti alla base degli ordinamenti degli Stati contraenti, è decisamente preferibile ed auspicabile che nell'esercizio della funzione giudiziaria, il giudice non possa restare rappresentante del proprio governo. Allo stesso tempo, non si può dimenticare che alla Commissione renana è attribuito anche il compito di elaborare i regolamenti comuni: il rischio - che in effetti si consumava - era quello di una sorta di confusione dei poteri regolamentari e giudiziari⁷⁸.

⁷⁵ Sulla Convenzione di Mayence v.si *supra*, § 3.2.

⁷⁶ A. BERNARDINI, *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, cit., pp. 719-720.

⁷⁷ V. *supra*, § 3.2.

⁷⁸ In realtà, a ben vedere, questa sorta di ‘confusione’ tra potere regolamentare e potere giudiziario presentava anche qualche vantaggio sol se ci si sofferma sull'ovvia considerazione che chi meglio dell'autore della normativa può conoscerne l'intenzione alla base e, dunque, facilitarne l'applicazione a livello giurisdizionale, soprattutto in un settore così specifico come quello della navigazione fluviale renana. Così come, all'inverso, la conoscenza di casi pratici permette di verificare la tenuta delle norme medesime, circostanza che ha utilmente fornito, infatti, nel tempo, lo spunto per modificare regole che si erano palesate inadeguate o lacunose.

Così, la revisione ha introdotto nel testo convenzionale basico del regime renano l'art. 45-bis⁷⁹, che istituisce *ex novo* una Camera per gli appelli (la “*Chambre des appels*”). Essa, composta da personalità estremamente qualificate designate dalla Commissione centrale, è chiamata a giudicare in assoluta indipendenza, si riunisce a seconda delle necessità, di solito almeno due volte l'anno e utilizza ben quattro lingue di lavoro: il francese, il tedesco, l'inglese e l'olandese⁸⁰.

Così, considerando che fino al 1968 le decisioni della Commissione centrale renana venivano preparate dal Segretariato e approvate all'unanimità dalle delegazioni degli Stati membri nelle sessioni plenarie⁸¹, si può affermare con tranquillità che solo con la revisione del 1963 - entrata in vigore nel 1967 - fu istituita, come si diceva poc'anzi, una vera e propria corte internazionale, formata da giudici indipendenti con riconosciuta competenza a trattare le questioni concernenti la navigazione interna⁸².

⁷⁹ Art. 45-bis:

“Les attributions de la Commission Centrale prévues à l'article 45, lettre c), sont exercées par une Chambre des Appels, composée d'un juge et d'un juge-suppléant par Etat contractant.

La Commission Centrale désigne pour une durée de 6 ans les juges et juges-suppléants parmi les personnalités qui seront proposées à cet effet par chacun des Etats contractants et qui doivent avoir une formation juridique ou une expérience de la navigation du Rhin.

Tout Etat peut renoncer à proposer un juge et un juge-suppléant à la Chambre des Appels pour une durée d'une année au moins.

Un membre de la Chambre des Appels ne peut être révoqué si ce n'est par décision unanime de la Commission Centrale. Les membres de la Chambre des Appels exercent leurs fonctions en pleine indépendance et ne sont liés par aucune instruction. Ils ne peuvent siéger dans une affaire dont ils ont déjà eu à connaître en une autre qualité.

Le suppléant remplace le juge titulaire en cas d'empêchement, de vacance ou de récusation.

La Chambre des Appels élit son président en la personne d'un membre de formation juridique. Son mandat est de 3 ans et renouvelable”.

⁸⁰ Art. 10 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin, cit. (v. *supra* nota 74):

“Les langues officielles de la Chambre sont l'allemand, l'anglais, le français et le néerlandais.

Les juges de même que les parties, leurs conseils et leurs représentants font usage de la langue officielle de leur choix. Au besoin, il sera fait appel à un traducteur et à un interprète.

Les arrêts sont rédigés dans la langue du tribunal qui a statué en première instance. Le greffier pourvoit à la traduction dans les autres langues officielles selon les besoins”.

⁸¹ Furono, infatti molte le ragioni pratiche per cui si decise di separare il lavoro giurisdizionale da quello regolamentare, *in primis* i numerosi ritardi con cui venivano prese le decisioni: cfr. W. E. HAAK, *Experience in the Netherlands Regarding the Case-Law of the Chamber of Appeal of the Central Commission for the Navigation of the Rhine*, in AA.VV., *Netherlands Yearbook of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague (Nederland), vol. XIX., 1988, pp. 6-7.

⁸² La Camera d'appello è composta da cinque giudici membri effettivi e cinque supplenti, ossia un giudice e un supplente per ciascuno Stato membro (si ricorda che, attualmente, gli Stati membri della CCNR sono: Germania, Belgio, Francia, Paesi Bassi e Svizzera). Il giudice supplente sostituirà il giudice designato, se questi è impossibilitato a partecipare, è assente, o è stato ricusato/a (così art. 1 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels: *“La Chambre se compose des juges et suppléants désignés par la Commission Centrale. Les suppléants ne sont appelés à siéger à la Chambre qu'en remplacement des juges titulaires en cas d'empêchement, de récusation ou de vacance”*). Essi sono designati dalla Commissione renana per un periodo di sei anni, da un elenco proposto da ciascuno degli

Così, la Camera d'appello adottò le sue regole iniziali del procedimento il 23 ottobre 1969 ed emise la sua prima decisione il 23 giugno 1970.

Dal quadro sopra delineato emerge, pertanto, una peculiarità giuridica del tutto singolare nel panorama internazionale: infatti, la previsione che l'appello possa essere presentato e deciso direttamente dalla Commissione centrale per la navigazione del Reno rende quella descritta una situazione unica nel panorama internazionale, concretandosi, di fatto, la Commissione renana in un organismo internazionale dotato di una competenza che è simile ed in concorrenza con quella di giudici nazionali d'appello⁸³.

3.2.1. Il procedimento davanti alla Camera d'appello della Commissione centrale per la navigazione sul Reno.

Passando ora all'analisi più specifica di alcuni aspetti procedurali, è bene precisare che le parti possono presentare ricorso davanti alla Camera d'appello nel caso in cui il

Stati membri e devono possedere una formazione giuridica o esperienza nel settore della navigazione sul Reno. La Camera d'appello appare, dunque, come un tribunale specializzato forse maggiormente in grado, rispetto ad una giurisdizione nazionale, di effettuare una piena analisi di diritto comparato.

Il Presidente del tribunale, che deve possedere una formazione giuridica, e l'Assistente del Presidente del Tribunale della Camera d'appello sono eletti dai loro colleghi per un periodo di tre anni, rinnovabile (art. 3 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels: *“Conformément à l'article 45bis de la Convention révisée pour la navigation du Rhin, la Chambre élit son président ainsi que son vice-président. Le vice-président assume la présidence en cas d'empêchement ou de récusation du président ou en cas de vacance des fonctions de celui-ci.*

Lors de l'élection du président et du vice-président, est élu le juge qui réunit la majorité des voix exprimées, trois juges ou suppléants au moins devant être présents. En cas d'égalité des voix, est élu le doyen d'âge des juges qui ont obtenu le même nombre de voix.

En cas d'empêchement ou de récusation du président et du vice-président ou en cas de vacance simultanée de leurs fonctions, la présidence est assumée par le juge ayant la plus grande ancienneté à la Chambre et, à ancienneté égale, par le doyen d'âge”.

⁸³ Sulla Camera d'appello si vedano, in particolare i contributi di: K. H. BAUER, *Die Berufungskammer der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt in Strassburg*, in E. LORENZ, *Festschrift für Günther Wiese zum 70. Geburtstag*, Luchterhand, München, 1998, pp. 1 e ss.; W. E. HAAK, *Experience in the Netherlands Regarding the Case-Law of the Chamber of Appeal of the Central Commission for the Navigation of the Rhine*, cit., pp. 1 e ss.; A. STAEHELIN, *Mannheimer Akte und Europäische Menschenrechtskonvention*, in G. J. M. CORSTENS - W. J. M. DAVIDS - M. I. VELDT-FOGLIA, *Europeanising van het Nederlands recht: opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak*, Kluwer, 2004, pp. 103 e ss.

valore della controversia ecceda l'ammontare di venti diritti speciali di prelievo, pari a 23,86 euro (a partire dal gennaio 2006)⁸⁴.

Ratione loci, i criteri utilizzati per stabilire la competenza territoriale sono il luogo di pagamento, il luogo in cui il danno è stato causato e il luogo in cui è stato commesso il fatto; tuttavia, le parti possono convenire di devolvere la controversia dinanzi ad un altro giudice per la navigazione sul Reno o ad un'altra corte o tribunale arbitrale, se ciò non è contrario al diritto nazionale.

Per proporre appello dinanzi alla Commissione centrale renana, deve essere depositato un ricorso presso il giudice che ha deliberato in primo grado e ciò entro un termine di trenta giorni dalla notifica della sentenza⁸⁵. Nell'atto di ricorso deve essere precisato espressamente che viene richiesta una pronuncia giurisdizionale specificamente alla Commissione centrale. Inoltre, nell'arco di un termine supplementare di trenta giorni dalla proposizione del ricorso, deve essere depositata presso il tribunale di prima istanza una memoria contenente gli argomenti a sostegno del ricorso⁸⁶.

Successivamente, il tribunale notifica alla controparte il ricorso e gli argomenti presentati a supporto e fissa un termine per la replica. Una volta completata tale procedura, il fascicolo viene trasmesso dal giudice di primo grado alla cancelleria della Camera d'appello della Commissione.

Dal canto suo, quest'ultima che, come si diceva poc'anzi, si riunisce solitamente almeno due volte l'anno, delibera dopo lo svolgimento di un'udienza di dibattimento orale, cui le parti citate non sono tenute a partecipare.

Di particolare interesse la previsione relativa alla difesa delle parti, in virtù della quale esse sono autorizzate a difendersi personalmente. In alternativa, possono farsi difendere o da un legale che, però, deve essere autorizzato a patrocinare davanti al Tribunale di uno Stato membro, oppure da qualsiasi altra persona munita di specifica autorizzazione scritta⁸⁷.

⁸⁴ Art. 37 Conv. di Mannheim revisionata, previsione modificata dal testo del Protocollo addizionale alla Convenzione di Mannheim revisionata n. 3 del 17 ottobre 1979.

⁸⁵ Art. 37 comma 2 Conv. di Mannheim revisionata.

⁸⁶ Art. 37 comma 3 Conv. di Mannheim revisionata.

⁸⁷ Art. 14 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin. Nelle cause civili le parti devono, fatta eccezione per l'esecuzione di misure istruttorie, farsi rappresentare da un avvocato ammesso al patrocinio dinanzi al giudice di uno Stato contraente se erano già soggetti a tale obbligo in primo grado.

Si riporta il testo integrale del citato art. 14 (in lingua francese):

All'interno della procedura in esame viene svolto un ruolo molto importante dal Presidente della Camera d'appello che fissa la data dell'udienza⁸⁸, dirige il procedimento e adotta tutte le misure necessarie per la preparazione delle decisioni⁸⁹.

La Camera delibera e formula la sua decisione⁹⁰ in segreto⁹¹ e può pronunciarsi sul merito oppure effettuare rinvio per un nuovo esame della controversia al Tribunale che ha deliberato in prima istanza⁹².

“Les parties peuvent soutenir elles-mêmes leur cause ou se faire assister ou représenter par un avocat admis à plaider auprès d'un tribunal d'un Etat contractant ou par toute autre personne munie de pleins pouvoirs écrits.

En matière civile cependant, les parties doivent se faire représenter par un avocat admis à plaider auprès d'un tribunal d'un Etat contractant, si elles étaient déjà soumises à cette obligation en première instance. Cette disposition ne s'applique pas à l'exécution des mesures d'instruction.

En tout état de cause, seuls les avocats admis à plaider auprès d'un tribunal d'un Etat contractant sont admis à plaider dans les audiences publiques relatives à des matières civiles”.

⁸⁸ Art. 21 comma 1 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin. Di seguito il testo, per intero e in lingua francese, della norma citata:

“Le président fixe la date de l'audience.

Le greffier, sur instruction du président, adresse les convocations aux juges. Il cite les parties, leurs avocats ou représentants et, le cas échéant, les experts et témoins. Le délai de comparution à l'audience doit être d'au moins quatre semaines à compter de la citation”.

⁸⁹ Art. 17 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin, di cui si riporta il testo integrale in lingua francese:

“Le président dirige la procédure, désigne le rapporteur et prend les mesures nécessaires à la préparation des décisions”.

⁹⁰ Art. 9 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin:

“La Chambre ne peut valablement délibérer et statuer que si trois juges ou suppléants au moins sont présents.

S'il apparaît, après la convocation de la Chambre, que le nombre de trois juges ou suppléants n'est pas atteint, le président ajourne l'audience jusqu'au moment où la Chambre peut débattre valablement.

La Chambre prend ses décisions et rend ses arrêts à la majorité des voix. En matière civile, la voix du président est prépondérante en cas de partage des voix.

En matière pénale, toute décision défavorable au prévenu, relative à la question de la culpabilité et à la fixation de la peine, doit être prise à la majorité des voix”.

⁹¹ Art. 23 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin: *“La Chambre délibère et décide à huis clos. Ses délibérations ainsi que le rapport du rapporteur sont et restent secrets”.*

⁹² Art. 24 ultimo comma del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin: *“La Chambre statue au fond ou renvoie l'affaire pour nouvel examen au tribunal qui a jugé en première instance”.*

L'art. 25 riporta gli elementi essenziali della pronuncia della Camera d'appello:

“L'arrêt mentionne :

- a. le nom du président, des juges et du greffier;*
- b. le nom des parties et de leurs avocats ou représentants;*
- c. la date à laquelle l'arrêt a été rendu;*
- d. un résumé des faits;*
- e. les éléments essentiels du jugement de première instance;*
- f. les conclusions d'appel des parties;*
- g. les mesures de procédure;*
- h. la date de l'audience;*
- i. les motifs de l'arrêt;*
- j. le dispositif;*

La pronuncia viene redatta nella lingua utilizzata davanti al Tribunale che ha deciso la controversia in primo grado⁹³ e acquisisce forza di giudicato una volta resa pubblica⁹⁴.

E' notificata - al solito - alle parti attraverso la cancelleria del Tribunale di primo grado⁹⁵.

Naturalmente, la pronuncia non è ulteriormente impugnabile mancando, nel sistema renano, un terzo grado di giudizio.

4. Il rapporto con l'Unione Europea.

Tratteggiare quello che è stato e continua ad essere lo sviluppo dei rapporti tra l'ordinamento europeo e la Commissione centrale renana non è impresa semplice. Tuttavia, essa si è rivelata molto utile ai fini della presente ricerca per una serie di motivi, di cui si darà brevemente conto.

Infatti, dall'analisi effettuata emergono alcune costanti nei rapporti tra i due sistemi da cui si evince una collaborazione 'naturale' mai sfociata, del resto, in conflitti di portata significativa⁹⁶:

- uno scambio proficuo sul terreno di una costante cooperazione, variamente atteggiatasi nel corso degli anni;
- la tendenza all'uniformazione delle normative in settori specifici della navigazione renana;

k. la décision sur les frais".

⁹³ Art. 10 comma 3 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin, cit.

⁹⁴ Art. 26 del Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin:

"La décision acquiert force de chose jugée à compter de la date à laquelle elle est rendue publique. Elle est rendue publique par le dépôt d'une copie auprès du greffe à une date notifiée aux parties".

⁹⁵ Proprio dalla descritta dinamica processuale già si coglie che il procedimento dinanzi al Tribunale di Appello non è soggetto a particolari spese processuali.

⁹⁶ Si veda, sul punto, *infra* § 4.1. (in particolare nota 130). In tema di rapporti tra la CCNR e l'ordinamento europeo, si vedano anche: G. LUPI, *La liberté de navigation sur le Rhin*, in *Journal du droit international*, 1958, pp. 328 e ss.; M. SCHREIBER, *Le projet de liaison Rhin-Rhône et la Communauté Economique Européenne*, in *Revue de la navigation*, 1979, 10, pp. 341 e ss.; nonché, più recentemente: M. LORIAUX, *European Union and the deconstruction of the Rhineland frontier*, Cambridge, Cambridge University press, 2008; C. SCHMITTER, *Union européenne et Commission centrale pour la navigation du Rhin – Deux légitimités pour la gestion du marché rhénan*, in *Revue du marche commun et de l'Union européenne*, 2012, n. 564, pp. 19 e ss.

- la ricerca di obiettivi comuni raggiungibili in maniera più efficace proprio mediante una cooperazione tra i due sistemi: si pensi, ad esempio, al perseguimento di principi come quello della libertà di navigazione, della parità di trattamento, inevitabilmente legati anche all'obiettivo della creazione di un mercato comune della navigazione interna.

E, in effetti, se, da un lato, la Comunità europea prima, Unione europea poi ha sempre tenuto in debito conto l'attività della Commissione renana, salvaguardandone in più occasioni anche la funzione giurisdizionale (si pensi al preambolo dell'Accordo di cooperazione del 2003⁹⁷), dall'altro lato, la stessa Commissione fluviale, avvalendosi dei propri Comitati competenti per materia, ha più volte optato per un'uniformazione della propria normativa regolamentare a quella europea⁹⁸; e, del resto, lo stesso ordinamento giuridico europeo ha, a sua volta, operato in numerose occasioni allo stesso modo⁹⁹.

Per scendere più nello specifico, la cooperazione trova, per così dire, il suo primo antecedente giuridico nell'Accordo realizzato in seno alla CECA nel lontano 1958¹⁰⁰, quando la Comunità economica del carbone e dell'acciaio si preoccupò di evitare discriminazioni nei noli e nelle condizioni di trasporto per le due materie prime sul Reno, stabilendo che i singoli Stati membri¹⁰¹ si allineassero alle prescrizioni renane.

Successivamente, nel 1961, si assistette ad uno scambio di lettere ufficiali tra il Presidente della Commissione della Comunità economica europea e il Presidente della

⁹⁷ Trattasi dell'Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, Bruxelles, liberamente consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/cooperation/accord_CCNR-CE_03032003_fr.pdf (su cui si veda più dettagliatamente *infra*).

⁹⁸ Si pensi, ad esempio, a quanto detto *supra* § 1., in particolare nota 50 in merito al riconoscimento, da parte della CCNR, della validità dei certificati comunitari sul Reno, momento a partire dal quale i certificati renani sono riconosciuti in tutto l'insieme delle vie d'acqua interne dell'UE.

⁹⁹ Si veda, a titolo esemplificativo, quanto descritto *supra* § 1. nota 53, per il caso della direttiva relativa al trasporto interno di merci pericolose che ha reso i regolamenti del DNA applicabili al trasporto fluviale all'interno degli Stati membri o tra gli Stati membri.

¹⁰⁰ Consiglio dei ministri, Accordo relativo ai noli e alle condizioni di trasporto per il carbone e l'acciaio sul Reno del 1 febbraio 1958, in *GUCE* 4 del 1 febbraio 1958, pp. 49 e ss.

Peraltro, per completezza, si segnala che vi è anche chi suggerisce la possibilità di riscontrare nella Commissione renana un vero e proprio antecedente istituzionale del successivo sistema di integrazione europea: v. R. M. SPAULDING, *Institutional antecedents of European integration*, liberamente consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/20_institutional-antecedents-of-european-integration.pdf.

¹⁰¹ All'epoca, naturalmente, i sei Paesi fondatori: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Commissione centrale per la navigazione sul Reno¹⁰², in cui le due massime autorità dei rispettivi sistemi giuridici concordarono sulla necessità di uno scambio reciproco di informazioni e su una cooperazione ad ampio raggio¹⁰³.

Ad ogni modo, l'atto sicuramente più significativo fu la sigla del Protocollo addizionale n. 2¹⁰⁴ avvenuta nel 1979, quando la prospettiva era addirittura quella di un'adesione della CEE alla Convenzione di Mannheim revisionata¹⁰⁵.

In virtù di tale Protocollo, gli Stati contraenti facenti parte della Commissione renana¹⁰⁶ si accordarono nell'intento che la Convenzione di Mannheim (così come revisionata nel 1963) producesse i suoi benefici anche a favore di Stati terzi e, prontamente, a tale atto fece seguito, da parte della stessa Comunità europea, l'adozione di apposito regolamento¹⁰⁷.

Quest'operazione non fu priva di conseguenze per l'ordinamento comunitario: la revisione operata mediante il citato protocollo ha permesso, infatti, di far cessare la situazione di violazione del diritto comunitario in cui, di fatto, versavano all'epoca quei Paesi che si trovavano nella condizione di essere contestualmente membri della CEE e parti contraenti della citata Convenzione renana; infatti, gli operatori di tali Stati godevano del regime di piena libertà di navigazione sul Reno, mentre gli operatori degli altri Stati membri della CEE (non parti della Convenzione di Mannheim) restavano esclusi da questo regime preferenziale, a tutto discapito dei principi - basilici del diritto comunitario - di libera circolazione dei servizi e di non discriminazione in ragione della nazionalità. Senza, peraltro, voler dimenticare che, in virtù dell'art. 351 TFUE (già art.

¹⁰² *Échange de lettres entre M. Walter Hallstein, président de la Commission de la Communauté économique européenne, et M. Jacques Fouques-Duparc, président de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, en ce qui concerne la coopération entre la CEE et la Commission centrale pour la navigation du Rhin*, del 6 giugno 1961, in *GUCE* 53 del 4 agosto 1961, pp. 1027 e ss.

¹⁰³ Sia consentito pensare che, significativamente, due anni dopo, nel 1963, l'Atto di Mannheim fu modificato (v. *supra*, § 3.2.) forse anche allo scopo di fornire una risposta alla nuova aria di collaborazione che si stava venendo serenamente ad instaurare con la Comunità economica europea.

¹⁰⁴ Annexe n. 2 - Protocole Additionnel n. 2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin et Protocole de Signature du Protocole additionnel n° 2 à la Convention révisée, cit. e su cui v. *supra* § 2.

¹⁰⁵ R. DOERFLINGER, *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 170 ans d'évolution du statut international du Rhin*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Les organisations internationales contemporaines: crise, mutation, développement. Actes du XXI-e Colloque tenu à Strasbourg (mai 1987)*, Editions A. Pedone, Paris, 1988, p. 336.

¹⁰⁶ Dunque Svizzera compresa, che, lo si ricorda, non è Stato membro dell'UE (né lo era della CEE all'epoca).

¹⁰⁷ Regolamento (CEE) n. 2919/85 del Consiglio del 17 ottobre 1985 che fissa le condizioni di accesso al regime riservato dalla convenzione modificata per la navigazione sul Reno ai battelli adibiti alla navigazione sul Reno, cit.

307 TCE)¹⁰⁸, gli Stati membri sono tenuti a rivedere gli accordi laddove presentino profili di incompatibilità, allo scopo, come avveniva nel caso di specie, di estendere eventuali benefici anche agli operatori degli altri Stati comunitari.

Non bisogna, del resto, dimenticare che, nel caso dell'Unione europea e della Commissione fluviale renana, si verificava e si verifica tuttora un'evidente sovrapposizione di sistemi giuridici che colpisce *in primis* la competenza in ambito territoriale¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Art. 351 TFUE: “*Le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1 gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra. Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta.*”

Nell'applicazione delle convenzioni di cui al primo comma, gli Stati membri tengono conto del fatto che i vantaggi consentiti nei trattati da ciascuno degli Stati membri costituiscono parte integrante dell'instaurazione dell'Unione e sono, per ciò stesso, indissolubilmente connessi alla creazione di istituzioni comuni, all'attribuzione di competenze a favore di queste ultime e alla concessione degli stessi vantaggi da parte di tutti gli altri Stati membri”.

¹⁰⁹ Art. 52 TUE:

“1. I trattati si applicano al Regno del Belgio, alla Repubblica di Bulgaria, alla Repubblica ceca, al Regno di Danimarca, alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica di Estonia, all'Irlanda, alla Repubblica ellenica, al Regno di Spagna, alla Repubblica francese, alla Repubblica italiana, alla Repubblica di Cipro, alla Repubblica di Lettonia, alla Repubblica di Lituania, al Granducato del Lussemburgo, alla Repubblica di Ungheria, alla Repubblica di Malta, al Regno dei Paesi Bassi, alla Repubblica d'Austria, alla Repubblica di Polonia, alla Repubblica portoghese, alla Romania, alla Repubblica di Slovenia, alla Repubblica slovacca, alla Repubblica di Finlandia, al Regno di Svezia e al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

2. Il campo di applicazione territoriale dei trattati è precisato all'articolo 355 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea”.

Art. 355 TFUE (già articolo 299, paragrafo 2, primo comma, e paragrafi da 3 a 6, del TCE):

“Oltre alle disposizioni dell'articolo 52 del trattato sull'Unione europea relativo al campo di applicazione territoriale dei trattati, si applicano le disposizioni seguenti:

1. Le disposizioni dei trattati si applicano alla Guadalupa, alla Guyana francese, alla Martinica, alla Riunione, a Saint Barthélemy, a Saint Martin, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie, conformemente all'articolo 349.

2. I paesi e i territori d'oltremare, il cui elenco figura nell'allegato II, costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nella quarta parte.

I trattati non si applicano ai paesi e territori d'oltremare che mantengono relazioni particolari con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non menzionati nell'elenco precitato.

Le disposizioni dei trattati si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero.

4. Le disposizioni dei trattati si applicano alle isole Åland conformemente alle disposizioni contenute nel protocollo n. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia.

5. In deroga all'articolo 52 del trattato sull'Unione europea e ai paragrafi da 1 a 4 del presente articolo:

a) i trattati non si applicano alle Faeröer;

b) i trattati non si applicano alle zone di sovranità del Regno Unito di Akrotiri e Dhekelia a Cipro, tranne per quanto necessario ad assicurare l'attuazione del regime definito nel protocollo relativo alle zone di sovranità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a Cipro, allegato all'atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della

Infatti, è evidente che, da un punto di vista territoriale, se, da un lato, la Commissione fluviale vanta un potere regolamentare (e giurisdizionale) sul Reno così come delineato fisicamente dall'art. 1¹¹⁰ della Convenzione di Mannheim revisionata, dall'altro lato, né l'art. 52 TUE né l'art. 355 TFUE, relativi al campo d'applicazione territoriale del diritto dell'Unione europea, né la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE limitano o hanno mai limitato in alcun modo le competenze dell'Unione sullo spazio renano¹¹¹.

Su tali ambiti territoriali, inoltre, viene esercitata un'apposita competenza per materia e, anche qui, si verifica una conseguente logica sovrapposizione. Infatti, da un lato, la Commissione per la navigazione sul Reno esercita i poteri conferiteli dalla normativa convenzionale, impegnandosi ad assicurare la libertà di navigazione per le navi di tutte le nazioni, la parità di trattamento dei battelli (nazionali e stranieri), l'eliminazione di

Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e secondo i termini di detto protocollo;

c) le disposizioni dei trattati sono applicabili alle isole Normanne ed all'isola di Man soltanto nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto per tali isole dal trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, firmato il 22 gennaio 1972.

6. Il Consiglio europeo, su iniziativa dello Stato membro interessato, può adottare una decisione che modifica lo status, nei confronti dell'Unione, di un paese o territorio danese, francese o olandese di cui ai paragrafi 1 e 2. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione della Commissione”.

¹¹⁰ Art. 1 Conv. di Mannheim revisionata:

“La navigation du Rhin et de ses embouchures, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit en descendant soit en remontant, sera libre aux navires de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes, à la condition de se conformer aux stipulations contenues dans la présente Convention et aux mesures prescrites pour le maintien de la sécurité générale.

Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle, quel qu'il soit, à la libre navigation.

Le Leck et le Waal sont considérés comme faisant partie du Rhin”.

¹¹¹ Si pensi, ad esempio, al caso in cui la Corte ha, al contrario, dichiarato la Comunità europea competente a concludere l'accordo relativo al Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, negoziato proprio tra la CEE e gli Stati membri della Commissione centrale allo scopo di risolvere alcuni problemi di carattere economico di cui soffrivano, all'epoca, i battellieri renani: Parere della Corte del 26 aprile 1977, Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato CEE - *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, Parere 1/76, in *Racc.* 1977, pp. 741 e ss.

Ivi, la Corte, espressamente ha sancito che *“Il regime previsto dal progettato accordo e che si concreta nello statuto a questo allegato ha lo scopo di risanare la situazione economica dei trasporti fluviali in una regione geografica in cui i trasporti effettuati per via navigabile interna hanno particolare importanza nel complesso dei trasporti internazionali.*

Un regime siffatto s'inserisce senza dubbio, come un elemento di rilievo, nella politica comune dei trasporti, la cui instaurazione rientra nell'azione della Comunità così come viene definita nell'art. 3 del trattato CEE. Per l'attuazione di tale politica, l'art. 75 del trattato affida al Consiglio il compito di stabilire, secondo determinate modalità, norme comuni da applicare ai trasporti internazionali effettuati a partire dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di uno o più Stati membri. Quest'articolo costituisce perciò, per quanto riguarda la Comunità, il fondamento giuridico necessario per l'istituzione del regime prospettato” (Parere della Corte del 26 aprile 1977, Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato CEE - *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione*, cit., p. 741).

tutti i dazi o imposizioni fiscali basati esclusivamente sul navigare, la sicurezza, la protezione dell'ambiente, e lo fa operando, ovviamente, su un mercato specifico, che è quello renano; dall'altro lato, l'Unione europea detiene un'ampia competenza in materia di trasporti¹¹² che esercita sull'insieme delle vie navigabili interne al suo territorio, Reno compreso.

Così, eccezion fatta per la Svizzera, considerando le norme dei Trattati dell'UE e quelle della Convenzione di Mannheim (revisionata), risulta palese come l'Unione europea e la Commissione renana intervengano su ambiti territoriali e materiali simili.

Altrettanto evidente è che ciò può determinare, almeno in potenza, alcuni profili d'incompatibilità; tuttavia, si può notare come in entrambi i casi vengano di fatto posti gli stessi principi e perseguite le stesse finalità nell'esercizio delle proprie competenze, il che contribuisce a rendere scarsamente realizzabili conflitti reali, *a fortiori* se si considera che il principale profilo di incompatibilità è stato eliminato grazie all'estensione del beneficio della Convenzione di Mannheim (revisionata) agli Stati membri dell'Unione europea non parti della suddetta convenzione in virtù del citato Protocollo n. 2 del 1979¹¹³.

¹¹² Senza, poi, trascurare il fatto che l'Unione possiede un'ampia competenza internazionale nel settore dei trasporti. Infatti, gli articoli 90 e seguenti del TFUE attribuiscono all'Unione una specifica competenza interna in tale settore: in particolare, l'art. 90 prevede la realizzazione di una politica comune dei trasporti di cui il successivo art. 91 va a specificare obiettivi e modalità di attuazione, onde addivenire ad assicurare la libertà di prestazione dei servizi di trasporto nel mercato interno a tutti gli operatori comunitari (nonché agli operatori dei Paesi terzi che operano nel suddetto mercato). Per la competenza dell'UE in materia di reti transeuropee sia consentito rinviare al capitolo di apertura del presente scritto (v. *supra*, cap. 1).

Peraltro, entrambe le materie (trasporti e reti transeuropee) rientrano tra quelle a competenza concorrente; tuttavia, nel settore della definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno e nella politica commerciale comune, l'Unione possiede una competenza esclusiva cui corrisponde, *ex art.* 3 paragrafo 2 TFUE, una competenza (altrettanto) esclusiva esterna, cioè sul piano della stipula di accordi internazionali.

Ancora, come precisato già dalla giurisprudenza comunitaria (v. Corte di giustizia CE, 31 marzo 1971, causa 22-70, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee. Accordo europeo trasporti su strada*, in *Racc.* 1971, pp. 263 e ss.), ai sensi dell'art. 207 paragrafo 5 TFUE è presente un rinvio, specificamente per il settore dei trasporti, alle norme in materia di accordi internazionali e relazioni esterne. Ma sul punto, si veda, più approfonditamente, *infra* capitolo 4.

¹¹³ Un altro esempio di collaborazione tra le due istituzioni volta ad eliminare possibili profili di incompatibilità si è realizzato attorno agli Anni Sessanta del secolo scorso, quando il problema delle relazioni tra la politica dei trasporti comunitaria e il regime renano si pose prepotentemente con l'approvazione del Regolamento n. 11/1960 in tema di prevenzione della discriminazione tariffaria (Regolamento (CEE) n. 11/1960 del Consiglio, del 27 giugno 1960, riguardante l'abolizione di discriminazioni nel campo dei prezzi e delle condizioni di trasporto emanato in applicazione dell'articolo 79 paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, in *GUCE* n. 52 del 16 agosto 1960, pp. 1121 e ss.).

Il regolamento, infatti, entrò in vigore il 1° luglio 1961, ma la sua esecuzione fu tardata a causa dell'impossibilità, da parte degli Stati membri, di adottare le necessarie misure attuative. In particolare, i

Tuttavia, nonostante l'aria positiva che si respirava con la firma di tale protocollo, non si giunse mai ad un'adesione europea alla Convenzione, mentre si preferì optare, a partire dalla fine degli Anni Ottanta del secolo scorso, per una cooperazione e un coordinamento di natura amministrativa.

Così, il 27 marzo del 1987 intervenne un nuovo accordo di cooperazione, mediante scambio di lettere, sostitutivo di quello precedente, che sottolineò, ancora una volta, la volontà politica di proseguire la collaborazione tra le due istituzioni, rimanendo, tuttavia, tale intesa pressoché lettera morta¹¹⁴.

Infine, fu siglato nuovamente nel 2003 un altro accordo di cooperazione¹¹⁵, in virtù del quale, più concretamente che in passato, si avviò una collaborazione di carattere pratico, mediante la previsione di riunioni di coordinamento, da tenersi almeno due volte l'anno, tra il Direttore generale della Direzione generale dell'energia e dei trasporti della Commissione europea e il Segretario della Commissione centrale¹¹⁶, onde discutere, tra gli altri, in merito a temi legati a progetti di regolamentazione del settore fluviale. Inoltre, furono previsti uno scambio reciproco di informazioni¹¹⁷ ed un interessante

Paesi Bassi, solitamente favorevoli ad una regolazione minima nel settore dei trasporti, contestarono che l'applicazione del suddetto regolamento alla navigazione sul Reno avrebbe violato l'Atto di Mannheim (in particolare perché la Comunità europea non aveva voluto ratificare un progetto di accordo della CCNR con la Svizzera sul punto). Così, invocando l'art. 234 del trattato istitutivo CEE, l'Olanda, seguita da Belgio, Francia e Lussemburgo, si rifiutò di applicare il regolamento al Reno.

Per superare lo stallo che si era venuto in tal modo a creare, la Commissione europea iniziò, nell'aprile del 1969, un procedimento *ex art. 169 Tr. Roma* ("La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo avere posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non siconformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di Giustizia") davanti alla Corte di giustizia comunitaria contro tali Paesi membri, affinché fosse appurato che l'inerzia dei medesimi configurasse una violazione delle obbligazioni loro imposte dai trattati.

La questione fu, tuttavia, risolta grazie all'intervento della Commissione renana che nel frattempo adottò una risoluzione ove riconosceva la validità ed applicabilità a tutti gli effetti del regolamento 'incriminato', ponendo fine al conflitto che era sorto all'interno della Comunità europea.

¹¹⁴ Fonte: intervento del 2008 di J. SCHEELE, all'epoca direttore Trasporti, logistica, TEN-T e comodalità - Direzione generale dell'energia e dei trasporti della Commissione europea, consultabile all'interno della raccolta pubblicata dalla Commissione renana in occasione del 140° anniversario dalla stipula dell'Atto di Mannheim e dei 50 anni della Commissione europea: v. COMMISSIONE CENTRALE PER LA NAVIGAZIONE SUL RENO, *Celebration du 140ème anniversaire de l'Acte de Mannheim. allocutions prononcées lors de la session d'automne du 26 novembre 2008 de la Commission Centrale pour la navigation du rhin à l'occasion du 140ème anniversaire de l'acte de Mannheim*, 2008, consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140_fr.pdf, p. 44.

¹¹⁵ Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, cit.

¹¹⁶ Art. 2 dell'Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, cit.

¹¹⁷ Art. 5 dell'Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, cit.

sistema di comunicazione reciproca in caso di adozione di regolamenti fluviali o di normativa comunitaria¹¹⁸.

Tuttavia, la situazione si complicò ulteriormente anche in relazione ad un altro elemento di non poco conto, vale a dire l'allargamento verso Est dell'Unione europea, segnatamente a fronte dell'adesione degli Stati rivieraschi del Danubio¹¹⁹, evenienza che ha posto come sempre più sentito il problema del futuro delle relazioni tra l'UE e la Commissione renana, tema sul quale entrambe le istituzioni hanno rilanciato alcune riflessioni: l'una (l'UE), mediante la Commissione europea, soprattutto come elemento del programma NAIADES (*Navigation and Inland Waterway Action and Development in Europe*) sulla promozione del trasporto su vie navigabili¹²⁰, programma che è stato recentemente (nel 2012) oggetto di un nuovo rilancio¹²¹; l'altra (la CCNR) mediante appositi gruppi di lavoro tematici.

Sorprendentemente, un nuovo accordo amministrativo è stato siglato di recente, a dieci anni di distanza dal precedente¹²². In esso si rinnova la volontà, da parte delle due istituzioni, di continuare a cooperare reciprocamente, in particolare nelle seguenti aree:

- adeguamento dei requisiti tecnici per le navi della navigazione interna;

¹¹⁸ Art. 6 dell' Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, cit.

¹¹⁹ Sono dieci i Paesi rivieraschi danubiani, alcuni dei quali sono anche Stati membri dell'Unione europea: Germania, Austria, Bulgaria, Croazia, Ungheria, Moldavia, Romania, Serbia, Slovacchia e Ucraina.

¹²⁰ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Towards quality inland waterway transport NAIADES II SWD(2013) 324 final*, 10 settembre 2013, COM(2013) 623 final.

V. anche: Commission staff working document, *Annex to the Communication from the Commission on the promotion of inland waterway transport "NAIADES" - An Integrated European Action Programme for Inland Waterway Transport COM(2006) 6 final*, 17 gennaio 2006, SEC/2006/0034, disponibile in lingua inglese in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2006:0034:FIN:EN:HTML>; Commission Staff Working Document, *Mid-term progress report on the implementation of the NAIADES Action Programme for the promotion of inland waterway transport*, 04 aprile 2011, SEC(2011) 453 final, liberamente consultabile in http://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/doc/sec_2011_453.pdf.

¹²¹ Cfr. Commission Staff Working Document, *Towards "NAIADES II". Promoting, greening and integrating inland waterway transport in the single EU transport area*, 31 maggio 2012, SWD(2012) 168 final, liberamente consultabile in http://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/doc/2012_0168_final_swd.pdf. In tale documento, i servizi della Commissione hanno riconosciuto espressamente la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della navigazione interna.

¹²² Arrangement Administratif établissant un cadre de coopération entre le Secrétariat de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et la Direction générale de la mobilité et des transports de la Commission européenne – DG MOVE, Strasbourg, 22 mai 2013. Il testo nella versione originale nelle quattro lingue (francese, tedesco, olandese e inglese) è stato oggetto di apposita risoluzione successiva da parte della CCNR: Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, Protocole 2 *Coopération de la CCNR avec l'Union européenne*, Résolution CC/R (13) 1 final, 29 mai 2013.

- modernizzazione delle qualifiche professionali per i membri dell'equipaggio;
- sviluppo del sistema di osservazione del mercato per la navigazione interna in Europa.

Tale nuova forma di cooperazione dovrebbe migliorare l'efficienza delle rispettive politiche nelle tre suddette aree, in particolare attraverso un migliore allineamento delle priorità e l'adozione di nuovi standard di riferimento comuni per le legislazioni del settore; il tutto a beneficio della navigazione interna, che necessita sempre più di un coerente ed efficace sistema di *governance*.

4.1. segue: Quale la sorte di tale rapporto?

Allo stato attuale, dunque, si realizza una semplice e assai pratica cooperazione sul piano amministrativo tra le due entità del panorama europeo.

Tuttavia, alla base del coordinamento tra i due sistemi, resta il problema, squisitamente giuridico, della soluzione alla coesistenza di due realtà giuridiche distinte ma essenzialmente sovrapposte, con insito – anche se, lo si è visto, improbabile – pericolo di conflitti: resta, ad esempio, aperta la questione del diritto applicabile, acuita dal fatto che vi sono due sistemi giurisdizionali distinti e separati¹²³.

Di fronte a tale quadro, la dottrina si è sbizzarrita nell'elaborare soluzioni, a volte drastiche, a volte poco concrete, altre ancora interessanti, ma di cui si ritiene opportuno dar conto, seppur brevemente, in chiusura del presente capitolo, perché si ritiene che possano fornire elementi utili nella costruzione del modello di Autorità di corridoio e, soprattutto, per il momento di verifica della tenuta complessiva del sistema che ne dovrebbe scaturire¹²⁴.

E' evidente che sono almeno tre le soluzioni ipotizzabili: lo scioglimento della Commissione fluviale renana, il mantenimento del coordinamento attuato sinora su un

¹²³ La giurisdizione nel settore della navigazione renana è esclusiva: non può essere oggetto di controllo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea: v. *Chambre des Appels*, 2 March 1977, *Président Henry F. Damour v. Walsum and A.T.S. 5*, in *Schip en Schade*, 1977, n. 80.

¹²⁴ In questa sede si accennerà al tema, che verrà a breve ripreso e adattato alle finalità scientifiche del presente lavoro (v.si *infra* capitolo 4).

piano prettamente amministrativo e, infine, un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Mannheim¹²⁵.

Si possono, innanzitutto, identificare quelli che potremmo definire i filo-renani, ovvero quegli autori che propendono per il mantenimento dell'omonima Commissione fluviale, prospettandone addirittura un ampliamento delle competenze all'intera navigazione europea¹²⁶. La Commissione renana, infatti, viene vista come un'organizzazione che ha operato in maniera specifica e utile nella regolazione del mercato renano, intervenendo con misure a sostegno degli operatori anche nei periodi di crisi e difficoltà, vantando, peraltro, un'attività quasi bisecolare. Dunque, se ha operato così bene in questo lungo periodo di attività, non si vede perché impedire che continui ad operare; anzi, parrebbe auspicabile un incremento delle sue competenze sull'intero sistema di navigazione interna europeo o, più utilmente ancora, una sua 'fusione' con gli altri organi comuni fluviali d'Europa : così, vi è chi prospetta, per il futuro, la possibilità di creare una vera e propria "*Commission Centrale de la navigation européenne*" e chi, proponendo soluzioni giuridicamente più valide, si rivela favorevole ad un incremento della cooperazione di stampo amministrativo tra Unione europea e Commissione renana mediante la negoziazione di un accordo che veda come parti stipulanti i membri della CCNR e quelli della Commissione danubiana, istituendo una vera e propria "*organisation intergouvernementale européenne pour le transport par voie navigable*"¹²⁷, in grado di limitare la frammentazione delle regolamentazioni, permettendo, così, di uniformare anche le regole di Stati terzi rispetto all'Unione europea come la Russia, l'Ucraina e la Svizzera medesima.

Dalla parte completamente opposta, si potrebbe ipotizzare uno scioglimento della Commissione centrale mediante un accordo bilaterale tra l'Unione europea e la

¹²⁵ Naturalmente volendo deliberatamente escludere, *in primis* da studiosa del diritto europeo, la quarta possibile 'soluzione', cioè uno scioglimento (o estinzione) dell'Unione europea.

¹²⁶ V. ORLOVIUS, *Regulations and prescriptions for the navigation on the Rhine. An example for a complete Regulation Act for International Inland Navigation*, cit., p. 3; J. M. WOHLING, *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 200 ans d'histoire*, cit. p. 7.

¹²⁷ C. SCHMITTER, *Union européenne et Commission centrale pour la navigation du Rhin – Deux légitimités pour la gestion du marché rhénan*, cit., p. 33.

Svizzera¹²⁸; tuttavia, si tratta di una soluzione poco ‘caldeggiata’, soprattutto per, come si accennava anche poc’anzi, salvaguardare l’*“aquis rhénan”*¹²⁹.

Infine, vi è chi suggerisce la terza via, vale a dire, sempre in un’ottica filo-renana, che l’Unione europea aderisca alla Convenzione di Mannheim nel testo attualmente vigente, previa, naturalmente, revisione di quest’ultima onde permettere l’adesione di un nuovo membro, peraltro non avente la natura di Stato¹³⁰.

In tal senso, bisogna dar atto che nonostante, come s’è visto sopra, un’aria favorevole all’adesione si respirasse già verso la fine degli Anni Settanta del secolo scorso, fu solo recentemente che le istituzioni comunitarie cominciarono a considerare seriamente l’ipotesi di aderire alla Convenzione di Mannheim, anche se non si possono registrare, al momento, conseguenze di rilievo sul punto (a differenza di quanto sta accadendo, invece attualmente in relazione alla CEDU¹³¹).

Più precisamente, fu la Commissione europea a prendere l’iniziativa, indirizzando al Consiglio una proposta di decisione che l’autorizzasse ad aprire i negoziati per

¹²⁸ C. SCHMITTER, *Union européenne et Commission centrale pour la navigation du Rhin – Deux légitimités pour la gestion du marché rhénan*, cit., p. 31.

¹²⁹ J. M. WOHLING, *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 200 ans d’histoire*, cit., loc. cit.

¹³⁰ Interessante l’antecedente della tesi dell’adesione che fu avanzata all’inizio degli Anni Settanta del secolo scorso, quando sorse un conflitto, tutto interno alla Comunità europea, in materia di controllo della capacità di trasporto del Reno (per la cui disamina specifica si veda D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition – Relations*, cit., pp. 507 e ss.) e la Francia, che si opponeva alla conduzione, da parte della Commissione europea, dei negoziati internazionali con la Svizzera, propose che l’Italia e il Lussemburgo aderissero all’Atto di Mannheim onde risolvere la questione esclusivamente all’interno della Commissione renana.

La soluzione all’epoca poteva, in effetti, apparire molto pratica e funzionale, mentre oggi sarebbe, per ovvie ragioni, impraticabile e poco efficace.

¹³¹ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, siglata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Italia con la Legge 4 agosto 1955, n. 848, Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in *GU* n. 221 del 24 settembre 1955.

Sull’adesione dell’Unione europea alla CEDU post-Trattato di Lisbona e sulle problematiche connesse, si vedano, *ex multis*, B. BRUNESSEN, *Cohérence normative et désordres contentieux: à propos de l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 2012, n. 1, pp. 181 e ss.; J. M. CORTÉS MARTIN, *Sur l’adhésion à la CEDH et la sauvegarde de l’autonomie de l’ordre juridique de l’Union dans l’identification du défendeur pertinent: le mécanisme de codéfendeur*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2011, n. 4, pp. 615 e ss.; O. DE SCHUTTER, *L’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme: feuille de route de la négociation*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 2010, n. 83, pp. 535 e ss.; G. FIENGO, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell’attuale fase di negoziato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, n. 1, pp. 108 e ss.; F. TULKENS, *L’adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Domande e risposte*, in F. GUARRIELLO - V. PICCONE (a cura di), *Le Scommesse dell’Europa*, Ediesse, Roma, 2009, pp. 55 e ss.

l'adesione non solo al regime convenzionale renano, ma anche a quello danubiano¹³². Tale orientamento dell'istituzione citata fu, del resto, espresso anche all'interno sia del Libro bianco in materia di trasporti del 2001, ove, appunto, la Commissione si impegnava a proporre l'adesione comunitaria ad ambedue le Commissioni fluviali citate come esigenza particolarmente sentita in vista dell'allargamento dell'allora Comunità europea verso Est¹³³, sia in quello del 2011, laddove la Commissione medesima invitava l'Unione ad estendere le norme sul mercato interno operando *nelle* organizzazioni internazionali, tra le quali venivano espressamente citate anche le due Commissioni

¹³² Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma del protocollo recante modifica della convenzione relativa al regime della navigazione sul Danubio del 18 agosto 1948 (convenzione di Belgrado), del 6 novembre 2008, COM(2008)0700 def., in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0700:FIN:IT:PDF>. Tale proposta rimase, tuttavia, lettera morta e il fallimento fu spiegato dalla stessa Commissione come legato al concomitante inizio di revisione della Convenzione di Belgrado: v. Commission Staff Working Document, *Mid-term progress report on the implementation of the NAIADES Action Programme for the promotion of inland waterway transport*, 4 aprile 2011, cit., paragrafo 2.6.

¹³³ Libro Bianco del 12 settembre 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM(2001) 0370 def., non pubblicato in *GU*, ma liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>, p. 68, ove si precisa che: “L'allargamento solleva un problema specifico circa lo statuto della Comunità in seno alle organizzazioni intergovernative competenti per la navigazione fluviale sul Reno o sul Danubio. Per ragioni storiche, la Commissione centrale per la navigazione sul Reno stabilisce regole tecniche e di comportamento per i battelli che navigano sul Reno e sui suoi affluenti (ossia il 70% circa del tonnellaggio europeo). In genere la Comunità ha cercato di riprendere tali regole nella normativa comunitaria applicabile a tutta la rete delle vie navigabili. La coesistenza di queste due fonti normative pone problemi in materia di rilascio dei certificati, protezione degli equipaggi e emissioni di gas.

La dicotomia è probabilmente destinata a farsi ancor più netta con l'allargamento. In assenza di interventi correttivi, quando i sei paesi candidati all'adesione collegati alla rete internazionale di vie navigabili della Comunità avranno adottato l'acquis comunitario, il regime in vigore sul Reno risulterebbe diverso dal regime comunitario applicabile alle altre vie navigabili (il Danubio superiore, Oder ed Elba, ad esempio) benché esse siano tutte in territorio comunitario e interconnesse. I nuovi Stati membri dovrebbero così adottare la normativa comunitaria e rilasciare certificati comunitari che non avrebbero tuttavia alcuna validità sul Reno: una situazione contraria ai principi che regolano il mercato unico.

Per questo motivo la Commissione proporrà che la Comunità diventi a tutti gli effetti membro della Commissione di navigazione del Reno e della Commissione del Danubio”.

Ma in un passaggio precedente, la Commissione lamentava il ruolo ancora troppo debole che l'ordinamento comunitario svolgeva – e si può affermare svolge tuttora - sul piano internazionale in materia di adozione di norme sui trasporti: “Paradossalmente, malgrado sia la prima potenza commerciale a livello mondiale e svolga gran parte delle proprie attività commerciali al di fuori delle proprie frontiere, l'Unione ha un peso molto relativo quando si tratta di adottare le regole internazionali che di fatto disciplinano i trasporti. Ciò è dovuto al fatto che l'Unione europea, in quanto tale, è esclusa dalla maggior parte delle organizzazioni intergovernative dove le è riconosciuto unicamente un ruolo di osservatore. Occorre rimediare rapidamente a questa situazione, prevedendo l'adesione della Comunità alle organizzazioni intergovernative che disciplinano i trasporti, in modo che la trentina di membri dell'Unione allargata non soltanto parlino con un'unica voce, ma soprattutto possano influenzare l'attività di tali organizzazioni nell'interesse comune e dello sviluppo sostenibile”; leggendo tali passi resti ben presente che, allo stato attuale, l'Unione europea riveste il semplice *status* di Stato “osservatore” all'interno della CCNR (sul punto, si veda *supra* § 2, in particolare nota 28).

fluviali e, in quella stessa sede, auspicava specificamente “l’adesione piena” alle suddette organizzazioni internazionali¹³⁴.

Tuttavia, nel frattempo, è intervenuto, come si è visto, un nuovo accordo di cooperazione, circostanza che pare in controtendenza con quanto sopraesposto.

Forse, bisogna convenire con chi afferma che il rischio di un’adesione alla Convenzione di Mannheim sarebbe quello, fortemente sentito soprattutto lungo l’asse franco-tedesca, di avviare, di fatto, una sorta di cooperazione bilaterale tra Unione europea e Svizzera¹³⁵, suscitando le preoccupazioni – peraltro mai ammesse – degli Stati membri rivieraschi circa le sorti della regolamentazione renana e dei loro interessi¹³⁶.

Tuttavia, a voler analizzare correttamente i fatti, l’Unione si è sempre dimostrata molto attenta ai bisogni di tutti i Paesi membri, ma, soprattutto, oggi è in piedi un sistema di regolamentazione del fiume Reno - che si è cercato di tratteggiare lungo tutto il dipanarsi del presente capitolo - oramai avviato e pressoché completo oltre che, come si è detto¹³⁷, in sintonia con i principi comunitari.

Così, analizzando la questione in un’ottica più ottimistica, un’adesione dell’Unione alla convenzione di Mannheim potrebbe, anzi, rivelarsi uno stimolo alla correzione di alcuni elementi del sistema renano, *in primis* di quelle previsioni del Regolamento di

¹³⁴ Così Libro Bianco del 28 marzo 2011, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144 definitivo, p. 18, ove si legge, più precisamente che: “I trasporti hanno una dimensione fondamentale internazionale: per questo motivo la maggior parte delle azioni previste dalla presente tabella di marcia sono relative ad aspetti dello sviluppo dei trasporti che oltrepassano i confini dell’Unione europea. In questo senso una delle priorità rimane l’apertura dei mercati di paesi terzi ai servizi, ai prodotti e agli investimenti nel settore dei trasporti. La dimensione dei trasporti figura pertanto in tutti i negoziati sul commercio condotti dall’Unione europea (OMC, regionali e bilaterali). Per garantire il ruolo guida dell’Unione europea nella definizione delle norme nel settore dei trasporti saranno messe in atto strategie flessibili.

66. A tal fine la Commissione si concentrerà sui seguenti settori di intervento:

– estendere le norme sul mercato interno operando in organizzazioni internazionali (ICAO, IMO, OTIF, OSJD, UNECE, Commissioni internazionali sui fiumi, ecc.) e, laddove pertinente, perseguendo l’adesione piena dell’Unione europea a tali organizzazioni. Promuovere in tutto il mondo le norme europee in materia di sicurezza, protezione della vita privata e dell’ambiente mediante la cooperazione bilaterale e multilaterale. Rafforzare il dialogo sui trasporti con i partner principali [...]”.

¹³⁵ C. SCHMITTER, *Union européenne et Commission centrale pour la navigation du Rhin – Deux légitimités pour la gestion du marché rhénan*, cit., p. 33.

¹³⁶ Non bisogna, infatti, dimenticare che la (ormai) maggior parte degli Stati dell’Unione non sono attraversati dal Reno; tale circostanza può suscitare la preoccupazione degli Stati rivieraschi circa l’eventualità che una gestione ‘accentrata’ dell’Unione (nel caso di scioglimento della Commissione renana) o un cooperazione di fatto bilaterale (nel caso di un’adesione dell’UE al regime convenzionale renano) tra Unione e Svizzera, possa portare ad una marginalizzazione degli interessi degli Stati rivieraschi o, comunque, ad una scarsa attenzione per le problematiche renane.

¹³⁷ Cfr. *supra* § 4.

procedura della *Chambre des appels* in contrasto con alcuni principi base a tutela del singolo¹³⁸.

5. L’Autorità di corridoio: un’esperienza all’inverso: rinvio.

Una volta tratteggiata la figura di uno dei più antichi ed interessanti organi comuni fluviali – la sopradescritta Commissione fluviale per la navigazione sul Reno –, si tratta ora di capire se essa possa costituire un valido modello per addivenire alla creazione dell’Autorità di corridoio.

Rinviando per la trattazione specifica dell’adattamento del modello alla parte finale della presente ricerca¹³⁹, si può, ora, solo brevemente accennare al fatto – intuibile una volta analizzato anche il modello delle agenzie europee¹⁴⁰ - che si tratterebbe di un ente

¹³⁸ A maggior ragione in questo momento storico, dal momento che sono stati avviati i negoziati per un’altra adesione, ben più sentita oltre che prevista ora espressamente dal sistema dei trattati dell’Unione (v. art. 6 paragrafo 2 del TUE: “*L’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell’Unione definite nei trattati*”), cioè quella alla CEDU, che impone di tutelare un ampio catalogo di diritti del singolo anche in materia processuale.

Infatti, pur essendo tutti i Paesi rivieraschi parti della Convenzione di Mannheim anche parti della citata Convenzione siglata nel 1950, restano alcune previsioni, all’interno del Regolamento di procedura (Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin*, cit.), in contrasto con le garanzie assicurate dalla CEDU medesima: si vedano, ad esempio, gli artt. 22 o 30. Quest’ultima disposizione, in particolare, prevede che, nel caso in cui il sistema convenzionale non contenga disposizioni applicabili, la Camera possa applicare regole di procedura suppletive previste dalla legge del tribunale nazionale renano che ha deciso in prima istanza “*notamment en vue d’assurer le droit des parties à être entendues*”.

Di fatto, comunque, la Camera ha operato spesso alla stessa stregua della Corte di giustizia dell’Unione europea, applicando, cioè, comunque i principi contenuti nella CEDU a prescindere dalla relativa adesione della propria organizzazione interstatale: v. *Chambre des appels*, 5 juin 1986, 187 P - 6/86 e *Chambre des appels*, 5 juin 1986, 188 P - 7/86, ove viene ribaltato il giudizio di prima istanza in virtù della violazione dell’art. 6 paragrafo 3 della CEDU.

Si riportano i testi, in lingua francese, delle due norme del *Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin*:

Art. 22 “*A l’audience, les parties peuvent se faire entendre dans les conditions prévues à l’article 14 ci-dessus.*

En matière pénale, le prévenu, s’il est présent à l’audience, aura la parole le dernier. S’il s’est fait représenter à l’audience, ce droit est donné à son représentant.

L’affaire peut être débattue et être tranchée par la Chambre sans égard à la comparution des personnes citées”.

Art. 30 “*Dans la mesure où la Convention révisée pour la navigation du Rhin et le présent règlement ne contiennent pas de prescriptions applicables, la Chambre peut appliquer à titre supplétif les dispositions de procédure prévues par le droit du tribunal qui a jugé en première instance, notamment en vue d’assurer le droit des parties à être entendues”.*

¹³⁹ Cfr. *infra* capitolo 4.

¹⁴⁰ V. *supra* capitolo 2.

decisamente più incisivo, perché dotato di poteri regolamentari e giurisdizionali, collocato, però, all'evidenza su un terreno prettamente internazionale. Pertanto, le problematiche che inevitabilmente si porranno saranno quelle di un coordinamento con il diritto dell'Unione europea nel caso in cui solo un gruppo di Stati membri o, perché no, più Regioni di diversi Stati membri, decidessero di creare un'autorità di corridoio per raggiungere più rapidamente e più efficientemente gli obiettivi posti dallo stesso ordinamento europeo.

Capitolo quarto

Strumenti per la creazione dell'Autorità di corridoio tra potere *estero* degli Stati e competenze dell'UE

Sommario: - 1. Come addivenire alla creazione dell'Autorità di corridoio?. - 1.1. Il problema del riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, in particolare la cosiddetta competenza '*esterna*'. - 1.2. La competenza '*esterna*' dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di trasporti e infrastrutture TEN-T. - 1.3. Il procedimento di conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione europea. - 2. Strumenti per la creazione dell'Autorità di corridoio. - 2.1. A) La prospettiva '*europaista*': l'iniziativa dell'Unione europea e la valorizzazione del ruolo della cooperazione tra gli Stati membri. - 2.2. B) La prospettiva '*mista*': l'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri. - 2.3. C) La prospettiva '*internazionalista*': l'iniziativa dei soli Stati membri e la valorizzazione del potere *estero* degli Stati. - 3. La scelta del modello e le sue ricadute sul piano del diritto UE e del diritto interno. - 3.1. Il modello della Commissione fluviale renana. - 3.2. Il modello dell'agenzia decentrata europea.

1. Come addivenire alla creazione dell'Autorità di corridoio?

Nei due capitoli precedenti si è tentato di ricostruire, nella maniera più funzionale e completa possibile, quelle che sono le caratteristiche dei due modelli presi in considerazione nell'attuale ricerca, vale a dire le Agenzie europee¹ e le Commissioni fluviali².

Addentrando nell'analisi di ambedue gli archetipi, si è da subito - o tuttalpiù nel corso del lavoro - optato per la specifica articolazione dei medesimi che è risultata più funzionale all'obiettivo della ricerca che, è bene ricordarlo ancora una volta³, consiste nell'individuazione del modello più adatto - tra quelli esistenti e più significativi

¹ V. *supra* capitolo 2.

² Cfr. *supra* capitolo 3.

³ Si veda, in particolare, capitolo 1 § 3.1.

all'interno delle esperienze sia del diritto internazionale che del diritto dell'Unione europea - per l'ideazione di quella che abbiamo chiamato “*Autorità di corridoio*”, cioè un organo che possa, nel contempo, fungere, all'interno del corridoio di riferimento, da garante dell'effettiva realizzazione delle infrastrutture programmate a livello europeo nell'ambito della politica in materia di reti transeuropee e da ente regolatore dei traffici che ivi si realizzano.

Così, nel caso delle Commissioni fluviali, è parso più utile soffermarsi sin dall'inizio sullo studio della sola Commissione centrale per la navigazione sul Reno, sia per l'antichità della sua creazione ed evoluzione, sia per il fatto che in essa si svolgono significative e reali⁴ attività di natura non solo regolamentare, ma addirittura giurisdizionale.

Nel caso delle Agenzie europee, invece, si è preferito muovere da un'analisi delle varie tipologie allo scopo essenziale di evitare confusioni terminologiche e/o tipologiche, per poi soffermarsi con più attenzione ed interesse sulla figura delle cosiddette “*regulatory Agencies*”, o meglio delle Agenzie decentralizzate, e, ancor più specificamente sul tipo di Agenzie dotate di *genuinely final, decision-making powers*.

In tal modo, giunti a questo punto della ricerca, si tratta ora di capire quale dei due interessanti modelli analizzati sia allo stesso tempo anche compatibile – o maggiormente compatibile - con il complesso sistema giuridico che caratterizza attualmente gli Stati europei, in particolare quei Paesi che sono anche membri dell'Unione europea.

Ora, poiché trattasi di archetipi che nascono e si sviluppano in due ambiti giuridici differenti, si rende necessaria un'analisi degli strumenti con i quali si possa validamente addivenire alla creazione dell'auspicata Autorità di corridoio.

Tale analisi sarà l'oggetto della prima parte del presente capitolo, ove verranno presentate e studiate le possibili modalità di creazione e sviluppo dell'Autorità di corridoio secondo tre differenti prospettive – europeista, mista ed internazionalista- , mentre la seconda parte del presente capitolo sarà dedicata alle ricadute sull'ordinamento interno e su quello dell'Unione europea dei due citati modelli di Autorità.

⁴ Mentre paiono più labili le attività svolte, ad esempio, dalla Commissione danubiana (v. *supra*, capitolo 3).

Al termine di tale opera ricostruttiva, potrà emergere il modello che risulterà preferibile perché maggiormente funzionale e maggiormente compatibile con l'ordinamento giuridico dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Tuttavia, prima di addentrarsi in tale analisi, pare doveroso precisare che, per dare più completezza al lavoro, si dovrà tener sempre presente un importante dato di fatto, cioè che alcuni corridoi attraversano solo Stati membri, altri, invece, percorrono anche Stati terzi, candidati e non⁵, sollevando naturalmente qualche problema ricostruttivo in più. Infatti, in tal caso occorrerà presumibilmente diversificare lo strumento da utilizzare per istituire la citata Autorità di corridoio, optando necessariamente per un accordo internazionale.

Così, se si volesse addivenire alla creazione dell'organo comune, potrebbero profilarsi più scenari.

Innanzitutto, l'Unione europea stessa potrebbe prendere l'iniziativa e creare un'Agenzia con poteri incisivi che vada a sostituirsi o addirittura ad avvalersi dei medesimi coordinatori dei singoli corridoi.

Tuttavia, potrebbe anche profilarsi l'ipotesi per cui solo alcuni Stati potrebbero essere interessati a creare l'organo comune, mentre altri potrebbero non voler optare per regolamentazioni di questo tipo.

Ora, mentre nella prima ipotesi sarà l'Unione a svolgere un ruolo di primo piano, nel secondo caso, invece, potrebbero prospettarsi due ulteriori possibilità: da un lato, l'Unione europea potrebbe mantenere il suo ruolo di protagonista avvalendosi, ad esempio, dello strumento, di nuovo impulso nel panorama europeo, della cooperazione rafforzata, dando così la possibilità agli Stati restii alla creazione dell'organo comune di aderire eventualmente e successivamente al regolamento di cooperazione rafforzata; dall'altro lato, i singoli Stati interessati potrebbero siglare un accordo internazionale tra loro. In quest'ultimo caso, come si vedrà⁶, qualora venisse coinvolto un Paese terzo, vi sarebbe una negoziazione unica, mentre nelle due precedenti ipotesi, una volta adottato il regolamento di istituzione dell'organo comune, l'Unione dovrebbe poi stipulare apposito accordo internazionale con il/i Paese/i terzo/i interessato/i, ad esempio la

⁵ Ad esempio, per restare ai *corridors* che attraversano l'Italia, il numero 6 da Genova, passando per Milano/Novara, raggiungerà la Svizzera – Paese notoriamente extra UE - per poi proseguire verso il Nord Europa.

⁶ Si veda più approfonditamente *infra* § 1.4.

Svizzera, sempre qualora, naturalmente, si optasse per coinvolgere anche Paesi *extra* UE nella gestione comune.

Onde sgomberare il campo da possibili incompatibilità e valutare al meglio la stessa praticabilità di una o anche tutte le vie proposte, è bene chiarire da subito un presupposto logico imprescindibile, cioè delineare quello che è il riparto di competenze tra Stati membri e Unione europea non solo in relazione ai settori delle reti transeuropee e dei trasporti, ma anche alle relazioni esterne con i Paesi non membri dell'Unione.

1.1. Il problema del riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, in particolare la cosiddetta competenza 'esterna'.

Come si è accennato in apertura di lavoro⁷, la materia delle reti transeuropee rientra tra i settori a competenza concorrente tra Stati membri e Unione, così come il settore dei trasporti.

Più precisamente, l'art. 4⁸ paragrafo 2 del Trattato sul Funzionamento elenca le due materie rispettivamente nelle lettere *h*) e *g*), e il Protocollo n. 25 precisa che “*quando*

⁷ V. *si supra*, capitolo 1 § 1.1.

⁸ Si riporta il testo dell'art. 4 TFUE:

“1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.

2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:

a) mercato interno;

b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato;

c) coesione economica, sociale e territoriale;

d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;

e) ambiente;

f) protezione dei consumatori;

g) trasporti;

h) reti transeuropee;

i) energia;

j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.

3. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.

l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore"⁹.

Trattasi, pertanto, di ambiti in cui gli Stati membri, a differenza di quanto avviene nelle materie di competenza esclusiva, conservano un certo margine di manovra, nel senso che possono adottare non solo norme di applicazione e di attuazione di atti dell'Unione, ma anche provvedere autonomamente, purché nel rispetto degli obblighi loro derivanti dalla partecipazione all'Unione medesima.

In relazione a tali settori, peraltro, l'ordinamento europeo detiene, in quanto soggetto autonomo di diritto internazionale, anche una parallela competenza "esterna"¹⁰, vale a dire una competenza legata ad una delle attività più significative dell'azione esterna dell'Unione, cioè la conclusione di accordi internazionali.

A tal proposito, occorre precisare che i Trattati contengono, attualmente, varie disposizioni in cui espressamente autorizzano l'Unione a stipulare accordi internazionali con Stati terzi o con organizzazioni internazionali, ma, senza dubbio, le previsioni più significative sono quelle contenute all'interno dell'art. 216 TFUE.

4. *Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro*".

⁹ Protocollo (N. 25) sull'esercizio della competenza concorrente, in *GUUE* C 326 del 26 ottobre 2012, p. 307.

¹⁰ Sulla competenza esterna dell'Unione, si vedano, *ex multis*: S. AMADEO, *Unione europea e treaty making power*, Giuffrè, Milano, 2005; E. CANNIZZARO (a cura di), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague, 2001; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 378 e ss.; M. FRIGO – A. LANG – M. VALENTI, *Diritto della Comunità internazionale e dell'Unione europea. Casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2011; J. P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Éditions Dalloz, Paris, 2010; P. MADDALON, *L'action extérieure de l'Union européenne*, in *Europe*, 2008, n. 7, pp. 262 e ss.; P. MENGOZZI, *Le relazioni esterne della Comunità europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 5 e ss.; V. MICHEL, *Les compétences externes implicites: continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique*, in *Europe*, 2006, n. 10, pp. 4 e ss.; T. M. MOSCHETTA, *Sull'efficacia degli accordi internazionali nell'ordinamento giuridico comunitario: recenti sviluppi e prospettive evolutive*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2007, pp. 87 e ss.; P. PESCATORE, *Les relations extérieures des communautés européennes (Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales)*, in *Hague Academy of International law (Recueil des cours 1)*, Vol. 103, 1961, pp. 1 e ss.; P. REUTER, *Rapports des trois Traitè avec les autres engagements internationaux souscrits par les Etats membres*, in *Droit des Communautés européennes*, 1969, pp. 89 e ss.; L. S. ROSSI, *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Riv. dir. internaz.*, 2007, n. 4, pp. 1008 e ss.; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 5 e ss.; R. A. WESSEL, *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1135 e ss.

Tale norma, infatti, recependo la giurisprudenza precedente sul punto (di cui si dirà a breve) contempla una competenza a concludere accordi internazionali da parte dell'Unione europea assai ampia, nel senso che essa non viene limitata ai soli casi in cui i Trattati la prevedano espressamente, ma si estende anche alle ipotesi in cui ciò si renda necessario “*per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati*”, oppure sia previsto in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure ancora “*possa incidere su norme comuni o alterarne la portata*”¹¹. A completamento del sistema, l'art. 3 paragrafo 2 TFUE qualifica tale competenza come esclusiva¹², facendo proprio, anche in tal caso, un precedente filone giurisprudenziale europeo sul punto, che era addivenuto all'elaborazione della cosiddetta teoria del “*parallelismo tra competenze interne e competenza esterna*”¹³, parallelismo che, come è stato sottolineato in dottrina¹⁴, era, peraltro, già stato sancito all'interno del Trattato Euratom¹⁵.

Infatti, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza cosiddetta “*A.E.T.S.*”¹⁶, aveva affermato, spinta dall'esigenza di assicurare una certa coerenza nell'attività degli Stati membri e dell'Unione, una competenza esclusiva dell'allora Comunità a concludere accordi internazionali anche qualora la stessa non fosse espressamente

¹¹ Così l'art. 216 TFUE, che ivi si riporta: “*1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.*

2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri”.

¹² L'art. 3 paragrafo 2 TFUE stabilisce che “*L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata*”.

¹³ Adottata, cioè, sotto la vigenza del precedente sistema di trattati.

¹⁴ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p. 79.

¹⁵ La norma, collocata in apertura del Capo 10 (“*Relazioni con l'esterno*”) del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), stabilisce che:

“*Nell'ambito della sua competenza, la Comunità può impegnarsi mediante la conclusione di accordi o convenzioni con uno Stato terzo, una organizzazione internazionale o un cittadino di uno Stato terzo.*

Tali accordi o convenzioni sono negoziati dalla Commissione secondo le direttive del Consiglio e sono conclusi dalla Commissione con l'approvazione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata. Tuttavia, gli accordi o convenzioni, cui possa darsi esecuzione senza intervento del Consiglio e nei limiti del bilancio in causa, sono negoziati e conclusi dalla Commissione, a condizione di renderne edotto il Consiglio” (testo tratto dalla Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in *GUUE* del 26 ottobre 2012, C 327, pp. 3 e ss.).

¹⁶ Acronimo per Accordo Europeo Trasporto su Strada, poiché la causa aveva come oggetto l'annullamento della deliberazione del Consiglio del 20 marzo 1970 relativa alla negoziazione e alla stipulazione, da parte degli Stati membri dell'allora CEE, dell'accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada.

prevista dal Trattato CE, in particolare quando fosse stata già adottata a livello comunitario la disciplina di un dato settore. Più precisamente, *“tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere — né individualmente, né collettivamente — di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si concentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere — con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario — degli impegni nei confronti degli Stati terzi. Di conseguenza, nell'attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne”*¹⁷.

Successivamente, all'interno del parere n. 1/76¹⁸, la Corte di giustizia CE precisava tale orientamento, riconoscendo la competenza comunitaria a siglare accordi con Stati terzi anche *“qualora i provvedimenti comunitari di carattere interno vengano adottati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale”*, poiché in tal caso *“la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia [...] necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità”*¹⁹.

¹⁷ Corte di giustizia CE, 31 marzo 1971, causa 22-70, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee. Accordo europeo trasporti su strada*, in *Racc.* 1971, pp. 274.

¹⁸ Parere della Corte del 26 aprile 1977, Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato CEE - *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, Parere 1/76, in *Racc.* 1977, pp. 741 e ss.

Il suddetto parere riguardava la competenza della Comunità europea a concludere un accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna sul Reno e la Mosella, onde risanare la difficile situazione economica che all'epoca piegava i trasporti fluviali della zona renana. Sul medesimo parere si veda anche *supra* capitolo 3, § 3.4 (in particolare nota n. 111).

¹⁹ Parere della Corte del 26 aprile 1977, Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato CEE - *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione*, cit., p. 755.

Già nella sentenza *“Kramer”* (Corte di giustizia CE, 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6-76, *Cornelis Kramer ed altri*, in *Racc.* 1976, pp. 1279 e ss.) la Corte aveva rilevato che questa competenza poteva desumersi implicitamente, nel caso di specie da atti emanati, in forza delle disposizioni del Trattato o degli Atti di adesione, dalle istituzioni comunitarie: *“Onde accertare, in un caso determinato, se la Comunità sia competente ad assumere impegni internazionali, si deve tener conto sia del diritto comunitario nel suo complesso, sia delle singole disposizioni. Detta competenza non deve essere in ogni caso espressamente prevista dal trattato, ma può desumersi anche, implicitamente, da altre disposizioni del trattato, dall'Atto di adesione e da atti emanati, in forza di tali disposizioni, dalle istituzioni comunitarie”* (così in Corte di giustizia CE, 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6-76, *Cornelis Kramer*, cit., p. 1308).

Procedendo nella stessa direzione, la Corte di giustizia europea è, poi, andata oltre, statuendo che tale competenza non può essere limitata al caso in cui la Comunità abbia adottato norme comunitarie nell'ambito di una politica comune: *“in tutti i settori che rientrano negli scopi del Trattato, infatti, l'art. 5 dello stesso impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi suddetti”*, anche perché *“i compiti della Comunità e gli scopi del Trattato sarebbero compromessi anche nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizioni adottate in settori non rientranti in politiche comuni ovvero a modificarne la portata”*²⁰. Trattandosi, dunque, seguendo il ragionamento della Corte, di competenza della Comunità avente carattere esclusivo, la medesima sussisterà anche a prescindere da un'eventuale incompatibilità tra le disposizioni dell'accordo internazionale e le norme comunitarie.

Così, allo stato attuale, ai sensi dell'art. 216 TFUE e seguendo la classificazione di autorevole dottrina²¹, ci troviamo di fronte alle seguenti possibili tipologie di competenza esterna che l'Unione è chiamata ad esercitare:

- 1) la cosiddetta 'competenza esterna normativamente prevista', il cui esempio classico è rappresentato dagli accordi di associazione *ex art. 217 TFUE*²² e che si caratterizza per essere anche *originariamente* esclusiva.
- 2) La cosiddetta 'competenza parallela preventiva', che si concretizza quando l'Unione conclude un accordo internazionale e in tal modo esercita anche, per la prima volta, la competenza interna; tuttavia, si tratta di un'ipotesi avente carattere eccezionale, che può realizzarsi solo entro stretti limiti, cioè solamente quando ciò sia necessario, come si è detto, per realizzare, all'interno di politiche dell'Unione uno degli obiettivi di cui ai trattati; peraltro, una volta esercitata essa diventa esclusiva.

²⁰ V. Parere della Corte del 19 marzo 1993, Parere emesso ai sensi dell'art. 228 n. 1 secondo comma del Trattato CEE - *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, parere 2/91, in *Racc.* 1993, p. 1077.

²¹ L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, cit., pp. 379 e ss.

²² Art. 217 TFUE: *“L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”*.

- 3) La cosiddetta ‘competenza parallela successiva’, contemplata nella parte finale dell’art. 216 TFUE in cui si dispone che l’Unione abbia competenza parallela nel caso in cui l’accordo internazionale “*possa incidere su norme comuni o alterarne la portata*”, eventualità che si realizza quando l’Unione ha già legiferato sulla medesima materia oggetto dell’accordo internazionale; ma anche, come ipotesi specifica, in quei casi in cui tale competenza sia prevista in un atto giuridico vincolante dell’Unione: in altri termini, quando quest’ultima ha già esercitato la propria competenza sul piano interno adottando un atto in cui si prevede che l’Unione stessa possa stipulare accordi internazionali in quella materia (si vedano, ad esempio sul punto le numerose sentenze cosiddette “*Open Sky*”²³).

Anche in tal caso, come nell’ipotesi *sub 2)*, la competenza è altresì esclusiva ma in via *derivata*, cioè connotata da esclusività una volta esercitata.

1.2. La competenza ‘*esterna*’ dell’Unione europea e degli Stati membri in materia di trasporti e infrastrutture *TEN-T*.

Senza dubbio, essendo, come si diceva poc’anzi²⁴, la competenza - sia nel settore dei trasporti che in quello delle reti transeuropee - di natura concorrente, essa non rientrerà nell’ipotesi *sub 1)*, ma si atteggerà a competenza esterna parallela di cui alle ipotesi *sub 2)* e *3)* che, dunque, una volta esercitata dall’Unione, diverrà anche esclusiva.

²³ Trattasi di ben otto pronunce della Corte di giustizia CE tutte emesse nel medesimo giorno: Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, *Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-466/98, in *Racc.* 2002, pp. 9427 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-467/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca*, in *Racc.* 2002, pp. 9519 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-468/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Svezia*, in *Racc.* 2002, pp. 9575 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-469/98, *Commissione delle Comunità europee contro République de Finlande*, in *Racc.* 2002, pp. 9627 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-471/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio*, in *Racc.* 2002, pp. 9681 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-472/98, *Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2002, pp. 9741 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-475/98, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d’Austria*, in *Racc.* 2002, pp. 9797 e ss.; Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-476/98, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, in *Racc.* 2002, pp. 9855 e ss.

²⁴ V. *supra* § 1.1.

In tal caso la competenza esterna dell'Unione sarà, almeno inizialmente, concorrente, ragion per cui in tale ambito l'accordo internazionale potrebbe essere concluso, in linea di principio:

- solamente dall'Unione europea;
- dall'Unione europea e dagli Stati membri, dando luogo alla figura dei cosiddetti 'accordi misti'²⁵;
- solo dagli Stati membri (tutti o solamente quelli interessati).

Si tratta, allora di stabilire se e in che misura tale competenza possa, nel corso di questi anni di legiferazione in sede europea in materia di trasporti e reti transeuropee, essere divenuta esclusiva e, dunque, se ed in che misura essa sia ancora esercitabile solo dagli Stati membri e/o dagli Stati membri *e* dall'Unione.

Ora, iniziamo l'analisi dall'insieme delle ipotesi contemplate all'interno dell'art. 3 paragrafo 2 TFUE, che sancisce la competenza esclusiva dell'UE in tre eventualità, cioè nel caso di accordi internazionali la cui stipula:

- sia prevista in un atto legislativo dell'Unione;
- si renda necessaria per consentire all'Unione di esercitare le proprie competenze a livello interno;
- possa andare ad incidere su norme comuni o modificarne la portata.

Nel primo caso bisognerà verificare se è intervenuto un atto legislativo europeo allo scopo di stabilire che l'Unione europea sola possa concludere quell'accordo, nel qual caso vi sarebbe violazione dell'atto legislativo medesimo. Tale ipotesi era stata individuata, ad esempio, dalla Corte (in una delle famose sentenze "Open Sky"), nei seguenti termini: "*allorché la Comunità include nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi o conferisce espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare con i paesi terzi, essa acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti*"²⁶. Non pare essere questo il caso dei trasporti e delle infrastrutture TEN-T, poiché non si rinviene in nessuna delle due materia alcuna disposizione specifica riguardo alla creazione di un organo di regolazione comune tra Stati membri, eventualmente rivolto anche a Stati terzi.

²⁵ Su cui si veda *infra* § 1.3.

²⁶ Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-467/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca*, cit., p. 9557.

Nel secondo caso, invece, la competenza esterna è concorrente semplicemente perché non è stata ancora esercitata quella interna e il problema potrebbe essere che, senza la conclusione dell'accordo internazionale, essa potrebbe non essere più esercitabile nemmeno per il futuro. Ma non pare essere nemmeno questo il nostro caso.

Infine, l'eventualità degli accordi la cui conclusione possa andare ad incidere su norme comuni o comunque a modificarne la portata è ipotesi più complessa, poiché si tratta di stabilire quando si verifichi questa incidenza su norme comuni. E, in effetti, è su questo terreno che si è registrato il maggior numero di controversie²⁷, circostanza che ha dato modo alla giurisprudenza comunitaria di chiarire la portata dell'inciso.

Così, se da un lato non si richiede una disciplina completa²⁸, tuttavia si pretende che essa sia almeno molto estesa, non essendo stata reputata sufficiente, ad esempio, un'armonizzazione solo parziale.

Ad ogni modo, non viene richiesta una concordanza totale tra l'oggetto dell'accordo internazionale e quello della normativa europea, poiché l'analisi dovrà basarsi anche

²⁷ All'esito delle quali, peraltro, quasi mai la Corte di giustizia europea si è pronunciata per l'esclusività della competenza.

²⁸ Si riportano alcuni passaggi di una delle sentenze "Open Sky" citate, poiché riassume efficacemente il percorso giurisprudenziale sul tema compiuto fino alla data del 5 novembre 2002: "Orbene, la Corte ha già statuito, ai punti 16-18 e 22 della citata sentenza AETS, che la competenza della Comunità a concludere accordi internazionali deriva non solo da un'espressa previsione del Trattato, ma può desumersi anche da altre disposizioni dello stesso e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità; che, in particolare, tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere - né individualmente, né collettivamente - di contrarre con gli Stati terzi obblighi che incidano su dette norme o che ne alterino la portata, e che, infatti, a mano a mano che queste norme comuni vengono adottate, la Comunità sola è in

81 Occorre ancora definire a quali condizioni gli accordi internazionali presi in considerazione possano incidere sulla portata delle norme comuni o alterare la stessa e, di conseguenza, stabilire in che termini la Comunità acquisisca una competenza esterna grazie all'esercizio della sua competenza interna.

82 Secondo la giurisprudenza della Corte, questo si verifica quando gli accordi internazionali rientrano nell'ambito di applicazione delle norme comuni (sentenza AETS, cit., punto 30) o comunque di un settore già in gran parte disciplinato da tali norme (parere 2/91, cit., punto 25). In quest'ultima ipotesi, la Corte ha statuito che gli Stati membri non possono, se non tramite le istituzioni comuni, assumere impegni internazionali, e ciò anche se non vi siano contraddizioni tra questi ultimi e le norme comuni (parere 2/91, cit., punti 25 e 26).

83 Pertanto, allorché la Comunità include nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi o conferisce espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare con i paesi terzi, essa acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti (citati pareri 1/94, punto 95, e 2/92, punto 33).

84 Lo stesso vale, anche in mancanza di clausola espressa che autorizzi le istituzioni a negoziare con i paesi terzi, quando la Comunità realizza un'armonizzazione completa in un determinato settore, poiché il mantenimento da parte degli Stati membri di una certa libertà di negoziare coi paesi terzi potrebbe incidere, ai sensi della precitata sentenza AETS, sulle norme comuni così adottate (v. citati pareri 1/94, punto 96, e 2/92, punto 33)": così Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-467/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca*, cit., pp. 9556 e ss.

sulla natura e il contenuto delle disposizioni, considerando addirittura le prevedibili prospettive di evoluzione del diritto dell'Unione nel settore in esame²⁹.

²⁹ V. Parere 1/03 della Corte (seduta plenaria) del 7 febbraio 2006, Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, Parere 1/03, in *Racc.* 2006 pp. 1145 e ss., di cui si riportano alcuni consideranda interessanti ai fini della presente analisi:

"[...] statuendo in termini molto più generici, la Corte ha riconosciuto una competenza esclusiva della Comunità, in particolare, laddove la conclusione di un accordo da parte degli Stati membri sia incompatibile con l'unicità del mercato comune e con l'applicazione uniforme del diritto comunitario (sentenza AETS, cit., punto 31) o laddove, in ragione della natura stessa delle disposizioni comunitarie esistenti, quali atti legislativi che contengono clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di Stati terzi o all'armonizzazione completa di una determinata questione, ogni accordo relativo a tale materia incida necessariamente sulle disposizioni comunitarie ai sensi della citata sentenza AETS (v., in tal senso, parere 1/94, cit., punti 95 e 96, nonché sentenza Commissione/Danimarca, cit., punti 83 e 84).

123. Per contro, la Corte non ha riconosciuto una competenza esclusiva della Comunità allorché, in ragione della natura di prescrizioni minime sia delle disposizioni comunitarie sia di quelle di una convenzione internazionale, quest'ultima non poteva impedire la piena applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri (parere 2/91, cit., punto 18). Del pari, la Corte non ha riconosciuto la necessità di una competenza esclusiva della Comunità motivata dal rischio che accordi bilaterali creino distorsioni di flussi di servizi nel mercato interno, rilevando che nessuna disposizione del Trattato impediva alle istituzioni di organizzare, mediante le norme comuni da esse adottate, azioni concertate nei confronti di Stati terzi o di prescrivere i comportamenti che gli Stati membri dovevano adottare verso l'esterno (parere 1/94, cit., punti 78 e 79, nonché la sentenza Commissione/Danimarca, cit., punti 85 e 86).

124. In tale contesto, occorre ricordare che la Comunità dispone solo di competenze di attribuzione e che, pertanto, l'esistenza di una competenza, per di più non espressamente prevista da Trattato e di natura esclusiva, deve basarsi su conclusioni derivanti da un'analisi concreta del rapporto esistente tra l'accordo previsto e il diritto comunitario in vigore e da cui risulti che la conclusione di un tale accordo può incidere sulle norme comunitarie.

125. In alcuni casi, l'esame e il confronto dei settori disciplinati sia dalle disposizioni comunitarie sia dall'accordo previsto sono sufficienti ad escludere ogni incidenza su tali disposizioni (citati pareri 1/94, punto 103; 2/92, punto 34, e 2/00, punto 46).

126. Tuttavia, non è necessario che sussista una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa comunitaria. Qualora occorra determinare se il criterio indicato dalla formula «di un settore già in gran parte disciplinato da norme comunitarie» (parere 2/91, cit., punti 25 e 26) sia soddisfatto, l'analisi deve basarsi non solo sulla portata delle disposizioni in questione, ma anche sulla natura e sul contenuto delle stesse. Occorre inoltre prendere in considerazione non soltanto lo stato attuale del diritto comunitario nel settore interessato, ma anche le sue prospettive di evoluzione, qualora esse siano prevedibili al momento di tale analisi (v., in tal senso, parere 2/91, cit., punto 25).

127. La necessità di prendere in considerazione non solo l'ampiezza del settore disciplinato, ma anche la natura e il contenuto delle disposizioni comunitarie è espressa anche nella giurisprudenza della Corte, ricordata al punto 123 del presente parere, secondo cui la natura delle prescrizioni minime contenute sia nelle disposizioni comunitarie sia in quelle dell'accordo internazionale può portare alla conclusione della mancanza di incidenza, anche se le disposizioni comunitarie e quelle dell'accordo disciplinano lo stesso settore.

128. In definitiva, è essenziale garantire un'applicazione uniforme e coerente delle disposizioni comunitarie ed un corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono al fine di preservare la piena efficacia del diritto comunitario.

129. D'altra parte, un'eventuale iniziativa diretta ad evitare contraddizioni tra il diritto comunitario e l'accordo previsto non esime dal verificare, prima di concludere tale accordo, se quest'ultimo sia tale da incidere sulle norme comunitarie (v. in particolare, in tal senso, parere 2/91, cit., punto 25, e sentenza Commissione/Danimarca, cit., punti 101 e 105)".

Tuttavia, anche in queste ultime ipotesi non sembra potersi affermare che, allo stato attuale, la creazione di un'Autorità di corridoio comune sia inibita in alcun modo, neppure in una prospettiva di evoluzione futura delle norme comuni attualmente esistenti³⁰: infatti, essa, da un lato, non va ad ostacolare l'attività dell'Unione europea che si renda necessaria per consentire a quest'ultima di esercitare le proprie competenze in materia di infrastrutture e trasporti; tutt'altro. Tale Autorità, infatti, si rivelerebbe uno strumento in più, che gli Stati potrebbero creare anche autonomamente per migliorare la disciplina già dettata a livello europeo.

Dall'altro lato, l'istituzione di un organo comune di tal fatta non andrebbe neppure ad incidere né tantomeno a modificare la portata di norme comuni, ma semplicemente ancora una volta fornirebbe un *quid pluris* all'attuazione della normativa europea.

Non bisogna, infatti, dimenticare, come si diceva in apertura di paragrafo, che gli Stati membri possono adottare non solo norme di applicazione e di attuazione di atti dell'Unione, ma anche provvedere autonomamente, purché nel rispetto degli obblighi loro derivanti dalla partecipazione all'Unione medesima. Pertanto, nell'eventualità in cui essi (o parte di essi) volessero dar vita all'Autorità di corridoio indipendentemente dall'Unione europea, non farebbero altro che innalzare il livello di sviluppo legislativo e attuativo sia in materia di realizzazione delle reti TEN-T - garantendone un completamento più rapido ed efficace - sia in tema di regolazione dei trasporti, effettuando un'attività certamente in grado di assicurare un livello più elevato in termini di qualità ed efficienza dei servizi sull'intera rete transeuropea.

Soprattutto, un'Autorità di corridoio garantirebbe una migliore gestione delle infrastrutture e una migliore regolazione dei servizi proprio sulle tratte transfrontaliere,

³⁰ C'è stato un caso (Corte di giustizia UE, 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2005, pp. 4828 e ss.) – interessante anche nell'economia generale del presente lavoro - in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto la compatibilità di alcuni accordi bilaterali stipulati dal Lussemburgo con taluni Paesi all'epoca *extra* UE che contenevano disposizioni relative al trasporto per via navigabile di persone e merci. La Commissione aveva contestato il comportamento tenuto dal Lussemburgo, rimproverandogli di aver violato la competenza esterna esclusiva della Comunità (così come formulata con la celebre sentenza "AETS"), poiché, a detta dell'istituzione europea, essi si ripercuotevano, tra l'altro, sulle regole comuni adottate a livello comunitario nel Regolamento n. 1356/96 riguardante proprio le regole comuni applicabili ai trasporti di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri al fine di realizzare in tali trasporti la libera prestazione dei servizi [Regolamento (CE) n. 1356/96 del Consiglio dell'8 luglio 1996 riguardante regole comuni applicabili ai trasporti di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri al fine di realizzare in tali trasporti la libera prestazione dei servizi, in *GUCE* L 175 del 13 luglio 1996, pp. 7-8].

laddove, cioè, maggiormente si verificano ritardi, congestioni nella realizzazione delle opere e/o distorsioni del regime concorrenziale.

Dunque, un'Autorità di corridoio, assuma essa le vesti di organo internazionale comune o di Agenzia regolatoria europea, garantirebbe *icto oculi* standard qualitativi più elevati sia nel settore delle infrastrutture che dei trasporti, a tutto vantaggio anche di quella coesione economica, sociale e oggi anche regionale del complesso dei Paesi dell'Unione europea cui si accennava in apertura di ricerca³¹.

Sgomberato il campo dai dubbi circa un'eventuale inibizione dell'iniziativa per la creazione dell'Autorità di corridoio che promani dai soli Stati membri, appaiono sullo scenario come praticabili tutte e tre le ipotesi elencate in apertura di paragrafo. A questo punto, pare allora utile, per completezza, soffermarsi, seppur brevemente, sulla procedura attualmente prevista dai Trattati per la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione europea. Tale sarà l'argomento di approfondimento del prossimo paragrafo, ove ci si soffermerà anche sull'analisi dei citati accordi misti.

1.3. Il procedimento di conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione europea.

E' l'art. 218³² TFUE a dettare la disciplina relativa alla procedura per la stipula degli accordi internazionali da parte dell'Unione.

³¹ V. *supra* capitolo 1, § 1.

³² Si riporta il testo completo dell'art. 218 TFUE:

“1. Fatte salve le disposizioni particolari dell'articolo 207, gli accordi tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati e conclusi secondo la procedura seguente.

Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.

3. La Commissione, o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

4. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

5. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore.

6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo.

Appare subito evidente che un ruolo decisivo viene svolto dal Consiglio, cui spetta, infatti, la decisione relativa alla conclusione dei medesimi, mentre la Commissione è, in via generale³³, l'istituzione che dà l'avvio alla procedura mediante l'invio di apposita raccomandazione al Consiglio medesimo, laddove invece il Parlamento riveste un ruolo meno incisivo, poiché viene chiamato, di regola, ad esprimere un parere non vincolante³⁴.

Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo:

a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti:

i) accordi di associazione;

ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione;

iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione;

v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo.

In caso d'urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l'approvazione;

b) previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare.

All'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9, può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso. Il Consiglio correda eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.

8. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta. L'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo 212 con gli Stati candidati all'adesione. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

9. Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

10. Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura.

11. Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati".

Regole particolari, comportanti il coinvolgimento della Banca centrale europea, sono, invece, previste dall'art. 219 TFUE per quanto concerne negoziazione e conclusione di accordi in materia monetaria e valutaria.

³³ Quando l'accordo riguarda *esclusivamente* o *principalmente* la politica estera e di sicurezza comune tale potere di iniziativa spetta all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza: cfr. *supra*, art. 218 paragrafo 3 TFUE.

³⁴ Ma, *ex art.* 218 paragrafo 6 TFUE, non per gli accordi che riguardino esclusivamente politica estera e di sicurezza comune né, *ex art.* 207 paragrafo 4 TFUE, per gli accordi in materia di politica commerciale. E', invece, necessaria, *ex art.* 218 paragrafo 6 *lett. a)* TFUE, la previa approvazione del Parlamento in relazione ad alcune tipologie di accordi (ad esempio gli accordi con ripercussioni finanziarie

In passato la Commissione, facendo leva sulla citata teoria del parallelismo, aveva sostenuto di poter concludere, al posto del Consiglio, un accordo in un settore, quale quello della concorrenza, ove il Trattato le conferisce ampi poteri decisionali. Per ovvie ragioni, tale tesi era stata respinta saldamente dalla Corte di giustizia³⁵, ragion per cui oggi non è assolutamente dubitabile, a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che la conclusione e decisione in materia di accordi internazionali spettino al Consiglio e solamente l'iniziativa alla Commissione europea.

Peraltro, anche la Corte di giustizia può essere chiamata a svolgere un ruolo importante all'interno della procedura in analisi, laddove venga ad essa richiesto, *ex art.* 218 paragrafo 11 TFUE, un parere, che si caratterizza per essere vincolante e preventivo rispetto alla conclusione dell'accordo internazionale, sulla compatibilità di quest'ultimo con i Trattati.

Ed in effetti, come si è visto *supra*³⁶, la Corte è stata più volte interpellata per tale via dalle altre istituzioni coinvolte nella procedura, in particolare allo scopo di definire il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri in materia di accordi internazionali.

Dovrebbe, così, risultare chiarito all'interno del presente paragrafo, l'*iter* della procedura da volersi eventualmente attivare nel caso in cui si optasse per l'adozione, da parte dell'Unione, di un regolamento istitutivo dell'Autorità di corridoio da 'estendere' a Paesi terzi tramite un accordo internazionale: raccomandazione della Commissione, negoziazione e conclusione da parte del Consiglio, previa eventuale approvazione del Parlamento (ad esempio nel caso in cui si prospettassero ingenti risorse finanziarie da impiegare – ipotesi che pare però assai improbabile nel nostro caso) e previa eventuale richiesta di parere alla Corte di giustizia UE, strumento attivabile da subito nel caso in cui qualcuno sollevasse dubbi circa la compatibilità di un accordo di tal fatta con i Trattati UE.

considerevoli per l'Unione europea o quelli relativi a settori cui si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora si renda necessaria l'approvazione del Parlamento europeo).

³⁵ V. Corte di giustizia, 9 agosto 1994, causa C-327/91, *Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*1994, pp. 3666 e ss.

³⁶ Cfr. *supra*, §§ 4.1.1. e 4.1.2.

Per completezza, pare opportuno soffermarsi in questa sede sul tema dei sopramenzionati³⁷ ‘*accordi misti*’.

Vi sono, infatti, casi in cui - come si è visto ampiamente *supra* - non sempre la competenza dell’Unione europea in una certa materia si estende all’intero oggetto³⁸ dell’accordo internazionale. Quest’ultimo, pertanto, viene concluso in forma cosiddetta mista, vale a dire sia dall’Unione che dagli Stati membri³⁹.

La possibilità di concludere tali accordi era espressamente prevista, all’epoca dei trattati istitutivi delle tre Comunità, solo per l’Euratom⁴⁰, ma la mancanza di riferimenti negli altri due trattati non ha mai impedito il ricorso a tale strumento anche da parte delle altre due Comunità; anzi, probabilmente - quantomeno all’inizio - la pratica degli accordi misti rappresentò una scelta, per così dire, obbligata di fronte al fatto che alcuni Stati terzi si rifiutavano di riconoscere la competenza della Comunità europea e spesso pretendevano, per tal motivo, la presenza anche degli Stati membri⁴¹. Successivamente, l’accordo in forma mista divenne un valido strumento per risolvere l’*empasse* che si veniva a profilare a fronte del problema, di cui si è detto ampiamente⁴², del riparto di competenze stabilito dai trattati.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali – aspetto centrale della trattazione all’interno del presente paragrafo - il procedimento di conclusione di tali accordi non si differenzia

³⁷ V. *supra* § 1.2.

³⁸ In particolare, si possono verificare due ipotesi:

- l’oggetto dell’accordo internazionale potrebbe ricadere in parte nella competenza esclusiva dell’Unione europea, in parte in quella propria dei soli Stati membri;

- l’oggetto potrebbe, altresì, ricadere in parte nella competenza esclusiva dell’Unione e in parte in quella concorrente, ma con gli Stati membri che potrebbero non consentire alle istituzioni europee l’esercizio della competenza esterna per la parte *de qua*.

Per quanto concerne i criteri di individuazione in concreto degli accordi misti v. G. TOGNAZZI, *Nozione e classificazione degli accordi misti*, in *Dir. comm. scambi internaz.*, 1994, pp. 590 e ss.

³⁹ Per portare un esempio caro al presente lavoro (v. *supra* capitolo 3) e ragionando ovviamente per assurdo, se la Convenzione di Mannheim dovesse essere siglata oggi per la prima volta, si dovrebbe ricorrere ad un accordo misto: v. C. SCHMITTER, *Union européenne et Commission centrale pour la navigation du Rhin – Deux légitimités pour la gestion du marché rhénan*, in *Revue du marche commun et de l’Union européenne*, 2012, n. 564, p. 22.

⁴⁰ Art. 102 del Trattato Euratom cit., “*Gli accordi o convenzioni conclusi con uno Stato terzo o una organizzazione internazionale o un cittadino di uno Stato terzo, nel quale siano parti, oltre la Comunità, uno o più Stati membri, possono entrare in vigore soltanto dopo l’avvenuta notificazione da parte di tutti gli Stati membri interessati che tali accordi o convenzioni sono divenuti applicabili conformemente alle disposizioni del loro diritto interno rispettivo*”.

⁴¹ L. DANIELE, *Diritto dell’Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, cit., p. 194; S. NICOLIN, *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi misti*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell’Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 180-181.

⁴² Cfr. *supra* §§ 4.1.1 e 4.1.2.

in linea di massima da quello previsto oggi dal Trattato sul Funzionamento (e descritto *supra*) per gli accordi puri. Naturalmente, l'Unione seguirà la procedura di cui all'art. 218 TFUE, mentre gli Stati membri seguiranno quella generalmente adottata nei singoli ordinamenti interni, ma, come ha più volte ribadito anche la Corte di giustizia europea⁴³, tutti dovranno procedere, nell'ambito delle rispettive competenze per materia, alla negoziazione e conclusione dell'accordo in modo tale che sia assicurata una stretta cooperazione, anche nell'esecuzione degli impegni assunti.

In relazione a quest'ultimo aspetto, per quanto riguarda le materie che rientrano nei settori di competenza concorrente, l'esecuzione può, in linea di principio, essere compiuta sia dall'Unione che dagli Stati membri; tuttavia, a volte, tale ripartizione viene fatta risultare, a scanso di equivoci, da un cosiddetto '*accordo interno*', vale a dire da un patto concluso dalla prima con i secondi parallelamente all'accordo internazionale che, come si può arguire dallo stesso aggettivo utilizzato nella locuzione ('*interno*'), non produce alcun effetto nei confronti dei Paesi terzi. Ad ogni modo, nella prassi si assiste più frequentemente ad una tendenza⁴⁴ da parte degli Stati membri a che l'Unione provveda all'esecuzione dell'accordo misto solo per la parte di propria competenza (esclusiva).

Inoltre, più a monte, poiché spesso, a livello pratico, risulta difficile tracciare una netta distinzione tra le competenze relative ai vari settori oggetto dell'accordo, è prassi che l'Unione europea depositi una dichiarazione *ad hoc* volta a specificare quali materie, all'interno del più vasto oggetto dell'accordo internazionale, rientrino nella propria competenza⁴⁵.

⁴³ V. Parere della Corte del 19 marzo 1993, Parere emesso ai sensi dell'art. 228 n. 1 secondo comma del Trattato CEE - *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, parere 2/91, cit., punto 36; Parere della Corte del 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, Parere 1/94, in *Racc.* 1994 pp. 5267 e ss.

⁴⁴ G. GAJA – A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2010, p. 232.

⁴⁵ V. si M. FRIGO – A. LANG – M. VALENTI, *Diritto della Comunità internazionale e dell'Unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 390 e ss. che riportano, a titolo esemplificativo, l'allegato alla decisione del Consiglio n. 2006/730/CE del 25 settembre 2006 2006/730/CE (Decisione n. 2006/730/CE del Consiglio, del 25 settembre 2006, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, in *GUUE* L 299 del 28 ottobre 2006, pp. 23 e ss.). Ma sul punto, si possono segnalare anche altri casi piuttosto recenti: si veda ad esempio, per quanto sia ancora allo stato embrionale, la Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, COM/2013/0154 final, in particolare l'Allegato I contenente la

2. Strumenti per la creazione dell’Autorità di corridoio.

Si è visto⁴⁶, dunque, che nulla inibisce la possibilità di un’iniziativa solamente interstatale - che prescindendo, cioè, da un intervento necessariamente anche dell’Unione - per la creazione dell’Autorità di corridoio.

A tal punto, si ritiene doveroso indicare tutti i possibili strumenti che possono essere utilizzati per istituire tale Autorità, unitamente alle possibili reciproche combinazioni e/o sotto-articolazioni.

Vediamole in ordine.

2.1. A) La prospettiva ‘europeista’: l’iniziativa dell’Unione europea e la valorizzazione del ruolo della cooperazione tra gli Stati membri.

L’ipotesi ottimale sarebbe naturalmente quella in cui la stessa Unione europea decidesse di creare l’organo di corridoio mediante propri atti normativi. Preferibile parrebbe, in particolare, l’adozione di un regolamento cui andrebbe necessariamente affiancarsi un successivo accordo internazionale da stipulare con uno o più Stati terzi interessati (si pensi, ad esempio, alla Svizzera o alla Serbia), onde coinvolgerli nella gestione dell’organo comune.

Tuttavia, poiché la tesi che si sostiene all’interno del presente lavoro ha carattere squisitamente sperimentale, non si possono trascurare eventuali complicazioni e/o

“Dichiarazione relativa all’ambito di competenza dell’Unione europea con riguardo alle materie disciplinate dal protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale” richiesta dall’articolo 17, paragrafo 3, del protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (che richiede, appunto, che lo strumento di ratifica, accettazione o approvazione di un’organizzazione regionale d’integrazione economica contenga una dichiarazione intesa a precisare le materie disciplinate dal protocollo la cui competenza è stata trasferita all’organizzazione dai suoi Stati membri che sono parti contraenti del protocollo).

⁴⁶ V. *supra* § 1.2.

problematiche che potrebbero affacciarsi all'orizzonte all'atto di creazione dell'organo *de quo*.

Ad esempio, potrebbe profilarsi all'orizzonte l'eventualità che non tutti gli Stati membri siano d'accordo sulla creazione dell'organo di corridoio, vanificando, così, l'adozione dell'atto.

In tal caso, tuttavia, nulla sarebbe ancora perduto: si potrebbe, infatti, ipotizzare, qualora, naturalmente si trovassero d'accordo almeno nove⁴⁷ Paesi membri, l'emanazione di un regolamento di cooperazione rafforzata, dando così la possibilità, allo stesso tempo, agli Stati interessati di veder realizzato il loro progetto e a quelli restii di aderire eventualmente e successivamente al regolamento di cooperazione rafforzata.

A questo punto, si ritiene, dunque, doveroso spendere, seppur brevemente, qualche parola in merito a quest'ultimo istituto⁴⁸.

⁴⁷ V. art. 20 TUE: “1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei trattati, nei limiti e con le modalità previsti nel presente articolo e negli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Sono aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri ai sensi dell'articolo 328 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. La decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri. Il Consiglio delibera secondo la procedura di cui all'articolo 329 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3. Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto. Le modalità di voto sono previste all'articolo 330 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti. Non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione”.

⁴⁸ Sulla cooperazione rafforzata, si vedano: V. F. AMTENBRINK – D. KOCHENOV, *Toward a More Flexible Approach to Enhanced Cooperation*, in A. OTT – E. VOS, *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2009, pp. 181 ss.; H. BRIBOSIA, *Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice*, in *Riv. dir. Union europ.*, 2001, pp. 111 e ss.; A. CANNONE, *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Cacucci Editore, Bari, 2005; J. M. DE AREILZA, *Enhanced Co-operation in the Treaty of Amsterdam: Some Critical Remarks*, in *Jean Monnet Working Paper*, 1998, in www.jeanmonnetprogram.org; V. M. DOUGAN, *The Unfinished Business of Enhanced Cooperation: Some Institutional Questions and their Constitutional Implications*, A. OTT- E. VOS, *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2009, pp. 175 e ss.; C. D. EHLERMANN, *Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Treaty of Amsterdam*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 246 e ss.; G. GAJA, *How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, pp. 855 e ss.; U. KORTENBERG, *Closer cooperation in the Treaty of Amsterdam*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 833 ss.; I. OTTAVIANO, *La prima cooperazione rafforzata dell'Unione europea: una disciplina comune in materia di legge applicabile a separazioni e*

Si tratta di uno strumento introdotto con il Trattato di Amsterdam, ma ancora poco utilizzato all'interno del sistema giuridico europeo, solo se si considera che se ne è fatto uso per la prima volta da parte dell'Unione in tempi piuttosto recenti, vale a dire con l'adozione del Regolamento (UE) n. 1259/2010 (cosiddetto regolamento "Roma III")⁴⁹, cui hanno fatto seguito una serie di iniziative che fanno ben pensare circa il fatto che si stia aprendo una nuova era per l'istituto in esame⁵⁰.

La disciplina è attualmente contenuta all'interno dell'art. 20 del TUE – che costituisce norma unica dell'apposito titolo (Titolo IV "Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate") - e degli articoli 326 e seguenti del TFUE, che dedica alla tematica un intero titolo (Titolo III "Cooperazioni rafforzate").

L'art. 20 detta quelle che sono le condizioni per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata, condizioni che, nel caso di creazione di un'Autorità di corridoio possono dirsi rispettate con estrema tranquillità. Anzi, ci si potrebbe addirittura azzardare a sostenere che uno strumento di tal fatta calzi proprio a pennello per l'ipotesi in cui l'istituzione dell'Autorità di corridoio non possa essere attuata "entro un termine

divorzi transnazionali, in *Dir. Un. eur.*, 2011, n. 1, pp. 113 e ss.; J. SHAW, *The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy*, in *Europea Law Journal*, 1998, 63 ss.

⁴⁹ Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in *GUUE* L 343 del 29 dicembre 2010, pp. 10 e ss. Peraltro, come è stato fatto notare dai primi commentatori, l'istituto della cooperazione non era stato certamente pensato primariamente per questioni attinenti al diritto internazionale privato, ma piuttosto avendo in mente come campo d'applicazione principale il diritto sostanziale, allo scopo di conferire ulteriore sviluppo al mercato interno (v. I. OTTAVIANO, *La prima cooperazione rafforzata dell'Unione europea*, cit., p. 118).

⁵⁰ Successivamente, infatti, una seconda cooperazione rafforzata è stata adottata in materia di brevetti: v. Regolamento (UE) n. 1257/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GUUE* L 361 del 31 dicembre 2012, pp. 1 e ss.

Attualmente, poi, è al vaglio una nuova proposta in materia di imposta sulle transazioni finanziarie, peraltro già autorizzata dal Consiglio (Decisione del Consiglio, del 22 gennaio 2013, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in *GUUE* L 22 del 25 gennaio 2013, pp. 11 e ss.): Proposta di direttiva del Consiglio che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, COM/2013/071 final.

Queste iniziative rendono lecito pensare che si stia attivando un nuovo *trend* a livello europeo in relazione all'utilizzo della cooperazione rafforzata, strumento che, in effetti, può rivelarsi molto più utile oggi che ci troviamo di fronte ad un'Unione a 28.

Del resto, lo stesso Comitato economico e sociale, nel parere emesso in relazione al regolamento "Roma III", aveva auspicato che l'istituto in esame divenisse strumento più diffuso all'interno dell'ordinamento europeo: "Il Comitato [...] spera che il ricorso alla cooperazione rafforzata consentirà, in futuro e anche in altri settori, di superare le difficoltà che ostacolano il progresso nelle materie e in determinate questioni che, in un certo momento, non riscuotono l'unanimità ma che vedono un certo numero di paesi intenzionati a portare avanti la reciproca collaborazione" (così in Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale COM(2010) 105 def. — 2010/0067 (CNS), in *GUUE* C 44 dell'11 febbraio 2011, pp. 167 e ss.).

ragionevole dall'Unione nel suo insieme"⁵¹. E, naturalmente, si tratterebbe di attività di cooperazione che il Consiglio adotterebbe, ai sensi dell'art. 20 paragrafo 2 TFUE, "*in ultima istanza*", cioè, come ha avuto modo di precisare recentemente la giurisprudenza europea, qualora risultasse impossibile adottare la relativa normativa da parte dell'Unione nel suo insieme in tempi quantomeno prevedibili⁵².

Inoltre, è indubbio che la cooperazione rafforzata nel caso *de quo* non solo rispetterebbe i trattati e il diritto dell'Unione, principalmente per il fatto che andrebbe ad incidere su materie di competenza concorrente⁵³, ma non recherebbe nemmeno pregiudizi al mercato o alla coesione economica, sociale e territoriale⁵⁴. Anzi, come si è visto *supra*, andrebbe addirittura a potenziarli. Così come, attuando l'organo comune una corretta ed efficace regolazione, esso non costituirebbe ostacolo e/o discriminazione per gli scambi intracomunitari, né tantomeno distorsioni della concorrenza⁵⁵, poiché, lo si è visto, esso sarebbe proprio destinato a scongiurare tali evenienze.

Certo, occorrerebbe un numero minimo di Stati membri partecipanti alla cooperazione, ma ciò non sembra rappresentare un ostacolo, poiché presumibilmente tutto fa ben sperare che su ventotto Paesi almeno nove⁵⁶ possano essere interessati alla creazione

⁵¹ Art. 20 paragrafo 2 TUE.

⁵² Dovrebbe, cioè, verificarsi un vero e proprio 'blocco', come quello che si manifestò in occasione delle negoziazioni che precedettero i due regolamenti citati. In una recentissima sentenza la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di chiarire il significato dell'inciso "*in ultima istanza*", che metterebbe in evidenza che "*solamente situazioni caratterizzate dall'impossibilità di adottare una normativa siffatta in un futuro prevedibile possono condurre all'adozione di una decisione che autorizza una cooperazione rafforzata [...]. Prendendo tale decisione definitiva, il Consiglio è nella posizione più idonea per valutare se gli Stati membri mostrino una volontà di compromesso e siano in grado di presentare proposte che possano condurre, in un futuro prevedibile, all'adozione di una normativa per l'Unione nel suo insieme*": v. Corte di giustizia UE, 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea*, ad oggi non ancora pubblicata.

⁵³ V. *incipit* art. 326 TFUE: "*Le cooperazioni rafforzate rispettano i trattati e il diritto dell'Unione*" e art. 20 paragrafo 1 prima parte TUE ("*1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione [...]*") citato in nota 47.

⁵⁴ V. seconda parte dell'art. 326 TFUE: "*Esse non possono recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi*" e art. 20 paragrafo 1 seconda parte TUE ("*Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione*") citato in nota 47.

⁵⁵ *Ut supra* (nota precedente).

⁵⁶ Ad esempio, con riferimento al citato Regolamento Roma III, esso fu adottato con la partecipazione iniziale di 14 Stati (oltre all'Italia, Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Ungheria), cui, recentemente se n'è aggiunto un quindicesimo: il 21 novembre 2012, infatti, la Commissione europea ha confermato, con la decisione 2012/714/UE (v. Decisione n. 2012/714/UE della Commissione, del 21 novembre 2012, che conferma la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e

dell'Autorità di corridoio. E comunque si tratterebbe di una circostanza frutto più di scelte politiche a livello nazionale che non di opzioni giuridiche vere o proprie.

Peraltro, è interessante, in vista di sviluppi futuri della collaborazione sul piano dell'intero complesso di Paesi dell'Unione, la possibilità che viene lasciata aperta agli Stati membri non partecipanti alla cooperazione già avviata⁵⁷, di richiedere l'inserimento all'interno della medesima ai sensi dell'art. 328 paragrafo 1 TFUE fatto salvo naturalmente il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione e degli atti che siano stati eventualmente già adottati nell'ambito della cooperazione rafforzata⁵⁸.

L'ingresso⁵⁹ comunque non è automatico, ma è subordinato, ai sensi dell'art. 331 TFUE, ad una "conferma" di partecipazione che deve essere deliberata dalla Commissione o, qualora quest'ultima fosse sfavorevole, dal Consiglio ma nella composizione limitata ai soli Paesi che partecipano già alla cooperazione⁶⁰.

alla separazione personale, in *GUUE* L 323 del 22 novembre 2012, pp. 18-19), la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nell'ambito della quale è stato adottato il regolamento "Roma III", che, pertanto, si applica anche in Lituania dal 22 maggio 2014.

Curiosamente, invece, il regolamento citato in materia di brevetti fu adottato con la partecipazione di ben 25 Stati membri, con l'Italia tra i non partecipanti.

⁵⁷ Si segnala, a titolo di completezza, che i Paesi rimasti fuori dalla cooperazione potrebbero anche non essere interessati ad un ingresso nella medesima e/o addirittura opporsi strenuamente alla sua instaurazione, come è accaduto recentemente nel caso dell'Italia e della Spagna che hanno addirittura impugnato la decisione di autorizzazione alla cooperazione rafforzata in tema di istituzione della tutela brevettuale unitaria (Decisione n. 2011/167/UE del Consiglio, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GUUE* L 76, pp. 53 e ss.).

Ad ogni modo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha respinto entrambi i ricorsi (v. Corte di giustizia UE, 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio*, cit.).

⁵⁸ L'art. 328 paragrafo 1 TFUE stabilisce che: "1. Al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri, fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione. La partecipazione alle cooperazioni rafforzate resta inoltre possibile in qualsiasi altro momento, fatto salvo il rispetto, oltre che delle condizioni summenzionate, degli atti già adottati in tale ambito.

La Commissione e gli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata si adoperano per promuovere la partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri".

⁵⁹ E' stato teorizzato in dottrina anche l'eventuale recesso da una cooperazione rafforzata: v. EDITORIAL COMMENTS, *A Union à taille réduite or à porte tournante*, in *Common market law review*, 2011, pp. 322 e ss.

⁶⁰ Ciò vale fatta eccezione per le cooperazioni nel quadro della PESC, per le quali è il Consiglio a decidere sulla partecipazione. Si riporta di seguito l'art. 331 TFUE, che detta la procedura da seguire in caso di nuovo ingresso all'interno della cooperazione: "1. Ogni Stato membro che desideri partecipare a una cooperazione rafforzata in corso in uno dei settori di cui all'articolo 329, paragrafo 1 notifica tale intenzione al Consiglio e alla Commissione.

La Commissione, entro un termine di quattro mesi dalla data di ricezione della notifica, conferma la partecipazione dello Stato membro in questione. Essa constata, se del caso, che le condizioni di

Per quanto concerne, invece, la procedura per l'autorizzazione all'instaurazione di una cooperazione rafforzata, essa è dettata essenzialmente dall'art. 329 TFUE e si caratterizza⁶¹ per il fatto che la Commissione, cui deve essere trasmessa, da parte dei Paesi interessati, la richiesta di autorizzazione contenente puntuale indicazione del campo d'applicazione e degli obiettivi perseguiti, conserva un ampio margine di discrezionalità⁶² nella valutazione della domanda, poiché al termine della disamina essa può anche optare per non presentare alcuna proposta al Consiglio (cioè all'organo che concede l'autorizzazione a procedere alla cooperazione previa approvazione da parte del Parlamento europeo)⁶³.

Dunque, appare evidente che gli Stati che intendano avviare una cooperazione rafforzata in relazione alla creazione dell'Autorità di corridoio, dovranno risultare particolarmente convincenti soprattutto nei confronti della Commissione che è il motore in grado di dare l'avvio alla procedura cooperativa e che svolgerà un ruolo di impulso anche nella fase

partecipazione sono soddisfatte e adotta le misure transitorie necessarie per l'applicazione degli atti già adottati nel quadro della cooperazione rafforzata.

Tuttavia, se la Commissione ritiene che le condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le disposizioni da adottare per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta. Alla scadenza di tale termine, essa riesamina la richiesta in conformità della procedura di cui al secondo comma. Se la Commissione ritiene che le condizioni di partecipazione continuino a non essere soddisfatte, lo Stato membro in questione può sottoporre la questione al Consiglio, che si pronuncia sulla richiesta. Il Consiglio delibera conformemente all'articolo 330. Può inoltre adottare, su proposta della Commissione, le misure transitorie di cui al secondo comma.

2. Ogni Stato membro che desideri partecipare a una cooperazione rafforzata in corso nel quadro della politica estera e di sicurezza comune notifica tale intenzione al Consiglio, all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e alla Commissione.

Il Consiglio conferma la partecipazione dello Stato membro in causa previa consultazione dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dopo aver constatato, se del caso, che le condizioni di partecipazione sono soddisfatte. Il Consiglio, su proposta dell'alto rappresentante, può inoltre adottare le misure transitorie necessarie per l'applicazione degli atti già adottati nel quadro della cooperazione rafforzata. Tuttavia, se il Consiglio ritiene che le condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le disposizioni da adottare per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta di partecipazione.

Ai fini del presente paragrafo, il Consiglio delibera all'unanimità e conformemente all'articolo 330".

⁶¹ Sempre ad esclusione del settore della PESC, per il quale l'art. 329 paragrafo 2 TFUE detta una procedura *ad hoc*.

⁶² Secondo alcuni essa avrebbe un ruolo egemone nella scelta inerente l'an dell'avvio della procedura in esame dal momento che agli Stati membri richiedenti, in effetti, non è dato alcun mezzo per imporle di presentare la loro proposta al Consiglio (v. C. D. EHLERMANN, *Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation*, cit., loc. cit.).

⁶³ Art. 329 paragrafo 1 TFUE: "1. Gli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata in uno dei settori di cui ai trattati, eccetto i settori di competenza esclusiva e la politica estera e di sicurezza comune, trasmettono una richiesta alla Commissione precisando il campo d'applicazione e gli obiettivi perseguiti dalla cooperazione rafforzata prevista. La Commissione può presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Qualora non presenti una proposta, la Commissione informa gli Stati membri interessati delle ragioni di tale decisione.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata di cui al primo comma è concessa dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo".

successiva di stipula dell'accordo internazionale volto ad estendere eventualmente la cooperazione anche a Paesi terzi interessati.

Naturalmente, quanto teorizzato all'interno del presente paragrafo come ipotesi *sub A*) varrà sole se gli Stati membri vorranno autorizzare l'Unione a legiferare anche sulla parte di materie di competenza concorrente, nel qual caso è evidente che l'Unione avrà un ampio margine di manovra senza alcun problema di tenuta del sistema complessivo.

2.2. B) La prospettiva 'mista': l'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri.

Nell'eventualità in cui, invece, gli Stati membri non fossero disposti ad autorizzare l'Unione ad accentrare su di sé la competenza complessiva, è evidente che occorrerà ipotizzare un'altra soluzione giuridica che permetta di addivenire comunque alla creazione dell'Autorità di corridoio.

Naturalmente, in tal caso non si potrà prescindere da un'azione congiunta Unione-Stati membri.

Tuttavia, risulta difficile pensare che la prima possa emanare un apposito atto istitutivo dell'organo comune, poiché si potrebbe profilare all'orizzonte un inconveniente non da poco.

Infatti, l'adozione di un regolamento rischierebbe di dar vita ad una contraddizione in termini: gli Stati vogliono mantenere le loro prerogative ma l'Unione le accentra a sé con un atto vincolante, a portata generale e direttamente applicabile. Il tutto accompagnato dal rischio, per giunta non molto velato, di eludere il sistema di competenze attribuite dai trattati, ampliandone il novero senza alcuna modifica di questi ultimi.

Vero è che si potrebbe, a livello pratico, concordare su un testo regolamentare particolarmente elaborato nella suddivisione delle rispettive competenze. Tuttavia, quest'operazione si trasformerebbe, proprio sul piano concreto, in un'impresa alquanto

difficoltosa⁶⁴, da coordinare, peraltro, con la successiva stipula dell'accordo misto⁶⁵ con i Paesi *extra* UE.

Parrebbe, allora, più efficace addivenire direttamente alla stipula di un accordo internazionale misto tra l'Unione europea, gli Stati membri e il/i Paesi terzi interessati a partecipare all'autorità di corridoio, proprio come è avvenuto in materia di creazione del SEE, accordo in cui, peraltro, si prevedeva anche l'istituzione di una Corte SEE, poi in realtà sostituita, nel nuovo progetto di accordo, da una Corte dell'EFTA⁶⁶.

Certo, non si può trascurare neanche in questo caso l'ipotesi in cui solo alcuni degli Stati membri siano disposti ad autorizzare l'UE ad accentrare su di sé il campo d'azione, nel qual caso si rivelerà ancora una volta utile il ricorso allo strumento della cooperazione rafforzata.

2.3. C) La prospettiva '*internazionalista*': l'iniziativa dei soli Stati membri e la valorizzazione del potere *estero* degli Stati.

Infine, pare opportuno trattare quella che appare l'ipotesi senza dubbio più interessante, cioè l'eventualità in cui l'Unione non sia interessata o non venga interpellata dagli Stati per la creazione dell'Autorità di corridoio.

Si è visto⁶⁷ che trattasi di eventualità ammissibile e compatibile con il sistema giuridico dell'Unione, sul presupposto naturalmente che gli Stati non vadano ad incidere e/o interferire con le prerogative proprie solo di quest'ultima.

Nulla vieta, dunque, che i Paesi membri decidano di muoversi su un piano squisitamente internazionale⁶⁸; anzi, se pensiamo a quella che è la natura stessa

⁶⁴ Si pensi solo, in tal senso, ai numerosi problemi che, da un punto di vista pratico si generano ad esempio in tema di accordi internazionali cosiddetti 'misti' in relazione al riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri in materia di accordi internazionali e su cui sia consentito rinviare a quanto esposto *supra* § 1.3.

⁶⁵ Accordo misto che, in effetti, risulterebbe più facile da tratteggiare, poiché sarebbero state già suddivise a monte (nel regolamento UE) le rispettive competenze.

⁶⁶ Sul SEE si vedano le prese di posizione della giurisprudenza europea: v. Parere della Corte del 14 dicembre 1991, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, parere 1/91, in *Racc.* 1991, pp. I-06079 e ss. e Parere della Corte del 10 aprile 1992, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, Parere 1/92, in *Racc.* 1992, pp. 2821 e ss. V.si anche *infra* § 3.1 (in particolare nota 82).

⁶⁷ V. *supra* § 1.2.

dell’Autorità di corridoio che abbiamo in mente - cioè un organo comune agli Stati attraversati dal corridoio di riferimento -, essa appare molto più ancorata ad una nozione che potremmo definire ‘regionale’: ai singoli corridoi, infatti, partecipano molti ma non tutti gli Stati membri, con possibili coinvolgimenti anche di Paesi (candidati o cui l’Unione comunque propende per il tramite di politiche di vicinato o simili). Il tutto, pur sempre in vista del perseguimento precipuamente di obiettivi comunitari.

Dunque, un’iniziativa dei singoli Stati attraversati dal corridoio permetterebbe una maggiore ‘coesione’ tra i medesimi oltre che, presumibilmente, una più ampia partecipazione⁶⁹ e garantirebbe a tali Paesi la possibilità di stipulare accordi multilaterali sul piano internazionale non in chiave egoistica, ma comunque europea nel suo insieme, poiché l’Unione potrebbe sempre, un domani, aderire al singolo accordo internazionale⁷⁰.

Inoltre, muoversi su un terreno prettamente internazionale permetterebbe di ‘sperimentare’ utilmente il modello: potrebbe avviare l’esperienza dell’organo comune di corridoio un solo gruppo di Stati attraversati dal corridoio – sarebbero senza dubbio interessati ad un esperimento di tal genere, allo stato attuale, ad esempio i Paesi attraversati dal corridoio Adriatico-baltico – mediante la stipula di un accordo internazionale, eventualmente anche con la partecipazione dell’Unione europea qualora vi fossero dubbi in merito all’attività concreta che l’Autorità si troverebbe a svolgere.

Se poi l’esperienza dovesse rivelarsi proficua ed efficace per lo sviluppo delle infrastrutture e la regolazione dei traffici – e sarà la prassi a dimostrarlo – gli altri Stati attraversati da corridoi non esiteranno a seguirne a ruota le orme⁷¹.

Naturalmente, la possibilità di ricorrere alla stipula di un trattato multilaterale consentirà di risolvere *in nuce* anche il problema di un’eventuale partecipazione degli Stati non membri dell’Unione alla nuova gestione comune del corridoio; anzi, sarà più semplice realizzare anche quest’ultima eventualità, poiché si provvederà con un unico atto, l’accordo sul piano del diritto internazionale.

⁶⁸ Significativamente, anche e principalmente allo scopo di realizzare obiettivi prettamente comunitari.

⁶⁹ Ad esempio, la paura per alcuni Stati di restare fuori dalla regolazione a carattere regionale del corridoio di riferimento potrebbe essere un incentivo ben più forte che non il timore di restare ai margini di una cooperazione rafforzata cui poter aderire in un secondo momento ‘se le cose andranno bene’.

⁷⁰ Come si è ventilato più volte, ad esempio, per quanto concerne il sistema convenzionale renano (cfr. capitolo 3) o come attualmente si profila in tema di adesione dell’Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.

⁷¹ O, addirittura, la stessa Unione potrebbe far propria l’idea e decidere di muoversi di conseguenza sul piano europeo.

3. La scelta del modello e le sue ricadute sul piano del diritto UE e del diritto interno.

Esposte le tre summenzionate possibilità, non si nasconde una certa preferenza per l'ipotesi *sub C*, soprattutto per il carattere sperimentale e innovativo, pur nel solco della continuità con la tradizione⁷², che innescherebbe nel panorama europeo e internazionale. Tuttavia, è altrettanto vero che, da studiosi del diritto europeo, è l'ipotesi *sub A* quella che consentirebbe di evitare complicazioni e di restare più utilmente sul terreno d'elezione - che è quello del diritto dell'Unione europea -, evitando possibili involuzioni all'interno del già complicato sistema UE-ordinamenti nazionali.

Tuttavia, per poter fermamente optare per l'una o l'altra tesi o, comunque, per poterne almeno creare una valida *escalation*, si chiede ora al lettore un ulteriore sforzo d'attenzione nella lettura dei prossimi paragrafi, ove si cercherà di analizzare e studiare un altro aspetto di vitale importanza per lo sviluppo dell'Autorità di corridoio, che è quello delle ricadute che un'eventuale istituzione della medesima finirebbe per avere sul piano del diritto europeo e, naturalmente, interno. In tale ultima ipotesi, peraltro, l'attenzione verrà mantenuta, per questioni di economia del lavoro, sul solo ordinamento italiano.

Tale duplice analisi, inoltre, richiederà di tornare indietro con la memoria all'analisi effettuata in relazione ai due modelli – cioè l'Agenzia europea e la Commissione fluviale per la navigazione sul Reno⁷³ -, onde optare, finalmente, per il *format* che si riterrà più valido ai fini del nostro obiettivo finale, che resta quello della creazione di un'efficiente Autorità di corridoio per lo sviluppo delle infrastrutture e la regolazione dei relativi traffici.

⁷² Non si può, infatti, dimenticare che la Commissione renana vanta un'attività, come si è visto (cfr. *supra* capitolo 3), praticamente bisecolare.

⁷³ Si veda quanto detto *supra*, rispettivamente capitolo 2 e capitolo 3.

3.1. Il modello della Commissione fluviale renana.

Appare lampante la differenza tra i due modelli che sono stati analizzati ed esposti nel nucleo centrale della presente ricerca: il *format* della Commissione fluviale per la navigazione sul Reno consentirebbe l'esercizio, da parte della nostra Autorità di corridoio, di poteri senza dubbio più incisivi e penetranti. Infatti, l'organo *de quo* racchiuderebbe in sé una funzione 'regolamentare', nel dettare quelli che potremmo definire, per similitudine d'intenti, i '*regolamenti del corridoio*', ed una giurisdizionale in capo ad un'apposita Camera d'appello.

Ora, si è visto⁷⁴ che la Commissione fluviale è composta da un rappresentante per ogni Stato rivierasco; così, ragionando in parallelo, potremmo immaginare la nostra Autorità di corridoio come formata da un componente per ciascuno Stato attraversato dal corridoio o, nel caso in cui si optasse per la soluzione '*internazionalista*', da un rappresentante per ogni Paese parte del trattato (internazionale) istitutivo dell'organo comune.

Essa avrebbe il compito innanzitutto di emanare quelli che abbiamo chiamato i '*regolamenti del corridoio*', precipuamente provvedimenti di regolazione che naturalmente saranno suscettibili di essere impugnati di fronte ad appositi Tribunali.

Questi ultimi, ragionando sempre in parallelo rispetto al modello delle Commissioni fluviali, potrebbero essere istituiti alla stregua dei cosiddetti Tribunali renani: non si richiederebbe, tuttavia, un dispendio di risorse e personale eccessivo né all'Unione né agli Stati⁷⁵, poiché si tratterebbe di semplici Tribunali specializzati collocati in prossimità del corridoio⁷⁶, ovvero organi statali la cui organizzazione incombe sugli Stati attraversati dal *corridor*, ma la cui competenza resta fissata dal Trattato internazionale istitutivo dell'*Authority*.

Naturalmente, ogni singolo Stato, a seconda del proprio ordinamento giuridico interno, valuterà a quale organo affidare i ricorsi contro i provvedimenti e/o regolamenti del corridoio.

⁷⁴ Cfr. *supra* capitolo 3, § 3.2. e ss.

⁷⁵ A seconda, naturalmente, della soluzione per cui si optasse (europeista, mista o internazionalista: v. *supra* § 1.4).

⁷⁶ V. si quanto detto sulla collocazione dei Tribunali cosiddetti renani (cfr. *supra* capitolo 3, § 3.3.2.)

In Italia, a fronte della recente istituzione dell'Autorità dei trasporti, si potrebbe ipotizzare, in tal senso, una competenza di quest'ultima. Tuttavia, ciò porterebbe al manifestarsi di almeno tre tipologie di inconvenienti di non poco conto.

Infatti, in primo luogo, le stesse funzioni della neoistituita Autorità di trasporti italiana appaiono, come evidenziato dai primi commentatori, ancora poco chiare e funzionali, soprattutto laddove, da un'attenta analisi della legge istitutiva, pare di cogliere ancora il (poco) velato intento di “*ritagliare spazi di regolazione piuttosto che di affidare ad un'Autorità ad hoc la regolazione nel suo complesso nel mercato delle infrastrutture e dei trasporti*”⁷⁷. E un tanto sembra davvero poco coerente con il sistema che si vorrebbe creare in questo studio: sarebbe alquanto incoerente, infatti, da parte dell'ordinamento italiano, partecipare all'istituzione di un'Autorità (di corridoio) concepita e voluta per un'attività di regolazione a tutto tondo⁷⁸, per poi affidare il ricorso contro i provvedimenti di regolazione da essa assunti ad un organo – la sopramenzionata Autorità di trasporti – cui, di fatto, non si è voluta affidare la regolazione nel suo complesso.

In seconda battuta, ponendosi prettamente dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano, verrebbe ad essere istituita con trattato multilaterale un'Autorità comune in grado di produrre norme giuridiche di diritto internazionale che, *ex art. 117 Cost.*, entreranno direttamente a far parte del nostro sistema giuridico, alla stessa stregua, ad esempio, delle norme dell'ICAO in materia di navigazione aerea. Così, il rapporto con l'Autorità italiana si risolverebbe *in nuce*: l'*Authority* di corridoio sarà, infatti, ‘gerarchicamente sovraordinata’ alle autorità nazionali, il che renderebbe difficile configurare queste ultime come possibili organi di appello delle decisioni assunte dalla prima.

Infine, tale soluzione non sarebbe in linea con le esigenze di speditezza delle procedure che si vorrebbero agevolare creando l'Autorità di corridoio e, soprattutto, non permetterebbe di rispettare la ‘*prossimità*’ (anche geografica) al *corridor*.

⁷⁷ M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporto. Una riforma dell'ordinamento italiano fra regolazione e promozione del mercato*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 125. Per alcuni primi interessante commento sulla neoistituita Autorità di trasporti italiana v. L. VECERE – A. PALUMBO, *Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Rivista giuridica on line della circolazione e dei trasporti*, 2012, n. 2; A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, pp. 580 e ss.

⁷⁸ Oltre che, lo si ricorda, per accelerare e monitorare lo sviluppo delle opere infrastrutturali programmate a livello europeo.

Infatti, a detta di chi scrive, uno degli aspetti più interessanti e degni di nota del sistema renano risiede proprio nel fatto che i tribunali fluviali di prima e seconda istanza si trovano geograficamente collocati in zone definite ‘*convenienti*’ per il Reno, circostanza che porta inevitabilmente con sé una vicinanza anche psicologica - e, di conseguenza, giuridica - con le tematiche molto tecniche legate alla navigazione sul fiume. Allo stesso modo, Tribunali ‘*convenienti*’ per il corridoio garantirebbero una migliore valutazione giuridica di tutte le problematiche che potrebbero manifestarsi nella gestione del corridoio e nella realizzazione delle opere, proprio grazie al legame con il territorio e le sue esigenze, siano esse sociali, economiche o ambientali⁷⁹.

Così, si reputa preferibile un sistema di ‘*prossimità*’ anche nel caso dei Tribunali di primo grado del corridoio: ad esempio il Tribunale Friuli Venezia giulia-*Sezione specializzata corridoi*, situato nella città di Udine o in quella di Trieste, potrebbe conoscere e valutare meglio l’impugnazione di un provvedimento dell’Autorità del Corridoio Adriatico-baltico, ma potrebbe anche, qualora volessimo creare un’Autorità con competenza a tutto campo per ciò che concerne la circolazione all’interno dei corridoi proprio come avviene nel sistema renano, svolgere indagini e giudicare in merito ad un’infrazione alle prescrizioni in materia di circolazione e polizia avvenuta nella ‘sezione’ italiana del corridoio, nonché decidere in merito a controversie civili riguardanti ad esempio danni causati dalla circolazione e subiti all’interno della medesima tratta del *corridor*.

Naturalmente le norme convenzionali, proprio come l’Atto di Mannheim, stabiliranno che le pronunce emesse dai Tribunali *ah hoc* di ciascuno Stato attraversato dal corridoio avranno efficacia esecutiva in tutti gli altri Paesi⁸⁰.

Esse dovranno essere poi impugnabili di fronte ad un’apposita Camera d’appello situata presso la sede che si vorrà scegliere per la medesima Autorità del corridoio di riferimento e che avrà le stesse caratteristiche della *Chambre des appels* renana, salvo un regolamento di procedura certamente più rispettoso dei diritti del singolo⁸¹.

⁷⁹ Non si può, infatti trascurare il fatto che, soprattutto per la realizzazione delle opere infrastrutturali - come ci insegna il caso della TAV e delle proteste nella Val di Susa - ma anche per la gestione dei provvedimenti legati ai traffici che su di esse si realizzeranno (ad esempio in materia di emissione di gas nocivi per l’ambiente), vi è necessità di un dialogo costante con le comunità locali, portavoce di differenti - ma non sottovalutabili - esigenze. Sul punto v. anche *supra* capitolo 1, § 3.

⁸⁰ Naturalmente con l’osservanza della procedura prescritta dalle norme del luogo in cui esse devono essere eseguite, proprio come avviene per i Tribunali renani.

⁸¹ Sul punto sia consentito un rinvio a quanto detto *supra* capitolo 3, § 3.4.1 (in particolare nota 138).

Ovviamente, anche in tal caso si potrà prevedere una doppia impugnabilità, cioè oltre che davanti alla Camera d'Appello che potremmo definire "*Camera d'appello del corridoio*", anche di fronte a Tribunali di secondo grado del corridoio. Tuttavia, quest'ultima opzione non sembra una scelta obbligata. Si potrebbe, infatti, lasciare il sistema con un unico organo centrale d'appello onde evitare duplicazioni; o, addirittura, si potrebbe prevedere, a differenza di quanto avviene per il sistema renano, un terzo grado: ad esempio un ricorso per soli motivi di legittimità di fronte alla Corte di giustizia UE⁸².

Dunque un sistema molto efficiente ed 'autonomo', per questo forse più consono ad una scelta di tipo '*internazionalista*': un trattato siglato dagli Stati attraversati dal corridoio volto ad istituire un'Autorità con poteri alquanto penetranti ma assolutamente in linea con il raggiungimento di obiettivi primari dell'Unione europea. Il coordinamento con quest'ultima potrebbe essere poi garantito mediante la partecipazione della medesima all'accordo⁸³ o la scelta della stessa di aderirvi in un momento successivo.

⁸² In tal caso forse non occorrerebbe neppure una modifica dei Trattati: infatti, come ha avuto modo di affermare in passato la Corte di giustizia, "*le competenze conferite dal Trattato alla Corte possono essere modificate solo nell'ambito della procedura prevista nel suo art. 236. Tuttavia, un accordo internazionale concluso dalla Comunità può attribuirle nuove competenze, a condizione che tale attribuzione non alteri la funzione della Corte, qual essa è concepita nel Trattato CEE*"; tale funzione del massimo organo giurisdizionale europeo è "*quella di un organo giurisdizionale le cui decisioni sono vincolanti*" (v. Parere della Corte del 10 aprile 1992, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, Parere 1/92, in *Racc.* 1992, pp. 2843-2844).

Nel caso di specie la Corte, trovandosi a valutare il progetto di accordo relativo allo Spazio EE così come modificato dopo la sua precedente censura avvenuta con il parere n. 1/91 (Parere della Corte del 14 dicembre 1991, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, parere 1/91, in *Racc.* 1991, pp. I-06079 e ss.), si trovò ad affrontare il problema della compatibilità con il Trattato della nuova attribuzione che le veniva conferita dall'art. 111 n. 3 del progetto di accordo, secondo il quale le Parti contraenti, in caso controversia sull'interpretazione o applicazione dell'accordo, potevano accordarsi nel chiedere alla Corte medesima una pronuncia sull'interpretazione delle norme controverse: "*E' vero*", si legge nel prosieguo del parere, "*che il ricorso alla Corte di giustizia in forza dell'art. 111, n. 3, dell'accordo non ha lo scopo di attribuirle la risoluzione della controversia [...] Cionondimeno, l'interpretazione che la Corte di giustizia deve fornire ha carattere vincolante*". Conseguentemente, la competenza attribuitale risultava compatibile con il Trattato.

⁸³ Peraltro, svolgendo una considerazione che può valere più in generale per l'intero capitolo, proprio per l'inevitabile ruolo che l'organo comune verrebbe a svolgere anche in tema di sviluppo della concorrenza, qualora si rendesse necessario prevedere nell'accordo internazionale una norma per il riparto delle competenze in materia di concorrenza tra l'Autorità di corridoio e la Commissione europea, sarebbe possibile ricorrere ad un principio dettato dalla giurisprudenza europea in forza del quale se è vero che l'Unione è competente, in virtù delle regole di concorrenza del Trattato e degli atti emanati per la loro applicazione, a concludere accordi internazionali in tali settori, è altrettanto vero che "*tale competenza comporta necessariamente la possibilità per la Comunità di accettare norme convenzionali sulla ripartizione delle rispettive competenze delle Parti contraenti nel settore della concorrenza, nella misura in cui tali norme non alterino le competenze della Comunità e delle sue istituzioni, quali sono concepite nel Trattato*": così Parere della Corte del 10 aprile 1992, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi*

Il legame con l'Unione sarà importante da chiarire, quantomeno perché la nuova Autorità di corridoio andrà per molti versi ad affiancarsi all'operato di altri organi previsti dalla normativa europea: si pensi, ad esempio, ai coordinatori del corridoio, ai Forum del corridoio o alla stessa Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA)⁸⁴. Ora, a tal proposito è evidente che l'ideale sarebbe un subentro del nuovo ente nelle funzioni e nei compiti dei suddetti, ipotesi più facilmente praticabile nell'eventualità in cui fosse l'Unione a creare o, comunque, a partecipare alla creazione dell'Autorità di corridoio⁸⁵.

Peraltro, allo stato attuale, essendo entrata in funzione l'INEA in sostituzione dell'Agenzia TEN-T EA, occorrerebbe operare uno sforzo di coordinamento maggiore: infatti, l'INEA svolge una funzione che resta meramente esecutiva ma che non è più limitata alle sola rete transeuropea di trasporto - il che avrebbe consentito di ipotizzare un 'assorbimento' della medesima *in toto* nella nuova Autorità di corridoio -, ma il suo campo d'azione si estende ora anche ai settori delle Reti dell'energia e delle telecomunicazioni. L'unica soluzione possibile resterebbe allora quella di un trasferimento delle funzioni dell'INEA legate alla TEN-T in capo ad apposito Ufficio all'interno dell'Autorità di corridoio, lasciando inalterate le funzioni dell'Agenzia esecutiva per quanto concerne le altre due tipologie di TEN.

Nel caso, invece, in cui l'iniziativa partisse dai soli Stati interessanti, si renderebbe necessaria una qualche forma di coordinamento.

Il problema si porrebbe innanzitutto in relazione ai coordinatori europei; una soluzione potrebbe essere, sulla scia di quanto avviene nella Commissione renana⁸⁶, quella per cui questi ultimi potrebbero rivestire il ruolo di 'osservatori' della Commissione europea all'interno del nuovo organo comune, garantendo un collegamento stabile con l'Unione.

Non si nega, tuttavia, che di fronte alla creazione di un'Autorità terza ed imparziale, sarebbe preferibile un'eliminazione di tutte le figure superflue.

dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo, Parere 1/92, cit., p. 2845.

⁸⁴ Su cui si veda *supra* capitolo 2, § 1.1.

⁸⁵ Ad esempio, i coordinatori potrebbero essere ricollocati all'interno delle singole Autorità di corridoio.

⁸⁶ Si veda in proposito *supra* capitolo 3, § 3.2. (in particolare nota n. 28).

3.2. Il modello dell'agenzia decentrata europea.

Per quanto concerne, invece, il modello dell'Agenzia europea, essa, rispetto alla Commissione renana è, in effetti, organo con poteri meno incisivi, ma, come si è visto⁸⁷, si tratta pur sempre di poteri da non sottovalutare.

L'idea sarebbe, infatti, quella di creare un'Autorità di corridoio strutturata proprio come le *Genuine decision-making agencies*, agenzie in grado di emanare atti vincolanti nei confronti di terzi⁸⁸. Più precisamente, calzerebbero a pennello per ideare la nostra Autorità di corridoio, le Agenzie dotate di *genuinely final, decision-making powers*, famiglia in cui rientrano organismi di più datata creazione, come l'OHIM, CPVO, ECHA, e le cosiddette 'ESAs' (*European Supervisory Authorities*), nuove entità, fuoriuscite dalle recenti riforme attuate in campo finanziario⁸⁹.

Si è visto che la maggior parte delle agenzie di tal gruppo è adibita ad una sorta di "regulation by soft law", mentre solo alcune sono dotate del potere di partecipare alla procedura di adozione di atti vincolanti⁹⁰.

Naturalmente, per far sì che l'agenzia operi in maniera efficace, occorrerà che la medesima rientri tra quelle dotate di tale potere di adottare atti suscettibili di incidere sulla sfera giuridica di soggetti terzi, sulla scia di quanto avviene, ad esempio, per l'Agenzia europea per le sostanze chimiche chiamata a pronunciarsi sulle domande di registrazione dei prodotti chimici o per l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) che, ove opportuno, adotta decisioni individuali vincolanti sui termini e le condizioni di accesso e sulla sicurezza operativa delle

⁸⁷ V. *supra* capitolo 2.

⁸⁸ Attualmente rientrano in questa categoria: Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno - marchi, disegni e modelli - (OHIM); Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO); Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA); Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER); Agenzia ferroviaria europea (ERA); Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA). V. *supra* capitolo 2, § 1.2., ove si è accennato anche alle cosiddette *Rulemaking agency*, ovvero agenzie modellate sul tipo delle *regulatory agencies with discretionary powers* del sistema americano e dotate di poteri paragonabili a quelli dei regolatori nazionali, cioè di un vero e proprio potere discrezionale allo scopo di convertire le linee guida legislative in strumenti operativi concreti. Tuttavia, come si è visto, tali agenzie non sono ancora comparse nel panorama europeo.

⁸⁹ E su cui si veda *supra* capitolo 2, § 1.2.1.

⁹⁰ Le ESAS, peraltro, cumulano entrambe le caratteristiche, poiché possono emanare orientamenti e formulare raccomandazioni indirizzate alle autorità competenti o agli istituti finanziari allo scopo di istituire prassi di vigilanza effettive e di assicurare, in tal modo, l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea. Questi orientamenti e raccomandazioni, tuttavia, non sono vincolanti: v. *supra* capitolo 2, § 1.2.1.

infrastrutture transfrontaliere e che recentemente ha assunto una nuova funzione di controllo dei mercati dell'energia all'ingrosso in collaborazione con le *authorities* nazionali al fine di individuare e prevenire casi di abuso di mercato⁹¹.

Naturalmente, per poter svolgere le proprie funzioni l'Autorità di corridoio verrebbe ad assumere la conformazione interna tipica delle agenzie decentrate⁹², che tende a contemplare una struttura di base bipolare, vale a dire incentrata su un Consiglio di amministrazione ed un Direttore esecutivo, cui il più delle volte si affiancano un Comitato scientifico (o comunque un organo di coordinamento tra autorità nazionali di settore) e una Commissione di ricorso.

Tuttavia, la descritta struttura andrà applicata alla nostra *Authority* con una (assai utile) variante – numerica – non da poco: si è visto, infatti, che il Consiglio di amministrazione, nella maggior parte dei casi, è formato da membri nominati da ciascuno dei governi nazionali e da un rappresentante della Commissione; ma si è anche visto che la designazione di un rappresentante per ciascuno dei 28 Stati membri finisce spesso per dar vita a collegi eccessivamente ampi (che finiscono a loro volta per risultare poco efficaci e assai costosi), e che gli interessi che vi sono rappresentati spesso non garantiscono il buon funzionamento dell'ufficio, ma, al contrario, rischiano di generare conflitti tra l'interesse dell'agenzia e quelli delle amministrazioni nazionali con essa potenzialmente concorrenti.

Tale inconveniente non si verificherebbe per l'Autorità di corridoio *de qua* proprio grazie alla sua 'dimensione ridotta', in quanto entità giuridica formata dai soli Stati attraversati dal *corridor*. Anzi, a maggior ragione sarà assolutamente imprescindibile mantenere la rappresentanza dei singoli Paesi sol se si pensa alla necessità di coinvolgere nella regolazione e realizzazione infrastrutturale del corridoio anche Stati terzi: questi ultimi, infatti, saranno inevitabilmente disposti a siglare un trattato

⁹¹ Sull'impugnabilità dei provvedimenti delle agenzie che riguardino o comunque ledano gli interessi dei singoli prima della riforma operata dal Trattato di Lisbona, v.si: Tribunale di primo grado (Ottava Sezione), sentenza dell'8 ottobre 2008, *Sogelma et. alt. contro Agenzia europea per la ricostruzione (AER)*, Causa T-411/06, in *Racc.* 2008 p. II-0277.

Con le modifiche seguite al citato Trattato, tale impugnabilità è sancita una volta per tutte dalla attuale formulazione dell'art. 263 TFUE che testualmente prevede che la Corte di giustizia dell'Unione europea eserciti un controllo di legittimità anche sugli "atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi". Lo stesso dicasi per la nuova formulazione degli artt. 265, 267 e 277 TFUE.

⁹² Cfr. *supra* Capitolo 2, § 2.2.1.

internazionale istitutivo di questa sorta di ‘agenzia decentrata in miniatura’ solo se sarà garantita loro una rappresentanza all’interno della medesima.

Ciò non vieta, peraltro, che l’Autorità di corridoio possa, alla stregua di quanto accade per l’ACER⁹³, essere chiamata ad operare in maniera indipendente da gestori, utenti ed istituzioni nazionali ed europee, Commissione compresa.

Infine, rispetto ai quattro organi summenzionati, sarà importante, come si accennava precedentemente⁹⁴, prevedere all’interno dell’Autorità di corridoio anche un ufficio di matrice giurisdizionale, cioè la Commissione di ricorso - interessante organo interno per la risoluzione delle controversie - le cui decisioni, nell’esperienza più recente delle agenzie decentrate, sono impugnabili davanti agli organi giurisdizionali dell’Unione europea⁹⁵.

Tuttavia, il modello dell’Agenzia decentrata si caratterizza per un limite intrinseco, sancito dal cosiddetto “*principio Meroni*”⁹⁶ secondo il quale, come si è visto⁹⁷, le istituzioni europee possono delegare ad altri organismi solo poteri di esecuzione ben definiti (il cui esercizio sia sotto il controllo del delegante), ma non poteri discrezionali che il trattato ha attribuito alle istituzioni medesime.

Vero è che si potrebbe eliminare questa limitazione avendo di mira l’obiettivo finale della presente ricerca, ma ciò, a parere di chi scrive, significherebbe snaturare in qualche modo un istituto che nasce con funzioni e finalità decisamente diverse da quelle che si vorrebbero in capo all’Autorità di corridoio.

Il modello, dunque, non pare soddisfacente se non a costo di snaturarlo e di trasformarlo di fatto in qualcosa di diverso ma, paradossalmente, molto simile all’idea dell’organo comune.

L’unica possibilità di utilizzo del modello dell’Agenzia decentrata europea sarebbe quello di seguire una terza via che qui solo si accenna perché si discosta dal baricentro del presente lavoro: si potrebbe pensare all’istituzione di un’Agenzia unica europea *dei*

⁹³ Come si è visto *supra* capitolo 2 § 2.2.1., l’ACER presenta, però, un Consiglio di amministrazione che non è formato da membri designati da ciascuno degli Stati membri, ma nominati in parte dalla Commissione, in parte dal Parlamento europeo e in parte ancora dal Consiglio.

⁹⁴ Cfr. *supra* § 3.1.

⁹⁵ Quest’ultimo organo è stato, ad esempio, previsto per l’ACER e rappresenterà, molto probabilmente, l’organismo di riferimento, se non l’unico, deputato a risolvere le controversie: cfr. anche quanto detto *supra* capitolo 2, § 2.2.1.

⁹⁶ Sancito a livello giurisprudenziale attorno alla fine degli Anni Cinquanta del secolo scorso: Corte di giustizia CEE, 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. contro l’Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell’Acciaio*, in *Racc.* pp. 11 e ss.

⁹⁷ Sul principio “Meroni” v. *supra* capitolo 2, § 2.2.2.

corridoi, volta cioè a coordinare le attività dei coordinatori dei singoli *corridors* nell'ambito della realizzazione delle infrastrutture TEN-T (assorbendo eventualmente anche le funzioni *in parte de qua* dell'agenzia esecutiva INEA⁹⁸), a gestire lo scambio di informazioni del settore dei traffici, nonché a partecipare in qualche modo al procedimento di formazione di atti vincolanti. Ma nulla di più, in ossequio al principio “*Meroni*”.

Ad ogni modo, questa soluzione soccorrerebbe, come *extrema ratio*, cioè nell'ipotesi in cui né gli Stati membri né l'Unione fossero interessati alla creazione di singole autorità di corridoio sul modello della Commissione fluviale. Infatti, pur nella consapevolezza che un diniego di tal fatta andrebbe a tutto discapito dell'efficienza e della qualità del sistema delle infrastrutture e della regolazione dei traffici, quantomeno l'istituzione di un'Agenzia decentralizzata permetterebbe di ovviare - seppur in maniera non completa e piena come potrebbero fare e come si è cercato di evidenziare finora, singole autorità di corridoio - ad alcuni inconvenienti che si determinano in concreto⁹⁹.

Sarebbe, insomma, per esprimere il tutto con un concetto non propriamente giuridico, il male minore: piuttosto che abbandonare ogni serio tentativo di migliorare le infrastrutture e il mercato, un inizio potrebbe essere quello di istituire una nuova Agenzia decentrata unica¹⁰⁰.

Tuttavia, si comprende come non sia questa, a detta di chi scrive, la soluzione preferibile.

⁹⁸ Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA): v. *supra* capitolo 2, § 1.1.

⁹⁹ Sia consentito rinviare a quanto detto *supra* capitolo 1.

¹⁰⁰ Idea, del resto, non del tutto nuova nel continente europeo: infatti, già all'epoca della teorizzazione delle Comunità europee, erano state avanzate varie proposte per la creazione di un'agenzia dei trasporti, variamente denominata (*European High Authority for Transport* o *European Transport Office* o *European Transport Council*), con poteri sovranazionali ed un compito specifico in tema trasporti europei integrati. Tuttavia, tali tentativi portarono, nel 1953, ad una soluzione ben più modesta, cioè la creazione della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (ECMT, *European Conference of Ministers of Transport*), ovverosia una conferenza permanente dei ministri dei trasporti di diciassette Paesi europei: cfr. D. S. COLLINSON, *The Rhine regime in transition – Relations between the European Communities and the Central Commission for Rhine navigation*, in *Columbia Law Review*, vol. 72, n. 3, 1972, pp. 501-502.

Conclusioni

Giunti a tal punto della ricerca, giunge anche il momento *clou*, cioè quello in cui tentare di trarre le adeguate conclusioni.

Ciò che si è voluto dimostrare in queste pagine è che la creazione di un organo comune agli Stati interessati, siano essi Paesi membri e/o terzi rispetto all'Unione, come autorità bicefala, cioè incaricata, da un lato, di garantire lo sviluppo delle opere infrastrutturali programmate a livello di politica TEN-T, dall'altro lato, la regolazione dei traffici che sul mercato di quella rete si realizzano, è *in linea di principio* realizzabile sia da parte dell'Unione con gli strumenti propri del diritto europeo, sia ad iniziativa dei soli Stati interessati per il tramite di un accordo internazionale, sia ancora mediante il ricorso ad un'azione che veda compartecipi Unione e Paesi membri nella stipula di un accordo misto con gli Stati *extra* UE.

Si è anche visto, però, che dei due modelli analizzati, quello della Commissione fluviale risulta più confacente agli obiettivi che ci si è prefissati, poiché l'alternativa dell'organo strutturato alla stregua di un'agenzia decentrata rischierebbe di 'snaturare' l'archetipo, trasformandolo, di fatto, in un organo molto più simile all'altro modello¹⁰¹.

A partire da quest'ultima constatazione, si può, dunque, affermare che una prima scelta è stata compiuta: la nuova Autorità di corridoio vestirà i panni propri dell'organo comune fluviale, naturalmente con gli adattamenti e le varianti del caso di cui si è detto¹⁰².

Tuttavia, una volta riconosciuto il modello più adatto, va operata anche una seconda scelta, cioè quella relativa allo strumento da utilizzare per istituire il nuovo organo comune. Se, come si diceva, in linea di principio tutte e tre le prospettive sopra analizzate - europeista, mista ed internazionalista - sembrano percorribili, sono, tuttavia, le ultime due quelle che sembrano maggiormente funzionali, anche in virtù di esigenze di celerità di avvio e di reale interesse all'istituzione dell'Autorità.

¹⁰¹ V. *supra* § 3.2.

¹⁰² Cfr. *supra* § 3.1.

Infatti, dall'analisi, ad esempio, della procedura stessa di stipula di una cooperazione rafforzata si evince che il periodo di tempo che può trascorrere dal tentativo di negoziazione che coinvolga tutti i Paesi membri alla soluzione cooperativa può essere piuttosto lungo. A maggior ragione se si dovesse stipulare poi anche l'accordo con il/i Paese/i terzo/i.

La soluzione più semplice sarebbe allora quella di valorizzare il potere *estero* degli Stati e far sì che solo i Paesi interessati addivengano alla stipula di quello che sarebbe un semplice trattato internazionale.

Si badi bene, però, che il suddetto accordo disegnerà un'Autorità di corridoio nel pieno rispetto del diritto dell'Unione europea, lasciando, peraltro, aperta la possibilità per quest'ultima di partecipare alla conclusione sul piano internazionale o, comunque, di aderirvi in un momento successivo.

Solo così, infatti, si potranno risolvere anche gli eventuali problemi di coordinamento con figure già operanti, ad esempio, nel campo, delle infrastrutture e di cui è detto sopra¹⁰³.

Inutile ribadire, in ultima battuta, che la creazione di un organo comune altamente qualificato a livello tecnico, terzo rispetto agli interessi in gioco e imparziale nei confronti di chiunque operi nel mercato di riferimento del singolo *corridor*, non potrà far altro che contribuire allo sviluppo di una piena concorrenza all'interno di infrastrutture moderne e tecnologicamente avanzate, a tutto vantaggio non solo degli operatori economici, ma anche, ad esempio, del singolo cittadino-utente, che potrà muoversi velocemente e a condizioni qualitativamente elevate e competitive all'interno dell'Unione, realizzando uno dei risultati ultimi che la stessa Commissione europea si prefigge nelle sue recenti iniziative nel settore: garantire che entro il 2050, progressivamente, la grande maggioranza dei cittadini e delle imprese d'Europa non debbano impiegare più di 30 minuti per raggiungere la rete globale e che tutti i paesi traggano beneficio “*dall'accesso ad una solida rete centrale europea dei trasporti, che consente la libera circolazione di persone e merci*”¹⁰⁴.

¹⁰³ Anche in questa ipotesi si veda *supra* § 3.1.

¹⁰⁴ In questi termini il *Memorandum* della Commissione del 10 ottobre 2011, *Collegare l'Europa: La nuova rete centrale di trasporti dell'UE*, del 10 ottobre 2011, MEMO/11/706, liberamente consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/revision-t_en.htm.

In argomento, si veda anche, in un cerchio che si chiude, *supra* capitolo 1.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *17 octobre 1868 – 17 octobre 1968. Centenaire de l'Acte de Mannheim*, in *Revue de la navigation intérieure et rhénane*, 1968, n. 19, pp. 705 e ss.
- AA.VV., *Dizionario enciclopedico italiano*, Treccani, Roma, 1970, voce “*corridoio*”, vol. III, pp. e ss..
- AA.VV., *Dizionario enciclopedico italiano*, Treccani, Roma, 1970, vol. X, voce *réte* , pp. 280-281.
- AA. VV., *European railway legislation handbook*, EURAIL PRESS – CER, Bruxelles, 2008, pp. 48 e ss.
- AA. VV., *Les réseaux transeuropeens: le développement des transports en Europe*, in *Reveu fiscalité européenne et droit international des affaires*, n. 2, 1995, pp. 37 e ss.
- AMADEO S., *Unione europea e treaty making power*, Giuffrè, Milano, 2005.
- AMMANATI L., *Governance e regolazione attraverso reti*, in AMMANATI L. – BILANCIA P. (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 181 e ss.
- AMMANATI L., *L'“Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia” e la costruzione del mercato unico dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, n. 3-4, pp. 675 e ss.
- AMTENBRINK V. F. - KOCHENOV D., *Toward a More Flexible Approach to Enhanced Cooperation*, in OTT A. - VOS E., *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2009, pp. 181 ss.
- ANTONIOLI M., *Mercato e regolazione*, Giuffrè, Milano, 2001.
- ARENA G., voce *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Aggiornamento, III, Treccani, Roma, 1998, pp. 1 e ss.
- AVEZUELA CARCEL J., *Agencias*, in GARRIDO MAYOL V. – GARCÍA COUSO S. – ALVAREZ CONDE E. (a cura di), *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia (Spain), 2004, vol. I, pp. 1267 e ss.
- BARON A., *Trans-European Networks (TENs): passato, presente e futuro*, in FANARA E. (a cura di), *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, CUST, Messina, 2003, pp. 26 e ss.

- BASOLI G., *Le grandi reti infrastrutturali: rapporto tra scelte italiane ed europee*, in Ministero dei trasporti, *50° Conferenza del traffico e della circolazione*, Stresa, 6-7 ottobre 1994.
- BASSANINI F. – E. REVIGLIO, *Nuovi strumenti per il finanziamento delle infrastrutture europee*, in SALVEMINI M. T. – BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Passigli editori, Firenze, 2010, pp. 321 e ss.
- BASSI N., *Agenzie nazionali ed europee*, in *Enc. dir. Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, pp. 41 e ss.
- BAUER K. H., *Die Berufungskammer der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt in Strassburg*, in LORENZ E., *Festschrift für Günther Wiese zum 70. Geburtstag*, Luchterhand, München, 1998, pp. 1 e ss.
- BERGAMINI E., *Le scelte in materie di reti transeuropee di trasporto. Modalità di formazione, valore giuridico e prospettive*, in *Dir. Comm. Int.*, 2006, pp. 653 e ss.
- BERLINGIERI F., *Le autostrade del mare e la disciplina della responsabilità del vettore marittimo*, in *Dir. mar.*, 2004, pp. 1588 e ss.
- BERNARD E., *Accord sur les agences européennes*, in *Revue du droit de l'union Européenne*, n. 3, 2012, pp. 399 e ss.
- BERNARDINI A., *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. XVII, pp. 697 e ss.
- BERTEZZOLO G., *Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari nel settore dei trasporti (artt. 154-156 del Trattato): caratteri e limiti della pianificazione comunitaria*, in *Riv. It. dir. pubbl. comun.*, 2008, n. 3-4, pp. 793 e ss.
- BIEBER R. – MAIANI F. – DELALOYE M., *Droit europeen des transports*, Helbing e Lichtenhahn, Bruxelles, 2006, pp. 342 e ss.
- BOI G. M., *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. mar.*, 2004, pp. 1593 e ss.
- BOTTA F. – CAPRIATI M. (a cura di), *Transizione nei Balcani e reti transadriatiche. Il valore della prossimità*, Cacucci Editore, Bari, 2003.
- BRIBOSIA H., *Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice*, in *Riv. dir. Union europ.*, 2001, pp. 111 e ss.
- BLANCO L. O. – VAN HOUTTE B., *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*, Editorial civitas S.A., Madrid, 1996, pp. 45 e ss.
- BONET MAURY C., *Les Actes du Rhin. Traités, conventions, lois et règlements principaux concernant la navigation sur le Rhin et les voies navigables d'Europe occidentale*, Éditions de la Navigation du Rhin, Strasbourg-Neudorf, 1957.

BRANDT E. – SCHAFFER P., *Trans-alpine transit traffic: towards sustainable mobility*, in *Common market law review*, vol. 33, 1996, II, pp. 931 e ss.

BRUNESSEN B., *Cohérence normative et désordres contentieux: à propos de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2012, n. 1, pp. 181 e ss.

BUZZACCHI C., *Reti e modello sociale europeo*, in BUZZACCHI C., *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1 e ss.

BUZZACCHI C., *Introduzione*, in BUZZACCHI C., *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. VII e ss.

CANNIZZARO E. (a cura di), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague, 2001.

CANNIZZARO E., *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza fra politiche comunitarie*, in *Dir. Un. eur.*, 2001, 2-3, pp. 392 e ss.

CANNONE A., *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

CAPONERA D. A., *Diritto internazionale della navigazione. I fiumi internazionali*, Edizioni internazionali sociali, Roma, 1959.

CAPONERA D. A., *The law of international Water resources*, in *Legislative Study*, n. 23, FAO, Roma, 1980.

CAPONERA D. A. – CURTI GIALDINO C., *Fiumi Internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988, vol. XIV, pp.

CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2004.

CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2011.

CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in PREDIERI A. – MORISI M., *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 41 e ss.

CERNOIA W. – CINGOLANI M., *Prestiti BEI per lo sviluppo dei trasporti in Europa centrale e orientale: il corridoio V*, in *Est/Ovest*, n. 6/1999, pp. 188 e ss.

CHAMBERLAIN J. P., *The Regime of the International Rivers: Danube and Rhine*, Columbia University Press, New York (USA), 1923.

CHAMON M., *EU agencies: does the Meroni doctrine make sense?*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2010, n. 3, pp. 281 e ss.

CHAMON M., *The Influence of “Regulatory Agencies” on Pluralism in European Administrative Law*, 2012, vol. 5, n. 2, pp. 61 e ss.

CHITI E., *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, n. 37, pp. 309 e ss.

CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002.

CHITI E., *An important part of the EU’s institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common market law review*, 2009, vol. 46, n. 5, pp. 1395 e ss.

CHITI E., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell’ordinamento europeo*, in MARCHETTI B. (a cura di), *L’amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 21 e ss.

CHITI E., *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, n. 1, pp. 57 e ss.

CHITI E., *Il “sistema delle agenzie europee” alla prova della valutazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, n. 5, pp. 557 e ss.

CHITI E., *European agencies’ rulemaking: powers, procedures and assessment*, in *European Law Journal*, 2013, vol. 19, n. 1, pp. 93 e ss.

CHITI E. – CAFARO S. (a cura di), *I corridoi paneuropei. Ragioni, fonti, amministrazione*, Argo, Lecce, 2003.

CHITI M. P., *L’organizzazione amministrativa comunitaria*, in CHITI M. P. – GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2007, vol. I, pp. 435 e ss.

CIASULLI A., *Le agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario: il commento*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, n. 5, pp. 569 e ss.

CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il mulino, Bologna, 2005.

CLERGERIE J. L., *L’apport du traité établissant une Constitution pour l’Europe en matière de réseaux transeuropéens*, in GRARD L. (a cura di), *L’Europe des transports. Actes du colloque d’Agen Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 431 e ss.

CLERGERIE J. L. – GRUBER A. – RAMBAUD P., *L’Union européenne*, Précis Dalloz, Parigi, 2010.

COLLINSON D. S., *The Rhine regime in transition – Relations between the European Communities and the Central Commission for Rhine navigation*, in *Columbia Law Review*, vol. 72, n. 3, 1972, pp. 485 e ss.

COMMISSIONE CENTRALE PER LA NAVIGAZIONE SUL RENO, *Celebration du 140ème anniversaire de l'Acte de Mannheim. allocutions prononcées lors de la session d'automne du 26 novembre 2008 de la Commission Centrale pour la navigation du rhin à l'occasion du 140ème anniversaire de l'acte de Mannheim*, 2008, consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140_fr.pdf.

COMTE F., *Agences européennes: relance d'une réflexion interinstitutionnelle eropèenne?*, in *Revue de droit de l'Union européenne.*, n. 3, 2008, pp. 461 e ss.

COMTE F., *2008 Commission communication "European Agencies – the way forward": what is the follow-up since then?*, in *Review of European administrative law*, vol. 3, n. 1, 2010, pp. 65 e ss.

CONETTI G., *Il regime internazionale della navigazione danubiana*, Giuffrè, Milano, 1970.

CORSALE M., *Certezza del diritto I) Profili teorici*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1995, vol. III, pp. 1 e ss.

CORSI C., *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino, 2005.

CORTÉS MARTIN J. M., *Sur l'adhésion à la CEDH et la sauvegarde de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dans l'identification du défendeur pertinent: le mécanisme de codéfendeur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2011, n. 4, pp. 615 e ss.

COTONE N., *Governo: infrastrutture e lavoro le priorità 2009*, in *Il sole 24 ore*, 3 dicembre 2008, liberamente consultabile in <http://www.ilsole24ore.com>.

D'ALBERTI M., *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Treccani, Roma, 1995, pp. 52 e ss.

DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè, Milano, 2001.

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Giuffrè, Milano, 2010.

DEANA F., *La regolazione integrata delle infrastrutture di trasporto nel diritto dell'Unione Europea*, pubblicata il 23 maggio 2013 in <https://dspace.uniud.cilea.it>.

DE AREILZA J. M., *Enhanced Co-operation in the Treaty of Amsterdam: Some Critical Remarks*, in *Jean Monet Working Paper*, 1998, in www.jeanmonnetprogram.org.

DE BURCA, *The institutional development of the EU: a Constitutional analysis*, in CRAIG P. – DE BURCA G. (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2011, pp. 55 e ss.

DECLEVA M., *L'utilizzazione delle acque nel diritto internazionale*, Editrice R. Università di Trieste, Trieste, 1939.

DEHOUSSE R., *Regolazione attraverso reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, pp. 629 e ss.

DE LUZENBERGER R., *I programmi europei per lo sviluppo dei corridoi II e IX nei nuovi Paesi occidentali indipendenti: Bielorussia, Russia, Ucraina*, in FANARA E. (a cura di), *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti. Atti del convegno di Acireale (Catania) 27-31 agosto 2001*, Ricerche CUST, Messina, 2002, pp. 237 e ss.

DE MOOR-VAN VUGT A.J.C., *Netwerken en de europeanisering van het toezicht*, in *Sew tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2011, n. 3, pp. 94 e ss.

DE SCHUTTER O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *Revue trimestrelle des droits de l'homme*, 2010, n. 83, pp. 535 e ss.

DESINGLY A., *L'Union européenne entrepreneur du service public international*, L'Harmattan, Paris, 2011.

DI PORTO F., *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in PICOZZA E. – GABRIELLI E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'economia*, CEDAM, Padova, 2008, vol. VI, pp. 1 e ss.

DOERFLINGER R., *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 170 ans d'évolution du statut international du Rhin*, in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Les organisations internationales contemporaines: crise, mutation, développement. Actes du XXI-e Colloque tenu à Strasbourg (mai 1987)*, Editions A. Pedone, Paris, 1988, pp. 323 e ss.

DOUGAN V. M., *The Unfinished Business of Enhanced Cooperation: Some Institutional Questions and their Constitutional Implications*, OTT A. - VOS E., *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2009, pp. 175 e ss.

DRAETTA U. (a cura di), *Elementi di diritto comunitario. Parte speciale, il diritto sostanziale della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1995.

DUSSOUY G., *Politique des voies navigables et intégration territoriale du Mercosur et de l'Union européenne*, in *Annuaire Français des Relations Internationales*, La Documentation Française/Bruylant, Paris, 2004, pp. 51 e ss.

EDITORIAL COMMENTS, *A Union à taille réduite or à porte tournante*, in *Common market law review*, 2011, pp. 317 e ss.

Economic Commission for Europe - Inland Transport Committee, *European Code for Inland Waterways - Revision 4 including Annexes and Supplement*, Geneve, UNITED NATIONS PUBLICATION, 2009.

- EHLERMANN C. D., *Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Treaty of Amsterdam*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 246 e ss.
- EVERSON M., *Independent Agencies: Hierarchy Beaters?*, in *European Law Journal*, n. 2, 1995, pp. 180 e ss.
- FABIANO L., *Articolo 95 TCE e agenzie comunitarie: una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2006, pp. 1219 e ss.
- FANARA E. (a cura di), *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti. Atti del convegno di Acireale (Catania) 27-31 agosto 2001*, Ricerche CUST, Messina, 2002.
- FARRELL S., *Financing European transport infrastructures. Policies and practice in western Europe*, Macmillan Press, Basingstoke, 1999.
- FAUSSURIER J. – ALBERTONE I., *La coopération des gestionnaires de réseaux d'infrastructure: Le cas ferroviaire*, in GRARD L. (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agén Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 333 e ss.
- FAVARETTO T. – GOBET S., *L'Italia, l'Europa centro orientale e i Balcani. Corridoi pan-europei di trasporto e prospettive di cooperazione*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- FERRARI E., *Agenzie europee, interessi degli Stati membri e conflitti istituzionali*, in MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 85 e ss.
- FIENGO G., *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase di negoziato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, n. 1, pp. 108 e ss.
- FINES F., *Les frontières de l'Union européenne dans les politiques relatives aux transports*, in GRARD L. (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agén Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 581 e ss.
- FISCHER D. – APPELT, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, 1999.
- FRANCHINI C., *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, pp. 15 e ss.
- FRANCHINI C., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in CHITI M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 220 e ss.
- FRIGO M. – LANG A. – VALENTI M., *Diritto della Comunità internazionale e dell'Unione europea. Casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2011.
- FUMAGALLI L., *Artt. 154- 156*, in POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001, pp. 620 e ss.

GAJA G., *How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, pp. 855 e ss.

GAJA G. – ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2010.

GERADIN D. – PETIT N., *The development of Agencies at EU and national levels: conceptual analysis and proposals for reform*, in *The Jean Monnet Working papers*, 2004, n. 1, pp. 47 e ss.

GIACCARDI G. – MAURIZIO M., *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 1998, pp. 267 e ss.

GIANNELLI N., *Le reti transeuropee dei trasporti tra integrazione e competizione*, in A. PREDIERI – MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 345 e ss.

GIALDINO C. C., *La cooperazione europea per la protezione del Reno dall'inquinamento*, in *Riv. dir. eur.*, 1974, pp. 31 ss.

GIUNTINI A. – PAVESE C. (a cura di), *Reti, mobilità, trasporti. Il sistema italiano tra prospettiva storica e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.

GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006.

GRECO G., *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, pp. 28 e ss.

GRILLER S. – ORATOR A., *Everything under control? The “way forward” for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, in *Eur. Law rev.*, n. 1, 2010, pp. 3 e ss.

GROENLEER M., *The autonomy of European Union Agencies: a Comparative Study of institutional development*, Eburon, Delft (The Netherlands), 2009.

HAAK W. E., *Experience in the Netherlands Regarding the Case-Law of the Chamber of Appeal of the Central Commission for the Navigation of the Rhine*, in AA.VV., *Netherlands Yearbook of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague (Nederland), vol. XIX, 1988, pp.1 e ss.

HOFMANN H. C. H. – MORINI A., *The pluralisation of EU executive-constitutional aspects of “agencification”*, in *European Law Review*, 2012, vol. 37, n. 4, pp. 419 e ss.

IOZZOLINO I., *La politica europea dei trasporti. Dai TEN-T priority projects ai corridoi pancontinentali*, in *Bollettino della Società geografica italiana*, 2004, n. 2, pp. 413 e ss.

IZQUIERDO R., *La politica de transportes terrestres y de redes transeuropeas*, in MOLINA DEL POZO C. F. (a cura di), *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Editorial centro de estudios Ramon Areces S.A., Madrid, 1995, pp. 795 e ss.

JACQUÉ J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Éditions Dalloz, Paris, 2010.

JEAN C. – FAVARETTO T. (a cura di), *Reti infrastrutturali nei balcani. Superamento del dilemma tra integrazione regionale ed europea*, Franco Angeli, Milano, 2002.

JOHNSON D. – TURNER C., *Trans-European Networks. The political economy of integrating Europe infrastructure*, Macmillan, Basingstoke, 1997.

KORTENBERG U., *Closer cooperation in the Treaty of Amsterdam*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 833 ss.

KREHER A., *Agencies in the European Community - a Step Towards Administrative Integration in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, n. 2, 1997, pp. 225 e ss.

LE BIHAN D. C., *L'Europe des transports: entre marché intérieur et cohésion territoriale*, in GRARD L. (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agén Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 153 e ss.

LENAERTS K. – VAN NUFFEL P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London (UK), 2011.

LO BUE M., *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Giappichelli, Torino, 2013.

LORIAUX M., *European Union and the deconstruction of the Rhineland frontier*, Cambridge University press, Cambridge, 2008.

LUPI G., *La liberté de navigation sur le Rhin*, in *Journal du droit international*, 1958, pp. 328 e ss.

MADDALON P., *L'action extérieure de l'Union européenne*, in *Europe*, 2008, n. 7, pp. 262 e ss.

MAIONE G., *The New European agencies: Regulation by Information*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, n. 4, pp. 259 e ss.

MANACORDA P. M. (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Passigli Editori, Firenze, 2010.

MANACORDA P. M. – DE VINCENTI C., *Introduzione*, in MANACORDA P. M. (a cura di), *I nodi delle reti Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Passigli Editori, Firenze, 2010, pp. 10 e ss.

MANETTI M., voce *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Treccani, Roma, 1997, pp. e ss.

MARCANTONIO K., *Le reti di trasporto paneuropee nell'area mediterranea*, in *Riv. studi pol. int.*, 2005, pp. 659 e ss.

MARESCA M. (a cura di), *Lo spazio mediterraneo della mobilità. Assetti organizzativi, concorrenza e regolazione delle infrastrutture strategiche*, Forum, Udine, 2010.

MARESCA M., *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporto. Una riforma dell'ordinamento italiano fra regolazione e promozione del mercato*, Giuffrè, Milano, 2013.

MARTENS M., *Voice or loyalty: the evolution of European Environment Agency (EEA)*, in *Journal of Common Market Studies*, 2010, n. 4, pp. 881 e ss.

MARTÍN ARRIBAS J. J., *Las redes transeuropeas: balance actual y perspectivas de futuro*, in *Anuario de derecho internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 235 e ss.

MARTINEAU J., *La Commission centrale: 170 ans de navigation rhénane 1815-1985*, liberamente consultabile in <http://www.ccr-zkr.org/files/bibliographie/JMartineau-CCNR-170-ans-de-navigation-rhenane.pdf>.

McCORMICK J., *European Union politics*, Palgrave Macmillan, New York (USA), 2011.

MENGOZZI P., *Le relazioni esterne della Comunità europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 5 e ss.

MERUSI F. – PASSARO M., voce *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, Agg. vol. VI, Giuffrè, Milano, 2002.

MICHEL V., *Les compétences externes implicites: continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique*, in *Europe*, 2006, n. 10, pp. 4 e ss.

MOAVERO MILANESI E., *Le politiche per le infrastrutture: la politica delle "reti transeuropee", dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni*, in FERRARI BRAVO L. – MOAVERO MILANESI E., *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, vol. II, pp. 396 e ss.

MOLIGNONI M., *Trasporti, reti, energia*, in ADINOLFI A. – LANG A. (a cura di), *Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 321 e ss.

MOSCHETTA T. M., *Sull'efficacia degli accordi internazionali nell'ordinamento giuridico comunitario: recenti sviluppi e prospettive evolutive*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2007, pp. 87 e ss.

MOUSSIS N., *Handbook of European Union*, European Study Service, Rixensart (Belgium), 1997.

NAPOLITANO A., *Cooperazione economica, corridoi e autostrade del mare nel Mediterraneo*, in CAMPAILLA S. – MOSCONI M., *L'Europa e il Mediterraneo. Profili giuridici ed economici*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 157 e ss.

NICOLIN S., *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi misti*, in DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 177 e ss.

NIHOUL P. – BINET C., “*Portes tournantes*”: *le rappel à l'ordre adressé par le Médiateur européen à l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) et aux autres institutions, organes et organismes européens*, in *European Journal of consumer law*, 2012, n. 3, pp. 511 e ss.

ORLOVIUS V., *Regulations and prescriptions for the navigation on the Rhine. An example for a complete Regulation Act for International Inland Navigation* (lecture given at the twenty first Graduate School – WEGEMT – University of Duisburg), 7th September 1994, in <http://www.ccr-zkr.org/files/bibliographie/VOrlovius-Regulations-and-prescr-for-the-nav-on-the-rhine.pdf>.

OTTAVIANO I., *La prima cooperazione rafforzata dell'Unione europea: una disciplina comune in materia di legge applicabile a separazioni e divorzi transnazionali*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, n. 1, pp. 113 e ss.

PALAZZI F., *Novissimo dizionario della lingua italiana*, Loescher editore, Torino, 1992, voce “rete”, p. 1179.

PANEBIANCO M., voce *Commissioni fluviali*, in *Enc. Giur.*, vol. III, Treccani, Roma, pp. 1 e ss.

PARUOLO S., *Le grandi reti europee di trasporto*, in *Affari sociali internazionali*, n. 4, 1995, pp. 59 e ss.

PASSARO M., *Le amministrazioni indipendenti*, Giappichelli, Torino, 1996.

PATRY A., *Le Régime des cours d'eau internationaux*, Les Presses Universitaires Laval, Boisbriand (Québec – Canada), 1960.

PESCATORE P., *Les relations extérieures des communautés européennes (Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales)*, in *Hague Academy of International law (Recueil des cours I)*, Vol. 103, 1961, pp. 1 e ss.

PISANESCHI A., *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009.

PIZZANELLI G., *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-T*, in BUZZACCHI C., *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 131 e ss.

- PREDIERI A., *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, n. 4, pp. 569 e ss.
- PREDIERI A. (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997.
- PREDIERI A., *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, n. 3, pp. 287 e ss.
- PREDIERI A. – MORISI M., *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001.
- PROVINCIALI M., *Il sistema portuale e le autostrade del mare*, in *Nuova Rassegna*, 2002, n. 12, pp. 1228 e ss.
- PULONE P., *Verso un "ripensamento" della rete transeuropea dei trasporti*, in *Ammin. ferr.*, n. 5/6, pp. 26 e ss.
- RAFFAELLI E. A., *Antitrust between economic law and national law*, Giuffrè, Milano, 2003.
- RAITIO J., *The principle of legal certainty in EC law*, Kluwer Academic publishers, Dordrecht (The Netherlands), 2003.
- RAMBOLL MANAGEMENT (a cura di), *Evaluation of the EU decentralized agencies in 2009*, Euréval e Matrix, 2010.
- RANDAZZO V., *Il progetto di accordo interistituzionale sulle agenzie europee di regolazione: una soluzione adeguata?*, in *Riv. dir. int.*, 2005, pp. 1062 e ss.
- RAPP L., *Les infrastructures. Rapport de synthèse: Chapitre 2*, in GRARD L. (a cura di), *L'Europe des transports. Actes du colloque d'Agén Université Montesquieu–Bordeaux IV 7 et 8 octobre 2004*, La documentation française, Paris, 2005, pp. 813 e ss.
- REUTER P., *Rapports des trois Traitè avec les autres engagements internationaux souscrits par les Etats membres*, in *Droit des Communautés européennes*, 1969, pp. 89 e ss.
- ROBERTSON A. H., *European Institutions*, Stevens, London, 1966.
- RONCHETTI L., *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. pubbl.*, 2003, pp. 1 e ss.
- ROSSI L. S., *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Riv. dir. internaz.*, 2007, n. 4, pp. 1008 e ss.
- ROSSI P., *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- ROSSOLINI R., *La competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle Agenzie europee*, in *Dir. comunit. e scambi internaz.*, 2009, n. 3, pp. 491 e ss.

SAURER J., *The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, in *American University International Law Review*, 2009, vol. 24, n. 3, pp. 429 e ss.

SCHMITTER C., *Union européenne et Commission centrale pour la navigation du Rhin – Deux légitimités pour la gestion du marché rhénan*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2012, n. 564, pp. 19 e ss.

SCHOUT A. – PEREYRA F., *The institutionalization of EU Agencies: agencies as 'mini Commissions'*, in *Public administration*, 2011, n. 2, pp. 418 e ss.

SCHREIBER M., *Le projet de liaison Rhin-Rhône et la Communauté Economique Européenne*, in *Revue de la navigation*, 1979, 10, pp. 341 e ss.

SHAW J., *The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy*, in *Europea Law Journal*, 1998, 63 ss.

SILLA O., *Des coordonnateurs pour le réseau transeuropéen de transport*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 494, 2006, pp. 42 e ss.

SMITH H. A., *The economic uses of international rivers*, P. S. King & son, London (UK), 1931.

SORACE D., *L'ente pubblico tra diritto comunitario e diritto nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, pp. e ss.

SPAULDING R. M., *Institutional antecedents of European integration*, in http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/20_institutional-antecedents-of-european-integration.pdf.

STAEHELIN A., *Mannheimer Akte und Europäische Menschenrechtskonvention*, in CORSTENS G. J. M. - DAVIDS W. J. M. - VELDT-FOGLIA M. I., *Europeanisering van het Nederlands recht: opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak*, Kluwer, 2004, pp. 103 e ss.

STEVENS H., *Transport policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Hampshire, UK, 2004.

STOFFAËS C., *Instiller l'intérêt général en Europe*, in STOFFAËS C. (a cura di), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, collezione ISUPE, ASPE Europe éd., Paris, 1994.

SZAPIRO M., *The framework for European Regulatory Agencies: a balance between accountability and autonomy*, 3rd European Consortium for Political Research (ECPR) 2005 conference (Budapest, 8-11 settembre 2005).

TECLAFF L. A., *The river basin in history and law*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague (The Netherlands), 1967.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2011.

- TESAURO G. – D'ALBERTI M., *Regolazione e concorrenza*, Il mulino, Bologna, 2000.
- TIZZANO A., *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 5 e ss.
- TOGNAZZI G., *Nozione e classificazione degli accordi misti*, in *Dir. comm. scambi internaz.*, 1994, pp. 590 e ss.
- TONETTI A., *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, pp. 580 e ss.
- TOURNEPICHE A. M., *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- TULKENS F., *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Domande e risposte*, in GUARRIELLO F. – PICCONE V. (a cura di), *Le Scommesse dell'Europa*, Ediesse, Roma, 2009, pp. 55 e ss.
- TURRO' M., *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon Elsevier, Amsterdam, 1999.
- VALENTINI S., *Diritto e istituzioni della regolazione*, Giuffrè, Milano, 2005.
- VANDEN ABEELE M. – CAPOUET Y., *Les réseaux transeuropéens*, in *Commentaire Mégret – Le droit de la CEE*, vol. III, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1996.
- VECERE L. – PALUMBO A., *Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Rivista giuridica on line della circolazione e dei trasporti*, 2012, n. 2.
- VERHOEVEN J., *Sur les relations entre le juge communautaire et les « autorités » internationales*, in *Annuaire français de droit international*, 2008, Vol. 54, pp. 1 e ss.
- VICKERMAN R. W., *Transport infrastructure and region building in the European Community*, in *Journal of common market studies*, vol. 32, n. 1, 1994, pp. 1 e ss.
- VINOIS J. A., *Le réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donnée au Marché unique*, in *Revue du Marché unique européen*, 1993, n. 1, pp. 93-125.
- VINOIS J. A., *Après les Conseils européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen: quelles perspectives pour le réseau transeuropéen de transport?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1995, n. 385, pp. 83 e ss.
- VIRGALA FORURIA E., *Las Agencias reguladoras de la UE*, Editorial Comares, Granada (Spagna), 2011.
- VOS E., *Agencies and the European Union. Agencies in European and Comparative Perspective*, Luc Verheye y Tom Zwart, Amberes, 2003, pp. 113 e ss.

WALTHER H., *Le Statut International de la Navigation du Rhin*, in *European Yearbook*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague, 1954, pp. 3 e ss.

WALTHER H., *La révision de la Convention de Mannheim pour la navigation du Rhin*, in *Annuaire français de droit international*, 1965, vol. 11, n. 11, pp. 810 e ss.

WESSEL R. A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1135 e ss.

WINIARSKI B., *Principes généraux du droit fluvial international*, in *Recueil de Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, The Hague (The Netherlands), 1933, vol. 45, pp. 75 e ss.

WOEHLING J. M., *L'administration de la Commission centrale pour la navigation du Rhin*, in *Reveu Franc. Adm. Publ.*, 2008, n. 126, pp. 345 e ss.

WOEHLING J. M., *La Commission centrale pour la navigation du Rhin: 200 ans d'histoire*, liberamente consultabile in <http://www.ccr-zkr.org/files/bibliographie/JMWoehrling-CCNR-200ans-d-histoire.pdf>.

WOEHLING J. M., *La coopération internationale dans le domaine de la navigation fluviale européenne: les instances de coopération pour la navigation rhénane et danubienne*, 20 aprile 2011, Strasburgo PEGE, liberamente consultabile in <http://www.apr-strasbourg.org/agenda-1-442.html>.

ZACKLIN R. – CAFLISH L., *The Legal Regime of International Rivers and Lakes*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague (The Netherlands), 1981.

ZUCCHETTI R. – RAVASIO M. (a cura di), *Trasporti e concorrenza. Dal monopolio pubblico al libero mercato*, EGEA, Milano, 2001.

ZUNARELLI S., *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2001, pp. e ss.

ATTI CECA

Consiglio dei ministri, Accordo relativo ai noli e alle condizioni di trasporto per il carbone e l'acciaio sul Reno del 1 febbraio 1958, in *GU* 4 del 1 febbraio 1958, pp. 49 e ss.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Azione comune 2001/554/PESC del Consiglio del 20 luglio 2001 relativa alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, in *GUCE* L 200 del 25 luglio 2001, pp. 1 e ss.

Azione comune 2001/555/PESC del Consiglio del 20 luglio 2001 sull'istituzione di un centro satellitare dell'Unione europea, in *GUCE* L 200 del 25 luglio 2001, pp. 5 e ss.

Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, in *GUUE* L 245 del 17 luglio 2004, pp. 17 e ss.

Commission Staff Working Document, *Towards "NAIADES II". Promoting, greening and integrating inland waterway transport in the single EU transport area*, 31 maggio 2012, SWD(2012) 168 final, liberamente consultabile in http://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/doc/2012_0168_final_swd.pdf.

Commission staff working document, *Annex to the Communication from the Commission on the promotion of inland waterway transport "NAIADES" - An Integrated European Action Programme for Inland Waterway Transport* COM(2006) 6 final, 17 gennaio 2006, SEC/2006/0034, disponibile in lingua inglese in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2006:0034:FIN:EN:HTML>.

Commission staff working document - Accompanying document to the Communication from the Commission - *The EU's freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe - Report on the Motorways of the Sea - State of play and consultation*, SEC/2007/1367 final.

Commission Staff Working Document, *Mid-term progress report on the implementation of the NAIADES Action Programme for the promotion of inland waterway transport*, 04 aprile 2011, SEC(2011) 453 final, liberamente consultabile in http://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/doc/sec_2011_453.pdf.

Commissione europea (Budget Directorate General), *Meta-evaluation on the Community Agency System. Final Report*, 2003.

Commissione europea, *Progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, COM(2005) 59 def.

Comunicazione della Commissione europea al Consiglio del 18 dicembre 1989, *Verso reti transeuropee: obiettivi e possibili applicazioni*, COM(89)643 def.

Comunicazione della Commissione del 23 gennaio 1991, *Verso le reti transeuropee per un programma d'azione comunitario*, COM (90) 585.

Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., in *GUCE C 287* del 12 ottobre 2001, pp. 1 e ss.

Comunicazione della Commissione, *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, COM(2002) 718 def.

Comunicazione della Commissione del 7 aprile 2003, *Programma di promozione del trasporto marittimo a corto raggio*, COM(2003) 155 fin.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15 novembre 2005 sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, COM(2005) 569 def.

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*, COM(2006) 314 definitivo, non pubblicata in *GU*, ma liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee*, COM(2008) 135 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 novembre 2009, *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato*, COM(2009) 615 def.

Comunicazione della Commissione europea, *L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita*, COM(2011) 206 def.

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 giugno 2011, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, COM(2011) 500 def., non pubblicata in *GU*, ma liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*, COM(2012) 0573 fin., liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>.

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Towards quality inland waterway transport NAIADES II SWD(2013) 324 final*, 10 settembre 2013, COM(2013) 623 final.

Conclusioni del Consiglio, 9 giugno 2004, doc. 10442/04 INST 174 JUR 285.

Decisione n. 77/586/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla conclusione della convenzione per la protezione del Reno dall'inquinamento chimico e dell'accordo addizionale all'accordo firmato a Berna il 29 aprile 1963 concernente la Commissione internazionale per la protezione del Reno dall'inquinamento, in *GUCE* L 240 del 19 settembre 1977, pp. 51 e ss.

Decisione n. 78/174/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, che istituisce una procedura di consultazione e crea un comitato in materia di infrastrutture dei trasporti, in *GU* L 54 del 25 febbraio 1978, pp. 16 e ss.

Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (*c.d. Trans-European Transport Networks, TEN-T*), in *GUCE* L 228 del 9 settembre 1996, pp. 1 e ss.

Decisione n. 1346/2001/CE 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, in *GUUE* L 185 del 6 luglio 2001, pp. 1 e ss.

Decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in *GUCE* L 63 del 6 marzo 2002, pp. 1 e ss.

Decisione n. 884/2004/CE 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, in *GUCE* L 201 del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

Decisione n. 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, che istituisce l'Accademia europea di polizia (CEPOL) e che abroga la decisione 2000/820/GAI, in *GUUE* L 256 dell'1 ottobre 2005, pp. 63 e ss.

Decisione n. 2006/730/CE del Consiglio, del 25 settembre 2006, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, in *GUUE* L 299 del 28 ottobre 2006, pp. 23 e ss.

Decisione n. 2007/60/CE 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, in *GUUE* L 32 del 6 febbraio 2007, pp. 88 e ss.

Decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol), in *GUUE* L 121 del 15 maggio 2009, pp. 37 e ss.

Decisione n. 2009/561/CE della Commissione, del 22 luglio 2009, recante modifica della decisione 2006/679/CE relativa alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema «*Controllo-comando e segnalamento*» del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, in *GU* L194 del 25 luglio 2009, pp. 60 e ss.

Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, in *GUUE* L 204 del 5 agosto 2010, pp. 1 e ss.

Decisione n. 2011/167/UE del Consiglio, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GUUE* L 76, pp. 53 e ss.

Decisione n. 2012/714/UE della Commissione, del 21 novembre 2012, che conferma la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in *GUUE* L 323 del 22 novembre 2012, pp. 18 e ss.

Decisione n. 2013/52/UE del Consiglio, del 22 gennaio 2013, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in *GUUE* L 22 del 25 gennaio 2013, pp. 11-12.

Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012, liberamente consultabile in http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_it.pdf.

Direttiva n. 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e che abroga la direttiva 82/714/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 389 del 30 dicembre 2006, pp. 1 e ss.

Direttiva n. 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, relativa al trasporto interno di merci pericolose, in *GUUE* L 260 del 30 settembre 2008, pp. 13 e ss.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 4 ottobre 1989, *Vers de reseaux transeuropéens*, SEC(89).

Documento di lavoro della Commissione, *Consultazione sulla futura politica in materia di rete transeuropea di trasporto*, COM (2010) 212 def.

Documento di lavoro della Commissione del 19 gennaio 2011, *The New Trans-European Transport Network Policy. Planning and implementation issues*, SEC(2011) 101, liberamente consultabile sul sito <http://www.eea.europa.eu/policy-documents/sec-2011-101-trans-european>.

Draft recommendations of the European Ombudsman in his inquiry into complaint 775/2010/ANA against the European Food Safety Authority (EFSA), 7th December 2011, liberamente consultabile in

<http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/draftrecommendation.faces/en/11089/html.blookmark>.

Libro Bianco del 5 dicembre 1993, *Crescita, competitività, occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, COM(93) 700 def.

Libro Bianco del 12 settembre 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM(2001) 0370 def., non pubblicato in *GU*, ma liberamente consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>.

Libro Bianco del 28 marzo 2011, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144 definitivo.

Libro verde del 30 aprile 2004 sulle partnership di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM(2004) 327 def.

Libro verde del 13 novembre 2008, *Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva*, COM(2008) 782 def.

Libro verde del 4 febbraio 2009, *TEN-T: riesame della politica - Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti*, COM(2009) 0044 def., non pubblicato in *GU*.

Memorandum della Commissione del 10 ottobre 2011, *Collegare l'Europa: La nuova rete centrale di trasporti dell'UE*, del 10 ottobre 2011, MEMO/11/706, liberamente consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/revision-t_en.htm.

Parere del Comitato economico e sociale europeo del 16 gennaio 2008 sul tema *Le autostrade del mare nel contesto della catena logistica*, in *GUUE C 151* del 17 giugno 2008, pp. 20 e ss.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale COM(2010) 105 def. — 2010/0067 (CNS), in *GUUE C 44* dell'11 febbraio 2011, pp. 167 e ss.

Parere del Comitato economico e sociale europeo del 22 febbraio 2012 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM(2011) 650 def., in *GUUE C 143* del 22 maggio 2012, pp. 130 e ss.

Parere del Comitato delle regioni, *Revisione del quadro legislativo delle TEN-T*, in *GUUE C 225* del 27 luglio 2012, pp. 150 e ss.

Programma di azione europeo integrato per il trasporto sulle vie navigabili interne, COM(2006) 6 def., in *GUUE C 318* del 23 dicembre 2006, pp. 218 e ss.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma del protocollo recante modifica della convenzione relativa al regime della navigazione sul Danubio del 18 agosto 1948 (convenzione di Belgrado), del 6 novembre 2008, COM(2008)0700 def., in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0700:FIN:IT:PDF>.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, COM/2013/0154 final.

Proposta di direttiva del Consiglio che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, COM/2013/071 final.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 19 ottobre 2011, COM(2011) 650 def. e COM (2011) 650 def./2, consultabile in http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti del 6 febbraio 2012, COM(2011) 650 final/3, consultabile in http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa COM(2012) 665 final.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio, COM/2013/0173 final, liberamente consultabile in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:IT:PDF>.

Rapporto del gruppo di alto livello della rete transeuropea di trasporto (Gruppo Van Miert), 27 giugno 2003, in www.ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_it.pdf.

Regolamento (CEE) n. 11/1960 del Consiglio, del 27 giugno 1960, riguardante l'abolizione di discriminazioni nel campo dei prezzi e delle condizioni di trasporto emanato in applicazione dell'articolo 79 paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, in *GUCE* n. 52 del 16 agosto 1960, pp. 1121 e ss.

Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, in *GUCE* L 73 del 21 marzo 1975, pp. 1 e ss..

Regolamento (CEE) n. 2919/85 del Consiglio, del 17 ottobre 1985, che fissa le condizioni di accesso al regime riservato dalla convenzione modificata per la navigazione sul Reno ai battelli adibiti alla navigazione sul Reno, in *GUCE* n. L 280 del 22 ottobre 1985, pp. 4 e ss.

Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio, del 22 luglio 1993, che stabilisce le procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, in *GUCE* L 214 del 24 agosto 1993, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, in *GUCE* L 130 del 25 maggio 1994, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 2965/94 del Consiglio, del 28 novembre 1994, relativo all'istituzione di un Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea, in *GUCE* L 314 del 7 dicembre 1994, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, del 18 settembre 1995 che fissa le norme generali per la concessione di un contributo finanziario comunitario nel settore delle reti transeuropee, in *GUCE* L 228 del 23 settembre 1995, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 1356/96 del Consiglio dell'8 luglio 1996 riguardante regole comuni applicabili ai trasporti di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri al fine di realizzare in tali trasporti la libera prestazione dei servizi, in *GUCE* L 175 del 13 luglio 1996, pp. 7-8.

Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio del 2 giugno 1997 che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, in *GUCE* L 151 del 10 giugno 1997, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 1655/99 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 1999, recante modifiche al Regolamento n. 2236/95 del Consiglio, in *GUCE* L 197 del 29 luglio 1999, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in *GUCE* L 213 del 13 agosto 1999, pp. 1-4.

Regolamento (CE) n. 2667/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000, relativo all'agenzia europea per la ricostruzione, in *GUCE* L 306 del 7 dicembre 2000, pp. 7 e ss.

Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, in *GUCE* L 11 del 16 gennaio 2003, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, in *GUUE* L 77 del 13 marzo 2004, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali, in *GUUE* L 136 del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 788/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 1655/2000, (CE) n. 1382/2003 e (CE) n. 2152/2003 allo scopo di adattare gli importi di riferimento per tenere conto dell'allargamento dell'Unione europea, in *GUUE* L 138 del 30 aprile 2004, pp. 17 e ss.

Regolamento (CE) n. 807/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, recante modifiche al Regolamento n. 2236/95 del Consiglio in materia di principi

generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, in *GUUE* L 143 del 30 aprile 2004, pp. 46 e ss.

Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia), in *GUUE* L 164 del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 1159/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, in *GUUE* L 191 del 22 luglio 2005, pp. 16 e ss.

Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in *GUUE* L 53 del 22 febbraio 2007, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 680/2007 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, in *GUUE* L 162 del 22 giugno 2007, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in *GUUE* L 79 del 19 marzo 2008, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in *GUUE* L 211 del 14 agosto 2009, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio, in *GUUE* L 337 del 18 dicembre 2009, pp. 1 e ss.

Regolamento (CE) n. 67/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, in *GUUE* L 27 del 30 gennaio 2010, pp. 20 e ss.

Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in *GUUE* L 343 del 29 dicembre 2010, pp. 10 e ss.

Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, pp. 12 e ss.

Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, pp. 48 e ss.

Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, pp. 84 e ss.

Regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2012, che modifica la decisione n. 1639/2006/CE che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) e il regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, in *GUUE* L 204 del 31 luglio 2012, p. 1 e ss.

Regolamento (UE) n. 1257/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GUUE* L 361 del 31 dicembre 2012, pp. 1 e ss.

Regolamento (UE) n. 526/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) e che abroga il regolamento (CE) n. 460/2004, in *GUUE* L 165 del 18 giugno 2013, pp. 41 e ss.

Regolamento (UE) n. 1315/2013 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, in *GUUE* L 348 del 20 dicembre 2013, pp. 1 e ss.

Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010, in *GUUE* L 348 del 20 dicembre 2013, pp. 129 e ss.

Rettifica del regolamento (CE) n. 67/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (*GUUE* L 27 del 30 gennaio 2010), in *GUUE* L 108 del 29 aprile 2010, p. 355.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione Inquadramento delle agenzie europee di regolazione (COM(2002) 718 - 2003/2089(INI)), in *GUUE* C 92E del 16 aprile 2004, pp. 119 e ss.

Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto della Commissione di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, in *GUUE* C 285E del 22 novembre 2006, pp. 123 e ss.

Risoluzione del Parlamento europeo del 23 aprile 2009 sulla gestione finanziaria e il controllo delle agenzie dell'Unione europea, P6_TA(2009)0274, liberamente consultabile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0274&language=IT&ring=A6-2009-0148>

Tabella di marcia per il seguito dell'approccio comune riguardante le agenzie decentrate dell'UE, 19 dicembre 2012, liberamente consultabile (in lingua inglese) su http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf.

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in *GUUE* C 306 del 17 dicembre 2007, pp. 1 e ss.

Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in *GUUE* C 327 del 26 ottobre 2012, pp. 3 e ss.

ATTI INTERNAZIONALI

Atto di navigazione del Reno del 17 ottobre 1868, Mannheim, in SARTORIUS C., *Internationale Vertrage – Europarecht*, C.H. Beck, München, 1983.

Atto di navigazione del Reno del 17 ottobre 1868, Mannheim, in BONET MAURY C., *Les Actes du Rhin. Traités, conventions, lois et règlements principaux concernant la navigation sur le Rhin et les voies navigables d'Europe occidentale*, Éditions de La Navigation du Rhin, 1957, pp. 9 e ss.

Accordo istitutivo di una commissione internazionale sulla protezione del Reno contro l'inquinamento (con protocollo aggiuntivo), Berna 29 aprile 1963, in SARTORIUS C., *Internationale Vertrage – Europarecht*, C.H. Beck, München, 1983, II.

Accordo relativo alla cooperazione tra la Commissione centrale per la navigazione sul Reno e la Commissione europea, 3 marzo 2003, Bruxelles, liberamente consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/cooperation/accord_CCNR-CE_03032003_fr.pdf.

Annexe n. 2 - Protocole Additionnel n. 2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin et Protocole de Signature du Protocole additionnel n° 2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, 17 octobre 1979, liberamente consultabile in http://ccr-zkr.org/files/conventions/ProtAdd2_fr.pdf.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, Protocole 2 *Coopération de la CCNR avec l'Union européenne*, Résolution CC/R (13) 1 final, 29 mai 2013.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de police pour la navigation du Rhin (RPNR)*, Strasbourg, 2011, pp. 1 e ss.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de procédure de la Chambre des Appels de la Commission pour la navigation du Rhin (approuvé par décision de la Commission Centrale du 23 novembre 2006)*, in Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement Interieur (amendé par les résolutions 2006-II-4, 2007-I-26, 2012-I-23, 2012-I-24)*, edité par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, Strasbourg, 2013, pp. 35 e ss.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement de visite des bateaux du Rhin*, Strasbourg, 2011, pp. 1 e ss.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement relatif au personnel de la navigation sur le Rhin (RPN)*, Strasbourg, 2010, pp. 1 e ss.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, *Règlement Interieur (amendé par les résolutions 2006-II-4, 2007-I-26, 2012-I-23, 2012-I-24)*, Strasbourg, edité par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, 2013, liberamente consultabile in http://www.ccr-zkr.org/files/regl-interieur/regl-int_fr.pdf, pp. 1 e ss.

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, Protocole 2 *Coopération de la CCNR avec l'Union européenne*, Résolution CC/R (13) 1 final, 29 mai 2013.

Convention revisee pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868, 20 novembre 1963, in *Revue de la navigation interieure et rhenane*, Editions de la Navigation du Rhin, Strasbourg, 1963, n. 21 (10 décembre 1963), pp. 844 e ss.

Échange de lettres entre M. Walter Hallstein, président de la Commission de la Communauté économique européenne, et M. Jacques Fouques-Duparc, président de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, en ce qui concerne la coopération entre la CEE et la Commission centrale pour la navigation du Rhin, del 6 giugno 1961, in *GUCE* 53 del 4 agosto 1961, pp. 1027 e ss.

Résolution 2008-I-25, *Protocole 25 Amendements à l'ADNR*, in *Session de printemps 2008 Resolutions Adoptees* (2008-I), Strasbourg, le 29 mai 2008, p. 120.

Revised convention for Rhine navigation of 17 October 1868 as set out in the text of 20 November 1963.

Traité de Versailles, 26 juin 1919, in G. F. MARTENS – H. TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international: Continuation du grand recueil de G. Fr. de Martens*, Dieterich, 1922.

ATTI NORMATIVI NAZIONALI

Legge 4 agosto 1955, n. 848, Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in *GU* n. 221 del 24 settembre 1955.

Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, in *GU* n. 284 del 6 dicembre 2011.

Decreto- Legge 24 gennaio 2012, n. 1 *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, in *GU* n. 19 del 24 gennaio 2012.

Legge 22 dicembre 2011, n. 214, conversione in legge, con modificazioni, del decreto 6 dicembre 2011, n. 201, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, in *GU* n. 300 del 27 dicembre 2011.

Legge 24 marzo 2012, n. 27, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, in *GU* n.71 del 24-3-2012 - Suppl. Ordinario n. 53.

GIURISPRUDENZA

CHAMBRE DES APPELS

Chambre des Appels, 2 March 1977, *Président Henry F. Damour v. Walsum and A.T.S. 5*, in *Schip en Schade*, 1977, n. 80.

Chambre des appels, 5 juin 1986, 187 P - 6/86.

Chambre des appels, 5 juin 1986, 188 P - 7/86.

CORTE DI GIUSTIZIA

Corte di giustizia CEE, 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, in *Racc.* 1958, pp. 11 e ss.

Corte di giustizia CE, 31 marzo 1971, causa 22-70, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee. Accordo europeo trasporti su strada*, in *Racc.* 1971, pp. 263 e ss.

Corte di giustizia CE, 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6-76, *Cornelis Kramer ed altri*, in *Racc.* 1976, pp. 1279 e ss.

Corte di giustizia UE, 22 maggio 1985, causa C-13/83, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.* p. I-5253.

Corte di giustizia UE, 26 marzo 1987, causa 45/86, *Commissione contro Consiglio*, in *Racc.* p. 1493.

Corte di giustizia UE, 4 ottobre 1991, causa C-70/88, *Parlamento contro Consiglio*, in *Racc.*, p. I-4529.

Corte di giustizia, 9 agosto 1994, causa C-327/91, *Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.* 1994, pp. 3666 e ss.

Corte di giustizia UE, 26 marzo 1996, causa C-271/94, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, p. I-01689.

Corte di giustizia UE, 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo contro Consiglio*, in *Racc.*, p. I-6177.

Corte di giustizia UE, 28 maggio 1998, causa C-22/96, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, p. I-03231.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, *Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-466/98, in *Racc.* 2002, pp. 9427 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-467/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca*, in *Racc.* 2002, pp. 9519 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-468/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Svezia*, in *Racc.* 2002, pp. 9575 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-469/98, *Commissione delle Comunità europee contro République de Finlande*, in *Racc.* 2002, pp. 9627 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-471/98, *Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio*, in *Racc.* 2002, pp. 9681 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-472/98, *Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2002, pp. 9741 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-475/98, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria*, in *Racc.* 2002, pp. 9797 e ss.

Corte di giustizia CE, 5 novembre 2002, causa C-476/98, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, in *Racc.* 2002, pp. 9855 e ss.

Corte di giustizia UE, 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri contro Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, in *Racc.* 2003, p. I-08105.

Corte di giustizia UE, 26 maggio 2005, causa C-301/02, *Carmine Salvatore Tralli contro Banca centrale europea*, in *Racc.* 2005, pp. I-4071 e ss.

Corte di giustizia UE, 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2005, pp. 4828 e ss.

Corte di giustizia UE, 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *The Queen, ex parte Alliance for Natural Health e Nutri-Link Ltd contro Secretary of State for Health (C-154/04) e The Queen, ex parte National Association of Health Stores e Health Food Manufacturers Ltd contro Secretary of State for Health e National Assembly for Wales*, in *Racc.* 2005, pp. I-06451 e ss.

Corte di giustizia UE, 6 dicembre 2005, causa C-66/04, *Regno Unito/Parlamento e Consiglio*, in *Racc.* p. I-10553.

Corte di giustizia UE, 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.* 2006, pp. 3771 e ss.

Corte di giustizia UE, 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea*, ad oggi (07/12/2013) non ancora pubblicata.

Parere della Corte del 26 aprile 1977, Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato CEE - *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, Parere 1/76, in *Racc.* 1977, pp. 741 e ss.

Parere della Corte del 14 dicembre 1991, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, parere 1/91, in *Racc.* 1991, pp. I-06079 e ss.

Parere della Corte del 10 aprile 1992, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, Parere 1/92, in *Racc.* 1992, pp. 2821 e ss.

Parere della Corte del 19 marzo 1993, Parere emesso ai sensi dell'art. 228 n. 1 secondo comma del Trattato CEE - *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, parere 2/91, in *Racc.* 1993, pp. 1061 e ss.

Parere della Corte del 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, Parere 1/94, in *Racc.* 1994, pp. 5267 e ss.

Parere 1/03 della Corte (seduta plenaria) del 7 febbraio 2006, *Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, Parere 1/03, in *Racc.* 2006 pp. 1145 e ss.

TRIBUNALE DI PRIMO GRADO

Tribunale di primo grado, 9 febbraio 1998, cause riunite T-369/94 e T-85/95, *DIR International Film Srl, Nostradamus Enterprises Ltd, Union PN Srl, United International Pictures BV, United International Pictures AB, United International Pictures APS, United International Pictures A/S, United International Pictures EPE, United International Pictures OY e United International Pictures y Cia SRC contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.* 1998, pp. II-00357 e ss.

Tribunale UE, 8 ottobre 2008, causa T-411/06, *Sogelma contro Agenzia europea per la ricostruzione (AER)*, in *Racc.* 2008, p. II-02771.