



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0006159 P-4.22.25
del 03/07/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Conferenza delle Regioni e delle
Province autonome

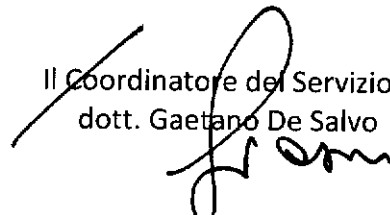
Conferenza dei Presidenti delle
Assemblee legislative delle Regioni e
delle Province autonome

Conferenza Stato-Città e Autonomie
Locali

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti - COM(2018) 277.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

P. 
Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti

- **Codice della proposta:** COM(2018) 277 final del 17/05/2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0138 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento in oggetto rientra nell'ambito del "**Mobility Package III – Safe Connected and Clean Mobility**", presentato dalla Commissione europea in data 17 maggio 2018, al fine di completare il processo che permette all'Europa di beneficiare dei vantaggi di una mobilità moderna sostenuta dal pieno impegno degli Stati membri e dell'UE per rafforzare gli investimenti in infrastrutture di trasporto.

In questo contesto il completamento della rete centrale transeuropea "**Core Network**" e dei suoi Corridoi contribuisce all'aumento del PIL, della crescita e dell'occupazione nonché allo sviluppo del mercato unico dell'UE. Nello specifico, si prevede che il completamento della rete centrale transeuropea dei trasporti (TEN-T) e dei suoi corridoi possa indurre un aumento del PIL dell'UE di circa 4.500 miliardi di euro e la creazione di 13 milioni di posti di lavoro l'anno entro il 2030. Tuttavia l'esperienza pregressa ha evidenziato come la presenza di complesse, lunghe ed articolate procedure amministrative insieme all'incertezza del quadro normativo frammentario possano indurre ritardi e incrementi di costi rilevanti nell'attuazione dei progetti.

Ad oggi non vi sono disposizioni specifiche armonizzate a livello comunitario in materia di rilascio delle autorizzazioni e procedure amministrative per i progetti rivolti alle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T).

Le principali innovazioni della proposta di regolamento in oggetto che all'entrata in vigore si rendono obbligatorie e direttamente applicabili in ciascuno Stato membro, riguardano:

- i requisiti applicabili alle procedure amministrative osservate dalle autorità competenti degli Stati membri in relazione all'autorizzazione e attuazione dei progetti infrastrutturali che si riferiscono esclusivamente ai progetti di interesse comune della rete centrale ("**Core Network**") della rete TEN-T ai quali viene assegnato carattere prioritario, laddove previsto dalla legislazione applicabile, con lo stato di massima importanza a livello nazionale e con assicurazione di trattamento amministrativo efficiente e giuridicamente più rapido possibile;

- i progetti di interesse comune che risultano soggetti a una procedura di rilascio delle autorizzazioni unica e globale gestita da un'unica autorità competente designata da ciascuno Stato membro entro una data prefissata stabilita nel Regolamento; pertanto la proposta dispone la creazione di un'unica autorità competente responsabile di agevolare la

procedura di rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie, ivi compresa quella relativa all'adozione di una decisione globale, unico provvedimento motivato e giuridicamente vincolante che autorizza il promotore all'attuazione della infrastruttura (con la eventuale delega di alcuni compiti in taluni casi); tale autorità rappresenta il punto di contatto per promotori dei progetti e investitori e prende in considerazione il parere di eventuali altre autorità coinvolte nell'ambito della procedura stessa;

- provvedimenti atti a far sì che in caso di progetto di interesse comune che coinvolga due o più Stati membri, sia assicurata la cooperazione e il coordinamento tra le rispettive autorità competenti.

- la definizione delle fasi procedurali che portano ad assumere da parte dell'unica autorità competente una decisione globale che autorizza l'investitore a procedere con il progetto; essa si determina in un tempo massimo di 3 anni dall'inizio della procedura di rilascio, sancito dall'accettazione della notifica iniziale che può avvenire entro due mesi dalla sua presentazione;

- un coordinamento di procedure autorizzative specifiche nel caso di interventi transfrontalieri con allineamento delle tempistiche e calendario condiviso e con il rafforzamento del ruolo del coordinatore europeo istituito ai sensi dell'art.45 del regolamento UE n.1315/2013 nel "seguire da vicino" tale procedura, facilitare i contatti tra le autorità competenti che devono riferire periodicamente sui progressi compiuti e sulle misure adottate in caso di ritardi nella procedura di rilascio delle autorizzazioni;

- in caso di progetti transfrontalieri di interesse comune, l'applicazione da parte di un organismo comune istituito dagli Stati membri interessati di un unico quadro giuridico alle procedure di appalti pubblici con l'applicazione delle disposizioni di una legislazione nazionale di uno degli Stati membri interessati per l'acquisizione di lavori e servizi durante l'attuazione del progetto;

- la fornitura di assistenza tecnica da parte dell'Unione per agevolare la realizzazione dei progetti di interesse comune verso un promotore o uno Stato membro che ne faccia richiesta, in conformità ai relativi programmi di finanziamento comunitari e fatto salvo il Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione essendo la competenza in materia condivisa, come stabilito dall'art. 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La proposta di modifica della direttiva si basa sull'art. 172 del TFUE, che riguarda orientamenti, altre misure e progetti di interesse comune previsti nel settore delle reti transeuropee.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto lo sviluppo coordinato della rete TEN-T a favore del mercato unico e della coesione territoriale, economica, sociale richiedono disposizioni armonizzate a livello UE che non possono essere risolte unicamente con interventi a livello nazionale o locale. Le procedure autorizzative variano in questo momento in modo considerevole

tra i vari stati membri.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto è relativa all'ambito di azione della rete TEN-T definita all'art. 170 del TFUE e limitata alla sola dimensione europea delle reti di trasporto.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è positiva in quanto l'obiettivo della proposta è quello di velocizzare le procedure autorizzative, regolamentare i rapporti in caso di progetti transfrontalieri, tuttavia vi sono delle proposte di modifica ritenute necessarie od opportune da presentare in fase negoziale.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Nel documento in esame si dà atto che studi, approfondimenti e consultazioni pubbliche promossi dalla CE hanno dimostrato, in particolare, che spesso i ritardi, i costi ed i fattori di incertezza nelle procedure di autorizzazione per i progetti TEN-T affondano le loro radici in aspetti procedurali che impongono la duplicazione dei permessi e delle domande che devono essere presentate dai promotori del progetto, la duplicazione o sovrapposizione delle procedure di valutazione, nonché notevoli costi e oneri amministrativi a carico sia dei promotori dei progetti che delle autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni. Alcune fasi procedurali supplementari in fase di elaborazione dei progetti ne pregiudicano poi ulteriormente un'attuazione puntuale ed efficace, in particolare nel campo degli appalti pubblici e/o di altre procedure normative, come ad esempio l'autorizzazione degli aiuti di Stato.

Al riguardo, come noto, le procedure di autorizzazione riguardano generalmente le attività necessarie per preparare una domanda di autorizzazione. Esse costituiscono il proseguimento della fase di pianificazione del progetto a livello strategico. Sintetizzando, la "fase di autorizzazione" comprende, tra l'altro, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale (insieme ad altre valutazioni ambientali, se del caso), la(e) decisione(i) in materia di pianificazione territoriale nonché tutte gli altri permessi/licenze che devono essere accordati e comporta l'acquisizione e/o l'esproprio dei terreni. L'organizzazione delle procedure di autorizzazione, pertanto, è da considerarsi di notevole importanza, e, in particolare, relativamente ai progetti concernenti le reti TEN-T è richiesto lo svolgimento di valutazioni multiple che necessitano, quindi, di un elevato numero di permessi.

L'autorità prevista nella proposta in esame (il cd "sportello unico") accentrerebbe quindi su di sé la totalità delle informazioni e procedure riguardanti la fase di autorizzazione di un determinato progetto. D'altro canto, uno sportello unico incaricato del coordinamento delle varie procedure di autorizzazione, avrebbe un importante ruolo di riferimento, garantendo la trasparenza del processo, per i promotori di progetti europei anche ai fini informativi per il rilascio dei vari permessi necessari all'implementazione dell'Azione.

Tuttavia, le previsioni che mirano a individuare un unico soggetto competente al rilascio delle varie autorizzazioni (anche se alcuni compiti possono essere delegati), destano perplessità in quanto impattano notevolmente sull'ordinamento nazionale e sull'organizzazione e decentramento nazionale che vede vari livelli di *governance* e autorità competenti, anche a livello locale, coinvolti nelle procedure autorizzative sia in base alle specificità e ai vincoli (territoriali,

paesaggistici, ambientali, ecc.) che in relazione ai diversi livelli programmatici interessati.

Relativamente agli appalti pubblici, gli stessi rappresentano un passo fondamentale per un'attuazione progettuale mirata ad ottenere il massimo valore al minor costo. Effettivamente essi possono risultare problematici per i progetti TEN-T. Numerosi fattori - quali la complessità di alcuni quadri normativi, la mancata previsione di termini per il completamento della procedura di aggiudicazione dell'appalto e, in particolare, la lunghezza delle procedure di riesame (ricorsi) per chi impugna la decisione di aggiudicazione - possono contribuire a ritardi nel completamento dell'appalto. Vi è una correlazione diretta tra l'aumento dei costi e i ritardi, ma spesso i costi lievitano anche a causa della selezione di progetti di qualità scadente, dovuta magari alla scarsa dimestichezza delle amministrazioni aggiudicatrici con la gestione delle procedure di aggiudicazione degli appalti. Le difficoltà correlate alla complessità giuridica e alla capacità amministrativa si estendono anche ai partenariati tra settore pubblico e privato (PPP), facendo sì che spesso le autorità, i promotori e gli investitori siano piuttosto riluttanti ad avvalersi di tale meccanismo, facendo perdere potenziali occasioni di attirare ulteriori capitali per gli investimenti nel settore dei trasporti. Le differenze nelle pratiche relative agli appalti pubblici tra diversi settori e Stati membri possono creare problemi particolari nella gestione delle procedure per progetti transfrontalieri complessi, sebbene le principali norme in materia di appalti pubblici siano identiche in tutti gli Stati membri, atteso che esistono differenze tra Stati membri relativamente, in particolare, all'esecuzione delle procedure d'appalto e cioè alla fase relativa alla gestione della realizzazione.

Ciò nonostante, in effetti, i progetti transfrontalieri affrontano difficoltà specifiche nella gestione degli appalti pubblici a causa anche di barriere legali, linguistiche ed incertezza nell'applicazione delle norme di riferimento.

Nel caso degli appalti transfrontalieri, le direttive lasciano agli Stati membri la scelta del quadro giuridico applicabile. In base all'art 8 della proposta un esame, che si condivide, gli enti partecipanti possono applicare le norme sulla procedura di appalto dello Stato membro in cui l'entità comune ha la propria sede legale o le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui l'entità congiunta svolge le proprie attività. Inoltre, possono scegliere di applicare l'accordo per un periodo indeterminato, quando fissato nell'atto costitutivo dell'entità congiunta, o limitare la sua applicazione a un determinato periodo di tempo, a determinati tipi di contratti o a uno o più singoli appalti. Pertanto, per quanto riguarda gli appalti pubblici di progetti transnazionali e transfrontalieri, sulla base delle norme europee e nazionali, la creazione di accordi specifici renderebbe più certi e fluidi i processi progettuali, decisionali e realizzativi, risolvendo a monte le criticità dovute alla diversità territoriale, culturale e normativa dei Paesi coinvolti.

Si ritiene, poi, fondamentale ed importante un'adeguata redistribuzione dei benefici e dei costi dell'opera sulle varie scale geografiche. Si rileva che all'interno di progetti di ampie dimensioni, alcune Azioni già prevedono l'individuazione di benefici a breve termine per le comunità locali: iniziative di questo tipo vanno incentivate durante la consultazione pubblica.

La condivisione della progettualità su vari livelli governativi ha portato interessanti soluzioni anche per quanto riguarda il tema delle autorizzazioni. Come suggerito dall'esperienza del Tunnel di Base del Brennero, una valutazione positiva dell'impatto ambientale realizzata a livello locale comporta un ottenimento agevolato di quella nazionale, mentre il percorso inverso è, invece, molto più problematico.

5 Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Circa le previsioni che mirano a individuare un unico soggetto competente al rilascio delle varie autorizzazioni, si potrebbe suggerire la previsione di uno "sportello unico" nella procedura di

autorizzazione per i progetti TEN-T dotato di poteri **esclusivamente di coordinamento**.

Inoltre, l'indicazione del termine temporale come scadenza generale per il completamento della procedura di autorizzazione dei progetti TEN-T (dalla presentazione della domanda alla prima autorizzazione fino alla decisione finale di autorizzazione) **non appare opportuno** in considerazione della specifica complessità, ubicazione e dimensione dei vari progetti; un **preventivo monitoraggio della durata media dei processi autorizzativi** sarebbe invece certamente utile per identificare e risolvere eventuali criticità. Inoltre la procedura appare articolata, complessa e non chiaramente descritta nelle singole fasi in termini di tempistiche e di disposizioni previste.

Per quanto attiene alla figura del coordinatore europeo autorizzato a seguire le procedure di rilascio autorizzativo, non risulta pienamente identificabile il potere in capo allo stesso e la compatibilità di questo ruolo con quello di organismi intergovernativi eventualmente in essere.

Per i progetti transfrontalieri, al fine di ottimizzare la progettazione e la realizzazione dell'opera e per una maggiore condivisione di benefici e costi, si potrebbero coinvolgere nel dibattito pubblico (nel momento del progetto di fattibilità tecnico economica) **le popolazioni locali dei diversi paesi UE oppure istituire un luogo di confronto** dove i rappresentanti del dibattito e gli attori locali possano condividere dubbi e opportunità che il progetto comporta.

Si segnala che la futura Presidenza di turno del Consiglio, in capo all'Austria, ha comunicato l'intendimento di avviare il negoziato sulla proposta di direttiva nel Gruppo trasporti intermodali del Consiglio fin dal prossimo mese di luglio, per giungere all'approvazione dell'orientamento generale rapidamente.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta non comporta costi aggiuntivi per il bilancio dell'Unione tuttavia si segnala che anche le nuove procedure previste dalla proposta di Regolamento, senza adeguate risorse non potranno essere pienamente operative.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Le disposizioni contenute nella proposta di regolamento si riferiscono al quadro giuridico per gli appalti pubblici all'interno dell'UE, definito nella Direttiva 2014/23/UE in materia di aggiudicazione di contratti di concessione, nella Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e nella Direttiva 2014/25/UE relativa agli appalti pubblici nei settori "speciali", recepite nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.. L'obiettivo principale delle nuove direttive è semplificare le procedure e al tempo stesso rendere più flessibili queste procedure, per cui ciò sicuramente contribuisce ad affrontare e risolvere alcuni dei problemi indicati nel documento in esame e sopra riepilogati. Infatti si prevede che la semplificazione delle procedure di appalto avvenga attraverso l'istituzione di termini procedurali più brevi o il ricorso all'e-procurement e altre misure per ridurre i documenti e gli oneri amministrativi; la flessibilità è migliorata attraverso la possibilità di utilizzare partnership per l'innovazione, ampie possibilità di negoziazione con gli offerenti (es. procedura competitiva con negoziazione) e l'uso di migliori criteri di aggiudicazione compreso il costo totale del ciclo di vita.

Inoltre, relativamente ai progetti transfrontalieri, si richiamano anche le previsioni dell'art. 39 della Direttiva 2014/24/UE e dell'art. 57 della Direttiva 2014/25/UE sulla possibilità di istituire centrali di committenza comuni tra amministrazioni di diversi Stati membri, disposizione recepita

nel codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/16 e s.m.i.) all'art. 43.

Per quanto concerne, infine, l'attuale processo autorizzativo nazionale, come già indicato nella sezione 2, le disposizioni previste nella proposta di regolamento impattano sul quadro regolatorio vigente in capo ai singoli enti centrali.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Le disposizioni contenute nella proposta di modifica della incidono sulle competenze regionali e sulle autonomie locali in quanto le previsioni che mirano a individuare un unico soggetto competente al rilascio delle varie autorizzazioni impattano notevolmente sull'ordinamento nazionale e sull'organizzazione e decentramento nazionale che vede vari livelli di *governance* e autorità competenti, anche a livello locale, da coinvolgere nelle varie procedure autorizzative in base alle specificità e vincoli territoriali, paesaggistici, ambientali, ecc.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

L'attuazione della proposta di regolamento incide nelle sue misure quasi esclusivamente sugli Stati membri e per tale motivo l'adozione di una Direttiva avrebbe permesso un tempo di recepimento utile ad istituire l'autorità unica competente ed a mettere in piedi la relativa procedura autorizzativa.

Inoltre la proposta potrebbe comportare un considerevole carico incrementale delle attività da porre in essere, sia in fase di esame delle domande per i progetti che per il coordinamento tra le autorità coinvolte, da parte dell'organo competente eventualmente incardinato nel MIT. A tali attività si farà fronte mediante il reperimento di adeguate risorse di personale qualificato.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Si evidenzia infatti come la questione del contributo attivo dei cittadini all'individuazione delle politiche pubbliche nel momento del progetto di fattibilità tecnico-economica diventi un elemento fondamentale di scelta dell'alternativa progettuale e assuma una funzione particolarmente rilevante nel campo dell'individuazione, progettazione e realizzazione di grandi infrastrutture ed in particolare per l'accettazione e attuazione di progetti infrastrutturali e "cross-border". Infatti consultazioni pubbliche inefficaci e non tempestive nonché il mancato coinvolgimento dei soggetti interessati nel processo decisionale possono comportare ulteriori ritardi nella fase di autorizzazione.

L'adozione di processi decisionali inclusivi aiuta a sostenere la comunicazione tra i vari attori e l'informazione diffusa, aumentando la trasparenza delle decisioni, e, di conseguenza, la loro legittimità.

Per quanto riguarda i riflessi sulle imprese, che nel caso di specie sono i promotori e gli investitori, con la nuova proposta sono introdotte procedure centralizzate e trasparenti verso le quali nella fase della consultazione è stato espresso sostegno proprio perché volte a favore dell'integrazione dei procedimenti presso un unico organismo nazionale, ovvero uno sportello unico.

Altro



Ministero
delle Infrastrutture e dei Trasporti
DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI
E STATISTICI

Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione
ed i progetti internazionali

IL DIRETTORE GENERALE

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Europee
Servizio Informative Parlamentari e Corte
di Giustizia UE
Alla c.a. del Coordinatore del Servizio
Dott. Gaetano De Salvo

E, p.c. Al Capo dell'Ufficio Legislativo
C.A. Pietro Giuseppe Vella

Al Capo Dipartimento dei Trasporti, la
Navigazione e gli Affari Generali e del
Personale
Ing. Alberto Chiovelli

Al Dipartimento Infrastrutture
Ufficio di Coordinamento

Alla Dott.ssa Grazia Maria Cacopardi

Al Comando Generale del Corpo delle
Capitanerie di Porto

SEDE

Oggetto: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla
razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete
transeuropea dei trasporti. Trasmissione relazione.

Codice del Consiglio: 9075/2018

Codice della proposta: COM(2018)277

Codice interistituzionale: 2018/0138 (COD)

Si riscontra la nota DPE prot. 5261 del 7/06/2018 e come richiesto, si allega la relazione sul
progetto di atto legislativo in epigrafe in conformità alle disposizioni dell'art.6 commi 4 e 5
della Legge n.234 del 2012.

L'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott.ssa Bernadette Veca)

FR