



LUCIANO VIOLANTE

PREFAZIONE

La politica dei trasporti degli ultimi anni è effettivamente mancata delle virtù, del coraggio e della forza innovativa. Nessuna riforma degna di questo nome è stata proposta né tanto meno approvata negli ultimi quindici anni in nessuno dei comparti strategici dei trasporti.

Nel comparto della logistica di transito, e quindi della portualità, è indubbio che la legge 28 gennaio 1994, n. 84 si presenta ancora inadeguata rispetto all'obiettivo della promozione dei traffici di corridoio. Originariamente molto innovativa a seguito delle sentenze della Corte di Giustizia dei primi anni novanta, la legge 84 si è appalesata immediatamente superata per come è stata applicata e interpretata. Mentre questa legge era funzionale all'attuazione dell'ordinamento dell'Unione, proprio partendo dal raggiungimento della concorrenza, dell'accesso al mercato e della piena occupazione, sono stati invocati tutti gli argomenti, anche fuori del contesto, per ridurre l'impatto dell'ordinamento dell'Unione.

Invece che puntare su alcuni porti in grado di alimentare l'Europa continentale nello spirito dell'articolo 170 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), si è assistito molto presto a una proliferazione di Autorità Portuali, spesso affidate a personalità di cui era dubbio il possesso dei requisiti di «massima e comprovata professionalità nella materia dell'economia dei trasporti e dei porti» previsto all'articolo 8. Ma principalmente la legge 84, invece che essere applicata per aprire il mercato sulla base delle chiare indicazioni della Corte europea, è servita a creare barriere di accesso al mercato peggiori rispetto al famigerato articolo 110, codice navale (la cosiddetta riserva del lavoro portuale) che aveva portato alla sentenza «porto di Geno-



va», a scoraggiare gli investimenti delle grandi imprese di traffico e di finanza, in breve a proteggere piccoli interessi non sempre in grado di promuovere i traffici di corridoio. Ma, ed è quel che più rileva, la legge 84 ha tradito anche gli obiettivi sociali europei, di fatto penalizzando la tutela del lavoro e della sicurezza: alla sentenza «porto di Genova», infatti, sono state fatte dire cose che sicuramente non ha mai detto, come la sentenza «Ghent» alcuni anni dopo ha confermato: e cioè che l'attività di *stevedoring* posta in essere dalle compagnie portuali non è illecita in se, ma solo quando essa determina una fattispecie abusiva o una protezione di mercato indebita. Ne è derivata una massiva esternalizzazione del servizio di carico e scarico dando luogo a soggetti, come la Compagnia portuale di Genova che, da una parte, in quanto autorizzata *ex* articolo 17, non può stare sul mercato della terminalistica e dall'altra, in quanto prestatore di un servizio di interesse generale, non riesce a creare occasioni di lavoro. Meglio sarebbe stato se il diritto comunitario fosse stato applicato nella sua integrità imponendo, questo sì, all'impresa che opera in porto di assumere il personale necessario allo svolgimento delle operazioni normali. Mi pare che quello del lavoro e delle sue regole sia un grande tema che prima o poi un governo serio dovrà affrontare con trasparenza e coraggio: un tema delicato, tanto che la stessa Commissione Europea non si è sentita di disciplinare nella recente, timida proposta di regolamento sui servizi portuali, ma ineludibile.

Centrale è quindi il ruolo dell'Autorità Portuale fra bisogni di regolazione del mercato e necessità di amministrazione e promozione pubblica. Nel volume si propone che la nuova Autorità Portuale, rigorosamente a contenuto tecnico e i cui vertici vengono scelti con una procedura all'americana, si riferisca, per quanto attiene alla politica dei trasporti e alla promozione, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e, per quanto attiene alla regolazione del Mercato, all'Autorità dei trasporti, finalmente attuata nei mesi scorsi. Così condivido la relazione fra Autorità dei trasporti e Autorità Portuale quale disegnata nel volume, anche se una ridefinizione degli ambiti di quest'ultima, perché coincidano con il mercato rilevante, pare in questo senso indispensabile. Del pari il volume propone di sopprimere norme protettive come gli articoli 16 e seguenti per attribuire all'ente di regolazione un potere più ampio, sostanzialmente sotto il controllo dell'Autorità dei trasporti, investita del potere di adottare misure atipiche necessarie per il buon funzionamento del mercato. Invece pare necessario che la politica dei trasporti, o l'amministrazione strategica, sia presidia-

ta fortemente dal centro specie laddove venga in rilievo l'esigenza di corrispondere alle scelte di politica dei trasporti dell'Unione. La scelta della localizzazione delle infrastrutture strategiche, anche allo scopo di tutelare gli investitori privati, spetta infatti al centro nel contesto di un piano che, a differenza di quello odierno, deve essere vincolante e imm modificabile con una procedura legislativa ordinaria.

Ancora nel comparto della logistica non è stata data una risposta alle esigenze di pianificazione intermodale. È inaccettabile che un Paese come l'Italia sia attraversato quotidianamente da migliaia di autocarri impegnati su tratte di oltre cinquecento chilometri in presenza di una molteplicità di approdi che possono servire le Autostrade del Mare e di interporti al servizio delle autostrade viaggianti. Le pronunce della Corte europea sull'Austria, ma specialmente le linee approvate dalla Unione Europea, impongono anche al nostro Paese uno sforzo di collocazione del traffico a seconda della tipologia di traffico e della durata. In questo senso i primi tentativi che Grimaldi Lines e Trenitalia stanno compiendo per vendere insieme servizi congiunti (ad esempio Monaco-Barcellona o Travemunde-Tunisi) inducono a sollecitare al governo un minimo di coraggio. È evidente che, come rilevano gli autori del volume, una politica di Autostrade del Mare presuppone anche una disciplina comune dei servizi marittimi nel Mediterraneo. In assenza di una disciplina uniforme, nel senso definito dai tradizionali Accordi euromediterranei, oggi insufficienti (o inadempiti), le Autostrade del Mare volute dalla politica dei trasporti di cui all'articolo 170, TFUE risultano a rischio.

Un grande tema pure affrontato nel volume di Paolo Costa e Maurizio Maresca è quello della ferrovia merci. Credo anche io che, al di là del livello minimo di liberalizzazione dei servizi ferroviari imposto dal diritto dell'Unione Europea (ed è un peccato che il terzo pacchetto non abbia di fatto progredito con l'introduzione del principio di separazione reale a suo tempo raccomandato dalla stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato), con questo assetto normativo/regolatorio continueranno a giocare un ruolo i vettori ferroviari nazionali: che presumibilmente proseguiranno l'azione di integrazione dei diversi anelli della logistica (la terminalistica, la spedizione e la trazione). Allora pare logico che, se si vuole raggiungere quantitativi di traffico significativi, non si possa prescindere da alcune scelte di fondo di politica dei trasporti anche per quanto riguarda la ferrovia cargo. Così, anche per quanto attiene Trenitalia, se è stato un successo il risultato nel campo dei passeggeri, essendosi data una risposta alla

garanzia di mobilità dell'articolo 14, TFUE, è indispensabile un intervento nel campo della ferrovia merci. Ed è condivisibile che a tal fine si adottino come parametro di riferimento da una parte lo schema DB Schenker, che risale ai primi anni 2000, e dall'altra parte lo schema di Alitalia 1997, quando una importante iniezione di capitale pubblico sotto forma di aumento di capitale è stata condizionata alla integrazione/alleanza con soggetti complementari e alla localizzazione dell'*hub* per evitare di servire una pluralità di punti di accesso.

Da ultimo il tema delle infrastrutture impone di affrontare la semplificazione delle procedure nella costruzione delle infrastrutture. Norme troppo dettagliate e che sanzionano comportamenti meramente formali, e non misurate dagli obiettivi, sono di fatto l'occasione o la scusa perché l'amministrazione pubblica blocchi qualsivoglia operazione. Un Paese che procede solo con misure in deroga, e che confida sempre nelle generosità dell'amministrazione, non funziona, e favorisce abusi. Occorre, quindi, ridefinire le norme che impongono comportamenti a tutela dell'ambiente o della sicurezza parametrando rispetto allo scopo che si intende perseguire. Sempre in materia di infrastrutture mi pare del tutto condivisibile l'introduzione di una misura che garantisca la certezza del diritto e eviti nella massima misura possibile i rischi legislativo e regolatorio. Nel volume si immagina un percorso e una base giuridica impostata sul diritto dell'Unione Europea, il cui ambito di operatività sarebbe così ampliato anche a fattispecie puramente interne. Lo stesso traguardo si può conseguire, peraltro, anche partendo da una modifica costituzionale da molti avvertita come necessaria.

In conclusione sono convinto che le proposte di Paolo Costa e Maurizio Maresca debbano essere alla base di un percorso di riforme che spero tanto il Governo intenda avviare anche per quanto riguarda le infrastrutture e i trasporti. Ricordo solo come la stessa Corte costituzionale, proprio di recente, affrontando la costituzionalità della legge istitutiva dell'Autorità dei trasporti (sentenza n. 41 del 2013), non abbia esitato a dichiarare il comparto dei trasporti come quello più refrattario all'innovazione, consociativo e ispirato da logiche protezionistiche. Ma ricordo ancora come proprio quel comparto, secondo illustri opinioni di economisti (Andrea Boitani), sia l'unico che, liberato da misure limitative del mercato e davvero orientato ai traffici, presenti le maggiori potenzialità di contributo alla crescita del Paese.