

STEFANO ZUNARELLI

*(Ordinario di Diritto della Navigazione e Preside della Facoltà
di Giurisprudenza nell'Università di Bologna)*

PROGRAMMAZIONE GENERALE E REGOLAZIONE SPECIFICA NEL SETTORE DEI TRASPORTI

Vorrei innanzitutto ringraziare il professore Fanara e gli organizzatori di questo Convegno non solo perché mi consentono di intrattenermi su uno dei temi che mi hanno impegnato di più nei mesi scorsi, ma soprattutto perché mi offrono l'occasione di intervenire dopo uno dei nostri grandi maestri, il professore Falzea, cui credo vada il ringraziamento di tutto il mondo accademico. Ringrazio anche il professore Sciullo che ieri ha tenuto una relazione molto ampia ed esaustiva sui contenuti del Piano Generale dei Trasporti dello scorso luglio, ciò che mi consente di soffermarmi su alcuni degli elementi che ritengo maggiormente significativi di questo intervento di programmazione.

Il punto di partenza può essere un confronto tra la struttura del Piano Generale dei Trasporti del 2000 e quello del 1986. Quest'ultimo documento è un classico intervento di programmazione di stampo illuministico che contiene una serie di adempimenti cui l'autorità di governo intende provvedere dichiarando il proprio impegno a tenere certi comportamenti. Il Piano Generale dei Trasporti del 2000 ha un approccio completamente diverso. Innanzitutto quello su cui normalmente si concentra l'attenzione è soltanto uno dei molteplici documenti che compongono il Piano Generale dei Trasporti (sinteticamente PGT). Il Piano è infatti stato un intervento di carattere pro-

gressivo. Abbiamo avuto un primo documento del 1998, preliminare alla conferenza nazionale dei trasporti. Vi è stato poi il documento “Indirizzi e linee guida” del 1999, tra il 1999 e il 2000 sono stati elaborati tutta una serie di documenti settoriali: sull’assetto dei porti e il cabotaggio; sulle linee di riforma del sistema italiano del trasporto aereo; sulle linee guida per la redazione dei piani urbani e mobilità; su logistica e intermodalità; su politiche per i veicoli ambientali efficienti; su telematica per i trasporti, proposte per architetture generali di riferimento; sulla riorganizzazione del sistema dei trasporti in Italia; nuove professionalità e percorsi formativi ed ancora un documento sulla ricerca. Questa ampia articolazione degli interventi e lo stesso linguaggio che viene usato nel documento di sintesi finale, il quale è accompagnato da un documento ben più ampio (definito “documento tecnico”) che in realtà è quello che sviluppa tutte le tematiche, danno l’idea come l’approccio del Piano del 2000 sia un approccio di tipo propositivo.

È illuminante l’incipit del Piano del 1986. L’intera parte prima è dedicata all’analisi della frammentazione delle competenze in materia e alla invocazione di un unico quadro di comando. Si afferma, così, che “...in assenza di un’operazione che riaggregi le competenze nel momento di impostazione programmatica, il Piano rimane semplice momento di conoscenza del comparto trasporti senza alcuna reale incisività”. Questo è l’approccio del programmatore classico che intende ricondurre ad un quadro unitario organico tutte le scelte e, quindi, si preoccupa di pervenire ad identificare una unica sede decisionale. Questo tipo di approccio non è più possibile e di questo, molto opportunamente, i redattori del PGT hanno preso atto.

Vi è una serie di elementi che ha portato a questo cambiamento di prospettiva. In primo luogo, è cambiato il ruolo dell’intervento pubblico in funzione della liberalizzazione dei mercati, in larga misura derivata da provvedimenti che lo Stato italiano ha dovuto accettare in quanto elaborati a livello comunitario, ed in particolare dai limiti che dalle autorità comunitarie sono stati imposti con riferimento a uno dei classici modi di intervento dello Stato nel settore dei trasporti, vale a dire quello del sovvenzionamento delle imprese in esso operanti. I li-

miti derivati dall'ordinamento comunitario agli aiuti di Stato sono oggi incomparabilmente più pregnanti di quanto non fossero ancora alla fine degli anni ottanta. Taluni comportamenti del nostro Stato nei confronti di Alitalia e di Tirrenia, che sono stati oggetto di censura da parte della Commissione che ha avviato procedimenti d'infrazione, venivano ritenuti perfettamente leciti nel momento in cui il Piano del 1986 veniva adottato.

È anche possibile riscontrare un mutamento quanto al ruolo dell'impresa pubblica nel settore. Rileggendo il Piano del 1986 si percepisce come il comportamento dell'impresa pubblica sia visto come elemento essenziale dell'intervento dello Stato nel settore. È una delle tipiche modalità con cui si dà attuazione alle scelte politiche dello Stato. Oggi, il principio di sussidiarietà dell'intervento pubblico impone che l'intervento dello Stato deve avvenire solo laddove il mercato non sia in grado di garantire un livello di servizio pubblico idoneo a soddisfare le esigenze della collettività, e l'impresa pubblica deve comportarsi come l'impresa privata e rispondere alla stessa logica imprenditoriale.

Un altro elemento fondamentale di novità che ha inciso sul tipo di programmazione è il ruolo degli Enti Locali. A partire dagli anni novanta è avvenuta una rivoluzione nell'assetto delle competenze e dei poteri del nostro ordinamento, che ha inciso profondamente anche nel settore dei trasporti, dove il ruolo delle Regioni – non solo come soggetti di programmazione, ma anche come soggetti titolari di competenze ben più pregnanti di quanto non fossero in passato – è stato sostanzialmente arricchito. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento a Comuni e Province. Deve poi ricordarsi come qualsiasi intervento di programmazione del settore che incida sulle infrastrutture deve fare i conti con le competenze di carattere pianificatorio di Regioni ed Enti locali su settori limitrofi che interferiscono in maniera decisiva con gli interventi realizzati nel settore dei trasporti. L'esperienza della TAV e dell'aeroporto di Malpensa è stata illuminante: il fatto che forse sia stato sottovalutato l'impatto che le competenze degli enti locali in materia ambientale, in materia di pianificazione urbanistica, poteva avere sulla realizzazione dei progetti ha fatto sì che per

Malpensa il progetto abbia avuto un eclatante allungamento dei tempi di realizzazione e comunque che perdurino, ancora, gravi problemi di avvio.

Ed ancora, le competenze di programmazione a livello statale sono comprese non solo dal basso (Regioni ed Enti Locali), ma anche dal livello comunitario. L'intervento comunitario per lunghi anni si è dedicato ad assicurare una progressiva applicazione nel comparto dei trasporti, dei principi di liberalizzazione, prima ancora del mercato unico europeo, che tardavano a realizzarsi nel settore. Da qualche tempo la Comunità si sta dedicando a veri e propri interventi di carattere programmatico (art. 127 (o 132) Trattato). I corridoi plurimodali e i mezzi finanziari di sostegno alle iniziative che si collocano in sintonia con gli obiettivi che la Comunità si è data nel settore dei trasporti realizzano dei veri e propri interventi di programmazione. Ecco che lo spazio che si può ritenere esistente oggi per un intervento a livello statale di tipo programmatico, secondo i caratteri classici, viene indubbiamente ad essere notevolmente ristretto.

Se questi sono i limiti fisiologici che l'evoluzione dell'ordinamento nel suo complesso ha comportato per il ruolo della programmazione settoriale dei trasporti a livello statale, vi è poi una serie di limiti patologici connessi a situazioni di fatto che rendono più problematica quel tipo di programmazione di stampo illuministico di cui ho parlato in precedenza. Il primo limite è la grande difficoltà delle autorità di governo (a livello centrale e a livello locale) di contrastare gli interessi di alcuni poteri forti. Ricordo un esempio tratto dalla esperienza programmatica delle Regioni: il d.lgs. 422/97, che ha attribuito, tra l'altro, alle Regioni le competenze di programmazione in materia di servizi pubblici locali, all'art. 14 prevedeva un piano triennale di programmazione dei servizi minimi su cui concentrare il sostegno finanziario regionale. Orbene, tutte le Regioni nel definire i servizi minimi non hanno saputo far altro che ricalcare esattamente i servizi esistenti al momento dell'adozione dell'atto programmatico e questo per l'incapacità di contrastare le richieste delle comunità locali o, più probabilmente, delle aziende pubbliche locali incaricate di gestire questi servizi.

Un elemento di novità preso dall'esperienza elaborativa del Piano Generale dei Trasporti, come è stato già ricordato dal professore Sciuillo,

sono i c.d. “PUM”, vale a dire nuove forme di finanziamento governativo di Piani Urbani per la Mobilità nelle realtà metropolitane. Nella fase di elaborazione e di illustrazione delle norme per l’introduzione dei PUM l’atteggiamento delle Regioni e dei Comuni è stato di assoluta diffidenza. Solo con notevoli sforzi è stato possibile convincerli che non vi era alcuna ingerenza del Governo nelle scelte che gli Enti Locali avrebbero potuto realizzare e che si trattava semplicemente di dare un’opportunità, sul piano delle fonti di finanziamento, aggiuntiva laddove si fossero perseguiti determinati tipi di intervento con finalità estremamente generiche come quelle indicate nel PGT.

Un altro esempio riguarda l’atteggiamento attuale degli enti locali Province, sempre in fase di attuazione del d.lgs. 422/97, nei confronti della norma sui servizi minimi e relativo finanziamento. È posizione generalizzata quella di richiedere non che la Regione individui, quanto meno mediante criteri di massima, i servizi minimi destinati ad essere finanziati con il contributo della collettività regionale, bensì semplicemente che in sede regionale si addivenga, come in passato, ad una distribuzione forfettaria delle risorse disponibili per ciascuna Provincia, dopo di che l’azienda o consorzio di riferimento in essa provvederà ad organizzare i relativi servizi minimi come meglio riterrà opportuno. Un atteggiamento di questo tipo, che è tuttora diffusissimo, è ovvio che costituisce un ostacolo non piccolo ad un’efficace politica di programmazione nel nostro settore.

Forse, il nemico per eccellenza di un’effettiva politica di programmazione nel settore dei trasporti deve, tuttavia, essere identificato in un organo di carattere costituzionale del nostro ordinamento, vale a dire il Parlamento Italiano. Già il momento genetico del processo che ha condotto al Piano Generale dei Trasporti del 2000 avrebbe dovuto essere illuminante sotto questo aspetto. Mi preme sottolineare che la norma che ha previsto e avviato l’elaborazione del Piano Generale dei Trasporti è contenuta nel decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, intitolato “Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l’incremento dell’occupazione”. Quindi, la forma di avvio di quello che dovrebbe essere un momento fondamentale del governo nel settore dei trasporti è ri-

sultata quanto meno anomala. Per di più la disposizione sul PGT è contenuta nell'art. 10 del menzionato intervento legislativo, recante la rubrica "Interventi vari", articolo all'interno del quale vi sono norme sui contributi alle FS, sui trasporti rapidi di massa e un comma in cui si stabilisce che il Ministro dei Trasporti e della Navigazione può affidare incarichi di studio e consulenza per l'elaborazione del Piano Generale dei Trasporti. Quindi, il valore che è stato attribuito a quello che avrebbe dovuto essere un momento fondamentale della politica dei trasporti in Italia è risultato quasi episodico.

Sono, comunque, soprattutto gli interventi che si sono realizzati durante la fase di gestazione del Piano Generale dei Trasporti che appaiono significativi. Mi limito in questa sede a ricordare quello contenuto nella legge n. 472/99. Questa legge, intitolata "Interventi nel settore dei trasporti", contiene due curiose disposizioni. L'art. 6 recita: *"Ai fini di accelerare il coordinamento funzionale ed operativo nei sistemi regionali dei trasporti, il Ministro dei trasporti con proprio Decreto attribuisce alla Società Ferrovie dello Stato le risorse per la ristrutturazione e l'ammodernamento della stazione ferroviaria di Battipaglia"*. Stiamo parlando di un intervento legislativo realizzato nel dicembre del 1999, quando già si conosceva il contenuto del Piano Generale dei Trasporti. Nella stessa legge, e al fine di realizzare il coordinamento con il sistema regionale di trasporti, si prevede una norma rubricata "Disposizioni per la Provincia di Reggio Emilia" con cui *"sono attribuite alla Provincia di Reggio Emilia le funzioni relative al rilascio della concessione per lo scalo di Dinazzano relativo al trasporto merci del distretto ceramico"*. Non voglio entrare nel merito delle ragioni di opportunità di tali disposizioni, ma certamente in un'ottica di programmazione nazionale e regionale, le stesse non lasciano sperare quanto alla coerenza dell'intervento del Parlamento rispetto alla indicazione del Piano Generale dei Trasporti. Peraltro, il fatto che il Piano di per sé non rappresenti un limite giuridicamente rilevante per l'intervento legislativo del Parlamento nel settore del trasporto ci è stato molto bene illustrato ieri dal professore Sciuillo.

In realtà, mi auguro che le prospettive non siano così negative come potrebbero apparire. Innanzitutto, è da rilevare che durante tutta l'attività di predisposizione del Piano vi è stata la partecipazione intensa di tutte le categorie economiche, a cominciare da Federtrasporto, e comunque dei diversi soggetti esponenti di tutti gli interessi del settore. Ciò testimonia la presenza di un grande desiderio di governo del settore, vale a dire di una mano pubblica forte così come necessario per guidare e sostenere nei modi dovuti lo sviluppo del settore.

Un altro elemento positivo è dato dal fatto che se oggi si rilegge il Piano Generale dei Trasporti del 1986, al di là di alcuni errori di valutazione strategica abbastanza evidenti (quale, ad esempio, quello compiuto nel prefigurare l'assetto del settore portuale, che era tutto incentrato sui sistemi portuali, i quali di fatto sono stati disattesi), si può notare come larga parte delle indicazioni contenute nel Piano sono state in effetti realizzate. Ciò è avvenuto probabilmente, in parte, in maniera consapevole e, più spesso, sulla base delle sollecitazioni derivanti dalla Comunità europea.

Quanto sopra porta alla conclusione che un Piano, al di là del fatto che la sua portata giuridica sia modesta, ha comunque una valenza di carattere conoscitivo e, di fatto, un impatto sui comportamenti dei soggetti pubblici e privati del settore maggiore di quanto si possa ritenere. È mia convinzione che, soprattutto in un momento in cui le autorità pubbliche, ai vari livelli, sono chiamate a rivedere radicalmente le modalità del loro intervento nel settore, ed in primo luogo ad elaborare dei canoni relativi alle attività di regolazione di un settore sostanzialmente liberalizzato, quale in passato non è mai stato il settore dei trasporti, una conoscenza analitica ed una piena consapevolezza di quelli che devono essere gli obiettivi che la realtà socio-economica impone nella presente fase non possano costituire un punto di partenza di fondamentale importanza. Credo, in definitiva, che sia incontestabile come, in questa prospettiva, il Piano Generale dei Trasporti possa costituire un assai utile elemento di maturazione della sensibilità da parte dei soggetti, innanzitutto pubblici, che saranno chiamati a svolgere un imprescindibile ruolo di regolatori del mercato; ruolo cui al momento attuale non appaiono certo preparati.

GIOVANNI PARILLO

(c.s.)

Ringraziamo il professore Zunarelli, la cui relazione risulta complementare e rafforzativa delle indicazioni forniteci ieri dal professore Sciullo. Non vi è dubbio che il grado di efficacia normativa degli strumenti pianificatori predisposti dal Piano Generale dei Trasporti è abbastanza deludente, soprattutto per gli operatori. Mentre si celebrano gli ampi orizzonti delle nuove tecnologie, mentre si enfatizza la così detta “risorsa distributiva del territorio”, si continua ad approntare strumenti programmatori che nella migliore delle ipotesi sono stati definiti giuridicamente significativi ma niente affatto vincolanti. Nel concreto, ed in realtà, gli interventi sulla struttura logistica complessivamente intesa non realizzano le migliori condizioni per agevolare e rendere non sconvolgente l’auspicato processo di liberalizzazione e di privatizzazione.

Benché nelle premesse di tutti i piani, compreso quello attuale, è riaffermato che l’Italia è la piattaforma logistica del Mediterraneo, si continua ad operare con strumenti non vincolanti. Tra le tante conseguenze vi è anche quella che questa grande piattaforma logistica viene sempre più colonizzata da operatori non italiani.

Credo che tutto questo, se ulteriormente verificato nel corso di questo Convegno, possa essere acquisito nelle conclusioni e anche consegnato alle autorità di Governo.

L’ingegnere Laganà ci illustrerà ora il programma degli investimenti nelle nuove tecnologie delle Ferrovie dello Stato e come questi si rapportino al Piano Generale dei Trasporti.