

**ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO DEI TRASPORTI EUROPEO**

XXIII CICLO

SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE IUS/06

“IL SOSTEGNO PUBBLICO ALLE ATTIVITA’ DI TRASPORTO MARITTIMO”

Presentata da: Irene Milone

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof. STEFANO ZUNARELLI

Relatore

Chiar.mo Prof. STEFANO ZUNARELLI

ESAME FINALE ANNO 2011

INDICE

IL SOSTEGNO PUBBLICO ALLE ATTIVITA' DI TRASPORTO MARITTIMO

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

PROFILI INTRODUTTIVI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI

I. 1 Il settore dei servizi di trasporto merci nell'ordinamento giuridico nazionale. Profili introduttivi	p. 07
I. 2 Il sistema dei servizi di trasporto merci nell'ordinamento comunitario. Profili generali	p. 10
I. 3. La disciplina dei servizi marittimi nell'ambito della normativa comunitaria	p. 12
I. 4. Gli altri interventi del legislatore comunitario in materia di traffici marittimi	p. 17
I. 5. Il Feederaggio	p. 22

CAPITOLO II

NATURA E NORMATIVA DEGLI AIUTI DI STATO

II. 1 Gli aiuti di Stato nel sistema delle fonti normative comunitarie. Principi generali	p. 23
II. 2 La nozione di "Aiuto di Stato"	p. 25
II. 3 Il principio dell'investitore privato	p. 27
II. 4 Il divieto generale degli aiuti di stato: aiuti incompatibili	p. 29
II. 5 Le deroghe al divieto di aiuti di stato: aiuti compatibili ed aiuti che possono essere compatibili.....	p. 31
II. 6 Le eccezioni "de iure" al divieto agli aiuti di Stato.....	p. 32
II. 7 Aiuti di Stato regionali o a finalità regionale	p. 35
II. 8 Aiuti di Stato orizzontali o intersettoriali: gli aiuti "de minimis"	p. 38
II. 9 Gli Aiuti di Stato settoriali	p. 40
II. 10 Il controllo di compatibilità degli Aiuti di Stato	p. 41
II. 11 Il ruolo della Commissione Europea- l'esercizio del controllo sugli Aiuti di Stato	p. 45
II. 12 Segue. il procedimento di notifica: obbligo ed esenzione	p. 46
II. 13 Segue: l'approvazione preliminare	p. 47
II. 14 La soglia del regime "de minimis": i recenti interventi della Commissione Europea	p. 49
II. 15 Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto marittimo	p. 51
II. 16 Le misure fiscali e sociali per la promozione della competitività della flotta Comunitaria.....	p. 55
II. 17 Gli aiuti alla sostituzione degli equipaggi e alla formazione degli operatori del settore	p. 57
II. 18 Gli aiuti agli investimenti ed alla ristrutturazione delle navi	p. 58
II. 19 Gli aiuti al trasporto marittimo a corto raggio.....	p. 59
II. 20 Gli obblighi di servizio pubblico nel trasporto marittimo.....	p. 62
II. 21 Segue. La libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo.....	p. 63

II. 22 Il contesto normativo di riferimento in ambito nazionale: la Convenzione di servizio pubblico tra lo Stato Italiano e la Siremar Spa	p. 67
II. 23 Le politiche dei trasporti: orientamenti generali	p. 69
II. 24 Il contesto dei trasporti in Europa	p. 71
II. 25 Lo squilibrio modale	p. 72
II. 26 Le problematiche di inquinamento e congestione.....	p. 73

CAPITOLO TERZO

EVOLUZIONE DELLA POLITICA COMUNITARIA DEI TRASPORTI

III. 1 Il Libro Bianco del 2001 e riesame intermedio del 2006	p. 74
III. 2 L'evoluzione degli orientamenti strategici	p. 77
III. 3 Gli obiettivi della politica dei trasporti	p. 80
III. 4 Ulteriori obiettivi del Libro Bianco	p. 81
III. 5 Il piano Van Miert (storia ed evoluzione).....	p. 82
III. 6 Le Infrastrutture logistiche in Italia	p. 84
III. 7 La definizione delle Reti Transeuropee di trasporto (Trans European Transport Network)	p. 86
III. 8 Segue: le modalità di finanziamento	p. 88
III. 9 Le prospettive finanziarie 2007-2013	p. 89
III. 10 Lo stato di avanzamento dei Progetti prioritari	p. 89
III. 11 Le misure di supporto al trasporto merci 2007-2009	p. 90
III. 12 Il piano d'azione per la logistica del trasporto merci	p. 93
III. 13 Una sfida Europea: verso una rete ferroviaria a priorità merci	p. 94
III. 14 La politica europea dei porti	p. 95
III. 15 Prospettive di trasporto marittimo europeo senza barriere	p. 97
III. 16 La promozione dei trasporti ecocompatibili: il pacchetto delle misure del 2008	p. 98
III. 17 L'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti	p. 101
III. 18 L'agenda UE per il trasporto merci: step fino al 2012	p. 101

CAPITOLO QUARTO

LE AUTOSTRADDE DEL MARE

IV. 1 Le Autostrade del Mare nella politica comunitaria dei trasporti	p. 106
IV. 2 Le Autostrade del Mare nella politica nazionale dei trasporti	p. 110
IV. 3 Le quattro macro-direttrici delle Autostrade del Mare	p. 113
IV. 4 I limiti delle Autostrade del Mare	p. 114
IV. 5 La Rete Autostrade Mediterranee	p. 120
IV. 6 Segue: il programma per favorire lo sviluppo dello "Short sea shipping"	p. 123
IV. 7 L'Accordo del North Adriatic Ports Association	p. 134
IV. 8 Segue: gli interventi (non solo finanziari)	p. 141

CAPITOLO CINQUE
VERSO UNO SPAZIO AEREO SENZA FRONTIERE

V. 1 Il caso della Sicilia: il progetto Ecobonus	p. 143
V. 2 Un ulteriore caso italiano: i servizi di trasporto marittimo garantiti dalla Grimaldi Group	p. 148
V. 3 Prospettive di integrazione modale tra trasporto ferroviario e trasporto marittimo	p. 151
V. 4 Esperienze Europee: il trasporto fluviale, la Francia in controtendenza.....	p. 154
V.5 Il corridoio Baltico-Adriatico: relazione di presentazione a Bruxelles nel 2009.....	p. 155
V. 6 Il Programma Marco Polo	p. 158
V. 7 L'estensione del mercato interno ai mari che circondano l'UE.....	p. 161

CONCLUSIONI
IL FUTURO DELLA POLITICA EUROPEA DEI TRASPORTI

Il futuro della politica europea dei trasporti	p. 162
--	--------

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Con il presente lavoro si è tentato di ricostruire il quadro normativo relativo alla disciplina degli incentivi pubblici al settore del trasporto marittimo. *In primis*, l'analisi si è soffermata negli aspetti generali del settore dei trasporti, estendendosi poi ad una disamina approfondita della normativa, sia europea che nazionale, applicata al settore.

La complessiva materia degli aiuti di Stato, infatti, denota un carattere di dinamicità e costante evoluzione, per il continuo contributo degli interventi normativi e regolamentari, degli orientamenti e delle pronunce dei diversi organi comunitari competenti, che finiscono per comporre la complessa disciplina di settore.

Si è proceduto sinteticamente ad una disamina delle politiche e delle strategie promosse dalla Commissione Europea con riferimento ai criteri che orientano le scelte comunitarie in ambito di politica dei trasporti, dai principi del Libro Bianco del 2001 al riesame del 2006, ai tentativi di incentivare l'intermodalità, e alle modalità di implementazione delle TEN- T, e dei corridoi che uniscono i vari Paesi Europei con i mercati. Si sono, inoltre, esaminati i principali contenuti degli ultimi orientamenti adottati dalla Commissione europea in tema di trasporto merci: il pacchetto di misure di supporto al trasporto merci del 2007 e il pacchetto per il trasporto ecocompatibile adottato nel 2008 sino alle misure del 2009 e alle raccomandazioni per gli anni 2010-2013.

Infine, l'attenzione è stata rivolta ad una analisi empirica relativa alle forme di finanziamento pubblico al trasporto marittimo previste da parte di alcune regioni italiane.

CAPITOLO PRIMO

PROFILI INTRODUTTIVI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI

1.1) Il settore dei servizi di trasporto merci nell'ordinamento giuridico nazionale. Profili introduttivi.

Il settore del trasporto avente ad oggetto il trasferimento di merci in Italia risulta caratterizzato da diversi fattori:

- ◆ un marcato sbilanciamento verso il vettore stradale che movimentava oltre il 60% del traffico interno di merci (pari ad oltre 143 mdl/KM).¹ Si rileva, tuttavia, nel tempo una progressiva perdita di quote di traffico del trasporto su gomma (-5,6 p.p. tra il 2000 e il 2008) a favore essenzialmente del cabotaggio marittimo (+5,5 p.p. nello stesso arco temporale).²
- ◆ un significativo incremento dell'incidenza del traffico terrestre combinato (strada-ferro) sul totale del movimento merci sul ferro. Nel 2008 la quota del trasporto convenzionale in termini di tonnellate è scesa al 55,2%, mentre nel combinato ha raggiunto il 44,8% del volume totale di merci trasportate su ferro;
- ◆ una marcata espansione della movimentazione di merci containerizzate nei porti italiani. Tra il 2000 e il 2009 il traffico container nei principali scali nazionali ha sperimentato una crescita assoluta del 31% (da circa 7 mln/TEU ad oltre 9 mln/TEU) ad un tasso medio annuo del 3%. Ad oggi il sistema portuale italiano gestisce circa il 13% del traffico container europeo;
- ◆ uno sviluppo rilevante dei servizi di trasporto *short sea* effettuati tramite navi Ro-Ro, sia tra porti nazionali sia in ambito internazionale. A febbraio 2010 risultavano dedicate al trasporto intermodale Ro-Ro ben 55 rotte commerciali (35 su direttrici nazionali, e 20 su tratte internazionali)³, lungo le quali sono stati movimentati 2,2 mln di tir e 2,8 mln di trailer, per una capacità di carico complessiva pari ad oltre 800 mila metri lineari di carico.

¹ “Studi di settore: Nuove sfide per il sistema logistico italiano” a cura di Unit Analisi e Marketing Strategico di UNICREDIT MedioCreditoCentrale Spa, Luglio 2010, pag. 5 e ss

² “Studi di settore: Nuove sfide per il sistema logistico italiano” op. cit., pag. 3 ss

³ “Studi di settore: Nuove sfide per il sistema logistico italiano” op. cit. pag. 4 ss

Nonostante i progressi conseguiti, in Italia il settore del trasporto combinato (terrestre - marittimo) continua a presentare molteplici criticità, che ne limitano fortemente le potenzialità di sviluppo. I maggiori problemi da risolvere riguardano la presenza di gravi strozzature nei collegamenti a terra e la contenuta capacità intermodale degli interporti.

I problemi di interconnessione nell'ambito del *cluster* terra-mare, penalizzano fortemente il nostro Paese rispetto ai sistemi del Nord Europa e impediscono all'Italia di attrarre quel delta potenziale di traffico, nazionale ma soprattutto internazionale, che sarebbe giustificato dalla sua posizione geografica.

In particolare, con riferimento ai diversi segmenti del mercato del trasporto merci è possibile evidenziare le seguenti dinamiche e criticità: il settore del trasporto marittimo di merci è contraddistinto da una dimensione internazionale e da un livello di concorrenza elevato. In presenza di volumi di interscambio marittimo in costante aumento, la crescente pressione competitiva presente nel comparto e l'ingresso di operatori esteri nella gestione dei terminal ha portato ad un recupero generale di efficienza e produttività del sistema marittimo-portuale nazionale, attraverso la realizzazione di investimenti orientati allo sviluppo logistico e industriale dei porti. Tuttavia, nonostante i processi di efficientamento, in Italia lo sviluppo dell'intermodalità nel settore marittimo incontra ancora numerosi ostacoli connessi principalmente al ritardo infrastrutturale nei collegamenti a terra e alla presenza di costi, portuali e terminalisti, elevati.

Il settore del trasporto merci su ferro si caratterizza per un processo di progressiva liberalizzazione. Sebbene sul piano formale siano state recepite tutte le direttive comunitarie in materia di apertura del mercato ferroviario alla concorrenza, di fatto l'assetto del settore risulta ancora fortemente condizionato dalla presenza dell'unico operatore, Trenitalia, quindi in assenza di concorrenza reale tra operatori, e di un processo di adeguamento delle reti ferroviaria, in termini di capacità e capillarità, resta limitato il concreto decollo del trasporto combinato strada-ferro.

Un argomento di rilevante importanza, è quello del sistema logistico delle merci, strettamente legato a quello del trasporto che, con l'affermarsi di modelli produttivi ad elevato grado di delocalizzazione e con il progressivo allontanamento dei centri di produzione da quelli di consumo, ha assunto un rilievo ancora maggiore.

Oggi i costi connessi alla logistica delle merci, rappresentano, in media una quota pari al 10-15 % del costo finale dei prodotti finiti e la possibilità di gestire in modo efficiente la *supply chain* costituisce un fattore chiave per la competitività delle imprese e del "Sistema Paese".

Il sistema trasportistico è fortemente legato ad un efficiente sistema logistico, che richiede infrastrutture adeguate sia nei nodi (porti aeroporti e interporti) sia nelle reti (stradali e ferroviarie) e implica, al tempo stesso l'adozione di provvedimenti di politica economica in grado di incentivare un impegno delle diverse modalità di trasporto adeguato alle distanze da coprire e alle tipologie di merci da trasportare.

Nel caso dell'Italia, inoltre, lo sviluppo di un sistema logistico efficiente consentirebbe al Paese di assumere concretamente il ruolo di "Piattaforma logistica del Mediterraneo." Tuttavia, la realizzazione di questa opportunità richiede azioni decise e coraggiose a livello politico ed europeo.

Per raggiungere tale obiettivo sono necessarie non solo risorse pubbliche e private per le infrastrutture logistiche e di trasporto, ma soprattutto un'attenta programmazione degli investimenti e un grado di tempestività degli interventi in linea con le *best practise* europee⁴. Occorrono azioni coordinate, progettate integrando nodi e reti e individuando con precisione i colli di bottiglia da eliminare. Qualsiasi intervento che non tenga conto dell'intera catena logistica, rischia di rivelarsi inadeguato.

⁴ "Studi di settore: Nuove sfide per il sistema logistico italiano" op. cit. pag. 6 ss

1.2) Il sistema dei servizi di trasporto merci nell'ordinamento comunitario.

Profili generali.

Nello scenario attuale di crisi dei sistemi produttivi e finanziari globali, l'Unione Europea è condizionata nel suo avanzamento da diversi fattori "interni" ed "esterni". Tra i condizionamenti interni assume particolare rilevanza la sfavorevole congiuntura economica che ostacola i diversi gradi d'integrazione auspicati dagli Stati membri e il processo di coesione in un'Unione a 27 Stati. Tra i fattori incisivi generati "all'esterno", c'è attesa nei confronti dell'orientamento delle politiche anti-crisi del presidente degli Stati Uniti, Barak Obama, e si osserva con attenzione l'andamento delle economie nei paesi asiatici in fase di espansione, come la Cina, caratterizzati da una produzione industriale sempre più competitiva e ricca di innovazione tecnologica, con tassi di crescita e di consumo elevati.

In questa fase critica per l'Unione Europea, le politiche che regolano i trasporti ricoprono un ruolo chiave nel controbilanciare la crisi, vista la rilevanza del settore in termini di:

- andamento dei prezzi e di efficienza di mercato sia interno all'UE sia mondiale,
- impatto ambientale.

La politica comunitaria, rispetto a questi temi, sta adottando misure per una valutazione corretta dell'incidenza del trasporto in campo ambientale, economico e sociale, con lo scopo di condizionare un utilizzo sostenibile dei trasporti, senza ostacolarne la competitività. Attraverso la politica dei trasporti, si cerca quindi di agire sulla definizione della domanda, sulla tipologia e i costi dell'offerta dei servizi, sulla pianificazione delle infrastrutture, per ottenere come effetto indiretto, risultati sull'economia e sulla società non solo europea.

Nell'indagare le politiche comunitarie adottate e in fase di adozione, per il settore trasporti, si nota come l'approccio in fase iniziale sia stato segnato da una connotazione esclusivamente economica, e solo in una seconda fase, a partire dagli anni '90, la politica dei trasporti abbia contemplato tematiche sociali e ambientali. Dalla firma del Trattato di Roma ad oggi, il settore dei trasporti ha

ricoperto sempre maggiore importanza, in relazione alla libera circolazione delle merci e delle persone, per la crescita dell'economia comunitaria.

Attualmente le stime prevedono un ulteriore incremento del 50% del trasporto merci entro il 2020, questo aumento ha però ripercussioni dirette in termini di maggiore congestione del traffico e maggior consumo di carburanti, che a loro volta sono causa dell'incremento dell'inquinamento. Questi problemi hanno rilievo a livello globale e portano in primo piano la necessità di una maggiore azione politica sul funzionamento del comparto trasporti.

E' chiaro quindi che il settore dei trasporti riveste un ruolo strategico nell'ambito dell'economia europea, fornendo un contributo significativo in termini occupazionali e di valore aggiunto.

Ad oggi, oltre il 10% del PIL europeo è generato dall'insieme delle attività che ruotano attorno al *bussines* dei trasporti in cui operano più di 10 milioni di persone (pari al 5% del totale occupati in UE)⁵.

Ci sono quindi tutte le intenzioni a prevedere politiche dei trasporti che abbiano di mira, il tema del fabbisogno delle infrastrutture, individuando le aree geografiche in cui la realizzazione di investimenti possa avere un impatto più significativo per il territorio e per la competitività tra Stati, il tema del contenimento delle esternalità negative connesse alla movimentazione di volumi di merci significativi, quali l'impatto ambientale, l'inquinamento, e la congestione delle reti di trasporto.

Ma partiamo con l'analizzare la iniziale situazione normativa, che ha portato alla odierna concezione comunitaria.

⁵ “Studi di settore: Nuove sfide per il sistema logistico italiano” Unicredit , op. cit. pag.12

1.3) La disciplina dei servizi marittimi nell'ambito della normativa comunitaria.

L'intervento normativo del legislatore europeo nel settore dei trasporti, è risultato molto limitato fino alla metà degli anni '70, anche per la previsione contenuta nell'art. 84 (odierno art. 80) del Trattato di Roma.

In particolare, nel settore del trasporto marittimo non di linea (*tramp service*) si vedeva, come tuttora, applicato il principio della libertà del commercio marittimo internazionale, secondo il quale ad ogni nave, indipendentemente dalla loro nazionalità, si concedeva di operare nei traffici internazionali in partenza o con destinazione nei propri porti.⁶

Mentre invece, il settore dei trasporti marittimi di linea era caratterizzato dalla presenza di accordi di tipo privatistico conclusi tra le organizzazioni private operanti sulla medesima rotta commerciale, che presero il nome di *Conferences marittime*,⁷ che avevano ad oggetto il controllo delle modalità di organizzazione e di erogazione del servizio nell'ambito delle più importanti rotte marittime.

Tali accordi sono stati ritenuti veri e propri "*cartelli tra imprese che forniscono il medesimo servizio sulla stessa linea di navigazione*"⁸ con la finalità di garantire ai partecipanti una sicura quota di mercato, mediante il coordinamento dei viaggi, la fissazione congiunta di frequenze, orari e soprattutto, delle tariffe da applicarsi al singolo trasporto. Nella pratica la *Conferences* concede ingenti sconti sui nolo ai caricatori, a patto che quest'ultimi non si rivolgano per un determinato lasso di tempo alle imprese concorrenti non conferenziate. Tale contrattazione è comunemente conosciuta con il nome di "*accordo di fedeltà*". E' ovvio, infatti, che le condizioni offerte da queste organizzazioni oligopolistiche siano più vantaggiose rispetto a quelle dei singoli operatori, inducendo in tal modo l'utente a preferire il servizio conferenziale.

⁶S. ZUNARELLI, in "Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico Dell'Economia", a cura di S. ZUNARELLI, Vol. 49° CEDAM, 2008

⁷ Per un completo ed organico inquadramento del fenomeno delle *Conferences marittime* si rinvia al testo S.M. CARBONE e F. MUNARI "Regole ed organizzazione dei trasporti marittimi internazionali", Milano, 1990,; M. BRIGNARDELLO "Conferences marittime", in Trattato Breve di Diritto marittimo, coordinato da A. Antonini, Milano, 2007, pag. 505 ss

⁸ A. LEFEBVRE, D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, op. cit. pag 188

Non vi è dubbio che il fenomeno delle *Conferences* marittime modifichi il sistema della libera concorrenza ma è stato anche fatto osservare da autorevole dottrina⁹ che tale modello organizzativo comporta alcuni vantaggi: *a)* la drastica riduzione del divario esistente tra le tariffe applicate ai piccoli e ai grandi caricatori; *b)* la garanzia di un traffico di linea regolare, anche verso i porti minori (che in condizioni di libero mercato verrebbero penalizzati); *c)* la stabilizzazione dei costi nel trasporto di linea, e di conseguenza *d)* l'opportunità per gli armatori e i vettori di ottimizzare le proprie risorse finanziarie e programmare con maggiore precisione gli investimenti.

L'atteggiamento nei confronti delle *Conferences* marittime fu per molto tempo biunivoco: ad una certa diffidenza da parte degli Stati più industrializzati, che cercavano di instaurare adeguate forme di controllo pubblico, si contrapponeva un forte interesse da parte dei Paesi in via di sviluppo, desiderosi di promuovere strumenti normativi per favorire il potenziamento delle proprie flotte nazionali, e che si fecero promotori della Convenzione per un Codice di condotta delle *Conferences* marittime firmato a Ginevra nel 1974, al termine dei lavori della UNCTAD, e resa esecutiva in Italia con L. 15 marzo 1989 n. 92¹⁰, che rappresenta il primo esempio di regolamentazione internazionale del settore su base pattizia multilaterale, finalizzata alla istituzione di un modello fondato sulla ripartizione del traffico su base paritaria tra le compagnie marittime nazionali dei due Stati c.d. "capolinea" con il riconoscimento di un limitato diritto di accesso allo stesso alle compagnie marittime nazionali di Stati terzi.

In coincidenza temporale con l'adozione del Codice di condotta, c'è stata una fondamentale decisione della Corte di Giustizia¹¹ che ha sancito l'applicazione anche ai settori dei trasporti marittimi ed aerei, dei principi generali del Trattato Istitutivo, e quindi anche quelli in materia di concorrenza.

⁹ G. RIGHETTI, *Trattato di Diritto Marittimo, Parte II*, p.1080 Milano, 1990

¹⁰ F. BERLINGIERI, "La Convenzione internazionale per un 'code of conduct' delle conferences marittime", in *Dir.Maritt.* 1974, p. 793,- G. ROMANELLI, *Codice UNCTAD e accordi bilaterali*, in *Dir. Maritt.* 1981, p.167 ss.

¹¹ Sentenza della Corte di Giustizia nella C.n. 167/73 *Commissione/Francia*, Raccolta 1974, p.359

Le previsioni in materia di concorrenza, contenute negli allora articoli 85 e 86, oggi 81 e 82, del Trattato CE, mal si conciliavano con la peculiare caratteristica di tali organizzazioni trasportistiche di definire congiuntamente le condizioni di viaggio, di fissare preventivamente e di comune accordo i noli.

In particolare il contrasto era profondo con l'art. 81 del Trattato che dispone che *“sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune....”*, mentre il successivo art. 82 sanziona l'abuso di posizione dominante da parte di una o più imprese.

Qualora però gli accordi appena citati si rivelino atti a *“migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico”* le restrizioni di cui all'art. 81 del Trattato CE non trovano applicazione, per espressa previsione del terzo comma della medesima norma. Gli organi comunitari hanno perciò deciso di concedere alle conferenze marittime un'esonazione di “categoria”, emanando il Regolamento CEE del Consiglio del 22/12/1986¹², n. 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli artt. 85 e 86 (oggi 81 e 82) del Trattato ai trasporti marittimi.

In tal modo gli accordi di conferenze sono automaticamente ritenuti leciti, liberando i membri della conferenza stessa dall'onere di provare che il loro accordo soddisfa le condizioni di cui all'art. 81, par.3; costoro saranno tenuti soltanto a *“dimostrare che l'accordo rispetta le condizioni e gli obblighi per beneficiare dell'esenzione di categoria dal regolamento, in quanto, in tal caso, si presume, salvo prova contraria, la sussistenza delle condizioni di cui all'art.81, par.3.”*¹³

¹² In Gazzetta Ufficiale, n. L. 378, del 31/12/1986, p. 0004 – 0013; predisporre una disciplina finalizzata a regolamentare gli accordi conferenziati tra imprese di navigazione destinate a svolgere servizi di linea in ambito comunitario.

¹³ M. BRIGNARDELLO, in *“Concorrenza e libera prestazione dei servizi nei traffici marittimi internazionali”*, Giappichelli, Torino, p.150

La maggior parte degli ordinamenti dei paesi tradizionalmente marittimi, riservava inoltre, alle navi battenti bandiera nazionale il traffico di cabotaggio, ovvero il traffico di cose e persone tra porti situati in territorio nazionale (c.d. “riserva di cabotaggio”) principio inizialmente contenuto nel celebre *Cromwell Act*¹⁴.

Parallelamente al procedere della realizzazione del mercato unico europeo integrato dei trasporti, veniva progressivamente abolito il regime di riserva di cabotaggio. La liberalizzazione del settore è avvenuta in modo molto graduale, infatti le istituzioni comunitarie, in considerazione dei diversi interessi di gruppi e imprese fortemente sostenuti dalle autorità nazionali dei diversi stati coinvolti, hanno adottato un approccio di estrema cautela, e nel settore marittimo si è giunti all’abolizione della riserva di cabotaggio nel gennaio del 1999 con il Regolamento CEE n. 3577/92 art.6, con l’abolizione nelle acque del Mediterraneo, con eccezione della Grecia, ove ragioni politiche e sociali connesse alla natura insulare di gran parte del territorio di tale Stato, hanno permesso ai vettori nazionali la riserva del trasporto di cabotaggio fino al 2005.¹⁵

Nella seconda metà degli anni novanta, la prova dei vantaggi in termini quantitativi e tariffari connessi all’apertura del mercato alla concorrenza, evidenziati anche dall’esperienza dei singoli ordinamenti nazionali che avevano liberalizzato significativi settori dell’attività, ha consentito di dare l’avvio ad una ulteriore fase di erosione degli ambiti lasciati alla disciplina statale.

Infatti, dopo circa 15 anni di applicazione del Regolamento 4056/86 gli organi comunitari hanno cominciato a prendere in considerazione la possibilità di modificare la disciplina dei traffici marittimi, con particolare riguardo alle *Conferences* marittime e la loro esenzione del rispetto delle norme in materia di concorrenza previste nel Trattato.¹⁶

¹⁴ S. ZUNARELLI, *op. cit.*

¹⁵ S. ZUNARELLI, *op. cit.*

¹⁶ Si veda in proposito il “Documento di consultazione sul riesame del regolamento n. 4056/86 del Consiglio che determina le modalità di applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato ai trasporti marittimi”.

Nel “*Documento di consultazione sul riesame del regolamento n. 4056/86 del Consiglio che determina le modalità di applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato ai trasporti marittimi*”, si riscontra appunto l’esigenza di procedere con un riesame del regolamento e di verificare se l’immunità antitrust, a favore delle compagnie marittime che operano nell’ambito di conferenze sia in linea con le attuali condizioni del mercato, e autorevole dottrina,¹⁷ ritiene che il regolamento in questione, non poteva trovare applicazione con riguardo ai traffici *tramp* e i servizi di cabotaggio. Inoltre, dalla giurisprudenza esaminata, emerge chiaramente che sia la Commissione che il Tribunale di primo grado erano propensi ad interpretare in modo restrittivo il dettato della norma.

Si giunge pertanto al Regolamento CE n. 1419/2006 del 25 settembre 2006 che abroga il Reg. CEE n. 4056/86, pertanto le conferenze marittime e i relativi accordi sono soggetti alle norme in materia di concorrenza contenute nel Trattato, essendo venuta meno la norma che legittimava la loro esenzione rispetto alla disciplina antitrust.

In tale direzione si deve leggere l’importanza che la Commissione, in una pluralità di occasioni, ha attribuito alla correttezza delle modalità adottate dagli stati membri nel sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto, al fine di assicurarne la compatibilità con il diritto comunitario. Gli Stati membri sono stati posti nella possibilità di erogare legittimante aiuti alle imprese di navigazione marittima, optando per una delle precise tipologie di sostegno finanziario individuate dalla Commissione, ovvero anche combinando le diverse tipologie.

L’emanazione del Reg. n. 1419/2006, ha avuto come ovvia conseguenza che, al termine del periodo transitorio, cioè a partire dal 28/10/2008, tutti i trasporti marittimi di linea sono entrati nell’orbita dell’art. 81, paragrafo 1. del trattato e le conferenze sui trasporti marittimi di linea non saranno ammesse, se verteranno sugli scambi commerciali da e verso i porti comunitari.¹⁸

¹⁷ M. BRIGNARDELLO, op. cit. p. 152 ss.

¹⁸ S. ZUNARELLI, op. cit. p. 60

Ulteriore conseguenza dell'abolizione del Reg. 4056/86, è che gli unici soggetti legittimati a godere di un'esenzione di categoria dall'osservare la normativa comunitaria antitrust saranno solamente "i consorzi", in virtù del Reg. CE del 20 aprile 1995, n. 870.¹⁹ E' auspicabile, però, che venga adottata una decisione sul punto dalla Commissione o da parte degli altri organi comunitari deputati a ciò, in modo da ripristinare una sorta di parità tra tutte le imprese armatoriali - vettoriali. Si potrebbe raggiungere tale obiettivo seguendo due strade: a) ampliando il novero dei soggetti che possono usufruire dell'esenzione di categoria, comprendendo anche le altre forme di associazione, alleanze, e aggregazioni; b) abrogando il Reg. 870/95.²⁰ Per quanto riguarda l'ordinamento nazionale, la Convenzione per un Codice di condotta delle *Conferences* marittime, è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 15 febbraio 1989 n.92.

1.4) Gli altri interventi del legislatore comunitario in materia di traffici marittimi.

L'intervento della Comunità Europea nel settore dei traffici marittimi, a partire dalla seconda metà degli anni 80, non si è limitato solamente alla regolamentazione delle *Conferences* marittime, ma ha investito anche altri settori, di pari importanza.

Si è data applicazione al principio della libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo, con specifico riferimento ai "traffici intracomunitari", ed ai traffici con i Paesi terzi, con il Reg. (CEE) n. 4055/86 del 22/12/1986; che individua i soggetti destinatari di tale principio, nei cittadini degli Stati aderenti alla Comunità, anche qualora si tratti di soggetti "stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi".²¹

¹⁹ Cfr. M. BRIGNARDELLO. op. cit. p. 138 e 139

²⁰ ²⁰ Cfr. M. BRIGNARDELLO. op. cit. p. 140; S. CANTARINI, in *Trattato di Dir. Com. e Dir. Pub.* a cura di S. ZUNARELLI op. cit. p.61

²¹ S. M. CARBONE e F. MUNARI, *Regole ed organizzazione dei trasporti marittimi internazionali*, Milano, 1990, p. 100 ss

Tale regolamento ha altresì previsto che dovessero essere gradualmente ritirate le restrizioni derivanti da misure unilaterali adottate da Paesi terzi e finalizzate a riservare i traffici marittimi a navi battenti bandiera nazionale, sempre nell'ottica di garantire la libera concorrenza e considerando che "l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi" sancita dall'art. 3 del Trattato, fosse una delle azioni della Comunità.

Lo stesso Regolamento ha previsto, all'art 3, in relazione al libero accesso alle quote di carico, il ritiro o la modifica delle clausole previste per la ripartizione dei carichi contenute negli accordi bilaterali già conclusi dagli Stati membri con Paesi terzi,²² e all'art. 5, il divieto di concludere nuovi accordi bilaterali contenenti clausole di ripartizione dei carichi.

Nei recenti "Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore dei trasporti marittimi del 2004", ma anche nella ormai costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, la Commissione sostiene una lettura del regolamento in esame in combinato disposto con gli articoli 56 e 59 del Trattato, i quali richiedono l'eliminazione non soltanto delle discriminazioni in base alla nazionalità, ma di qualsiasi restrizione "*qualora sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove egli fornisce legittimamente servizi analoghi*".²³

Il Regolamento (CEE) n. 4057/86 del Consiglio del 22/12/1986, ha dettato disposizioni in materia di pratiche tariffarie sleali poste in essere nell'ambito dei trasporti marittimi, e le definisce come "*l'applicazione costante, su una determinata rotta di navigazione da, verso o all'interno della Comunità, per alcune merci selezionate o per tutte le merci, di tassi di nolo inferiori ai tassi di nolo normali praticati*".

²² G. ROMANELLI, *Codice UNCTAD e accordi bilaterali: accordi giuridici attuali*, in *Dir. Maritt.*, 1987, p. 38 ss

²³ Corte di Giustizia CE, 13 giugno 2002

Alcune pratiche sleali, attuate da compagnie di navigazione appartenenti a Paesi terzi (ed operanti quindi come *outsider*), e che “*provocano gravi perturbazioni nella struttura del traffico su una determinata rotta da, verso o all’interno della Comunità*”, impedendo pertanto agli armatori comunitari una partecipazione competitiva alla navigazione internazionale di linea, hanno richiesto un intervento del legislatore comunitario, che ha ritenuta necessaria l’imposizione di dazi compensativi, al fine di scoraggiare tali pratiche tariffarie.²⁴ Ogni soggetto che si ritenga lesa o minacciato da tali pratiche sleali, può inoltrare per iscritto una denuncia, direttamente alla Commissione o allo Stato membro (che la inoltrerà alla Commissione).

I principi liberistici cui è ispirato l’ordinamento comunitario, hanno trovato piena applicazione anche in riferimento ai servizi di trasporto da prestarsi all’interno dei singoli Stati aderenti alla Comunità.

Oggi, la liberalizzazione dei servizi marittimi di cabotaggio può dirsi definitivamente completata, (Reg. n. 3577/92); e questo porta evidenti vantaggi al consumatore e al sistema dei traffici marittimi in generale, poiché i vettori sono spinti, in questo regime di concorrenza, ad offrire il miglior servizio di trasporto possibile, alle condizioni economiche più favorevoli per l’utente e tali da consentire un margine di profitto. Proprio per questo motivo, però, il sistema del libero mercato potrebbe anche rivelarsi una minaccia per l’utenza, qualora non fossero previsti opportuni accorgimenti. Potrebbe accadere, infatti, che alcune rotte, come quelle con le regioni insulari, e soprattutto in determinati periodi dell’anno non siano appetibili per le compagnie di trasporto, a causa degli scarsi margini di profitto o addirittura della possibilità di subire delle perdite economiche nell’espletamento di un simile servizio. Questo però, comporterebbe una mancanza di collegamento delle isole con la terraferma, creando gravi danni all’economia di quelle regioni.

²⁴ S. CANTARNI, op. cit. p. 65

Per ovviare a tale inconveniente l'art. 4 del Reg. n. 3577/92 prevede i “*contratti di servizio pubblico*” cioè ogni Stato membro può concludere contratti i servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole”.

Per contratto di servizio pubblico si intende, un contratto “*concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere:*

- *servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;*
- *servizi di trasporti complementari;*
- *servizi di trasporti a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;*
- *adeguamenti dei servizi alle reali esigenze;*

Per “*obblighi di servizio pubblico*” invece, si intendono “*gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura ne' alle stesse condizioni*”.

Lo Stato membro, pertanto, può ove lo ritenga necessario, su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi su determinate rotte. Lo Stato può altresì, qualora questo non fosse sufficiente, sulla base di una gara pubblica, concludere contratti di servizio pubblico in cui, a fronte di specifiche compensazioni finanziarie, l'impresa si impegna a garantire la regolarità, la continuità, la frequenza e la capacità di fornitura del servizio e l'applicazione di determinate tariffe. Con la stessa norma viene concessa alle autorità nazionali la facoltà di erogare contributi per l'espletamento degli obblighi di servizio pubblico, a patto che tali agevolazioni siano rese disponibili per tutti gli armatori comunitari.

Il legislatore comunitario, a tuttavia, preso in esame anche l'eventualità che il regime di libera concorrenza applicato al cabotaggio marittimo, possa rivelarsi pregiudizievole per lo Stato membro, in relazione alle particolari condizioni socio economiche esistenti, e quindi ha previsto la possibilità di chiedere alla Commissione l'adozione di adeguate misure di salvaguardia, in caso di "*grave perturbazione del mercato interno dei trasporti*"²⁵, che possono arrivare fino all'esclusione temporanea della zona in questione dall'ambito di applicazione del Regolamento, per un periodo non superiore a dodici mesi.

Allo Stato membro è inoltre riconosciuto il potere di adottare unilateralmente adeguate misure provvisorie, in caso di emergenza o in attesa di una decisione della Commissione, che possono rimanere in vigore per un periodo non superiore a tre mesi. In tal caso, la Commissione, che deve comunque essere informata di tali iniziative unilaterali può, fino a quando non ha preso una decisione definitiva, decidere di abrogare o confermare tali misure.²⁶

²⁵ Art. 5 Reg. CEE n. 3577/92

²⁶ S. CANTARINI, op. cit. p. 70

1.5) Il feederaggio

Con il termine “*feeder*” si è soliti indicare la nave su cui vengono trasbordate le merci (c.d. *transshipment*) che erano state caricate nel porto d’imbarco su di una nave di dimensioni maggiori. Il compito della nave *feeder* è sostanzialmente quello di raggiungere i porti minori o quelli difficilmente accessibili alla nave più grande, che solitamente raggiunge solo i porti di smistamento dei *containers* dopo avere effettuato una traversata oceanica.²⁷ Quando viene svolto il servizio *feeder*, anche se il trasporto avviene con l’uso di due navi, le merci sono coperte da un’unica polizza di carica, emessa dal vettore che ha caricato le merci nel porto d’imbarco.²⁸

La presenza di una sola polizza di carico viene ritenuta rilevante dal Ministero dei trasporti, perché così il servizio di *feeder* viene assimilato al viaggio consecutivo, il viaggio tra due porti nazionali, non può considerarsi quindi cabotaggio, ma soltanto il tratto di una navigazione internazionale.²⁹ Anche il contratto di trasporto è unico, sia nel caso in cui l’armatore della nave più grande sia lo stesso che arma la nave *feeder*, sia nel caso in cui non vi sia identità tra soggetti e si provveda alla stipula di un contratto di sub-trasporto per effettuare la consegna finale delle merci.³⁰

²⁷ S. CANTARINI, op. cit. p. 71; VIGLIETTA, op. cit. p. 169 ss

²⁸ Nelle condizioni generali di contratto, poste a tergo della polizza di carico, viene in tal caso inserita anche la c.d. “*clausola di trasbordo*”, G. PESCATORE, *Clausola di trasbordo e polizza diretta*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1968, I, p.3

²⁹ Circolare Agenzia delle Dogane, n. 15/D del 17/3/2003

³⁰ ANTONINI A. *Il feederaggio e la liberalizzazione del cabotaggio comunitario* in *Dir. Maritt.* 1998.

CAPITOLO SECONDO

NATURA E NORMATIVA DEGLI AIUTI DI STATO

2.1) Gli aiuti di Stato nel sistema delle fonti normative comunitarie.

Principi generali

Si ritiene da sempre che allo sviluppo di un efficiente sistema di trasporti inerisca un rilevante interesse pubblico, infatti, storicamente gli Stati e gli enti esponenziali delle comunità locali, hanno promosso la realizzazione delle infrastrutture, la costruzione dei mezzi e lo stesso esercizio dei servizi di trasporto, provvedendovi a volte direttamente mediante imprese pubbliche, e altre, attraverso un supporto finanziario a favore delle imprese che forniscono il servizio.

Per quanto specificatamente concerne i servizi di trasporto, l'ordinamento comunitario disciplina il regime del sostegno finanziario pubblico nei settori del trasporto aereo, marittimo, per ferrovia, strada e via navigabile, attraverso alcune disposizioni del Trattato istitutivo della CEE, che trovano applicazione in riferimento a ciascuno dei suddetti settori, e precisamente gli artt. 87, 88 e 89. Le disposizioni di cui all'art. 73 del Trattato, invece, trovano applicazione solo in riferimento alle misure di sostegno finanziario dell'offerta dei servizi di trasporto per ferrovia, strada e navigabile³¹.

La disciplina degli interventi finanziari dello Stato a favore delle imprese di trasporto è completata inoltre, da taluni provvedimenti di diritto comunitario derivato, infatti, alle disposizioni del Trattato si aggiungono i vari regolamenti ed interventi normativi emanati dagli organi comunitari, oltre alle numerose pronunce della Corte di Giustizia e della Commissione delle Comunità Europee, che compongono il complessivo impianto disciplinare della materia.

³¹ Regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969; Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio del 4 giugno 1970.

Le disposizioni comunitarie concernenti gli aiuti di Stato s'inseriscono nel più generale contesto della normativa del trattato in materia di concorrenza, dato che complessivamente perseguono lo scopo di garantire il libero spiegarsi della concorrenza nei mercati. E' stato, inoltre sostenuto, che tramite la normativa in questione e gli interventi realizzati in attuazione della stessa, la Commissione delle Comunità Europee contribuirebbe a definire vere e proprie linee di politica industriale.

Per aiuto di Stato si intende ogni possibile beneficio conferito con un atto della pubblica autorità ad un'impresa (anche organismo pubblico di ricerca se finalizzato ad attività economiche) operante sul mercato. La forma di tale atto non ha importanza. Gli aiuti possono avere diverse forme, come ad esempio: iniezioni di capitale, garanzie, prestiti, profitti degli investimenti.

Gli aiuti di Stato, salvo deroghe, sono vietati, tuttavia la Commissione ritiene che gli aiuti di esigua entità, i cosiddetti "*aiuti de minimis*" non abbiano alcun potenziale effetto sulla concorrenza e gli scambi fra Stati membri, e che non rientrino pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.

A livello interpretativo il termine "aiuto di Stato" è stato inteso in senso ampio, come "*ogni vantaggio economicamente apprezzabile accordato ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato*". Sono state individuate tre principali tipologie di aiuti di Stato, consistenti nel finanziamento alle imprese a condizioni non di mercato, negli apporti di capitale a condizioni non di corrispettività, e negli sgravi sul bilancio: gli aiuti regionali, gli aiuti orizzontali, gli aiuti settoriali, approfondite in seguito. L'aiuto si sostanzia in una situazione di favore per determinate attività rispetto a misure generali applicabili a tutte le imprese del settore.

Benché nel testo del Trattato si impieghi l'espressione "di Stato" per individuare il soggetto che eroga l'aiuto, è parere unanime che la nozione non comprenda solo i provvedimenti emanati dallo Stato e dai suoi organi, ma anche quelli emanati dalle sue "articolazioni", dalle Provincie, dai Comuni, dalle Municipalità, dai Dipartimenti, dalle Regioni, dai *Lander*, dalle Comunità Montane.

Per essere considerato un aiuto di Stato è necessario che ricorrano particolari requisiti:

- trasferimento di risorse statali;
- vantaggio economico per l'impresa;
- carattere selettivo, cioè deve differenziarsi dalle c.d. "misure generali";
- effetto sulla concorrenza.

2.2) La nozione di "AIUTO DI STATO"

La materia degli aiuti di Stato è contenuta nel Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, già a partire dal 1951, il quale prevedeva all'art. 4 lett. c) un'interdizione assoluta di qualsiasi forma di aiuto di Stato.

Il divieto trova, oggi, conferma nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, il quale, però lo tempera introducendo alcune deroghe, sia di applicazione necessaria, che di applicazione discrezionale.

L'intera materia degli aiuti di Stato è contenuta negli originari artt. 92 e 93 del trattato CE, i quali per effetto della rinumerazione operata dall'art. 12 del Trattato di Amsterdam, sono ora diventati gli artt. 87 e 88.

Nonostante la disciplina costituisca un argomento di notevole attualità, è necessario precisare che, nell'ordinamento giuridico comunitario, non esiste una definizione puntuale di "Aiuto di Stato".

Occorre precisare che grazie alla prassi applicativa della Commissione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia costituisce “aiuto di Stato” “ogni possibile beneficio conferito ad un’impresa operante sul mercato da un atto di pubblica utilità”.

Secondo la Corte di giustizia deve trattarsi di un intervento riconducibile ad una manifestazione di volontà dei pubblici poteri, che, incidendo, direttamente o indirettamente, sulle risorse pubbliche, tenda ad alleviare o far venir meno oneri che, in condizioni di libero mercato, gravano su un’impresa.

Nel mese di giugno 2005, la Commissione ha presentato un *piano d’azione nel settore degli aiuti di Stato*³², in cui ha indicato i principi guida di un’esaustiva riforma delle regole e delle procedure degli aiuti di Stato, che verrà realizzata nei prossimi cinque anni. Lo scopo della Commissione è quello di razionalizzare e semplificare le procedure per garantire regole più chiare, limitare la portata dell’obbligo di notifica degli aiuti ed accelerare il processo decisionale.

Il piano d’azione nel settore degli aiuti di Stato si basa sui seguenti elementi:

- aiuti di Stato meno numerosi e più mirati rispondenti allo scopo di migliorare l’efficienza economica, creare maggiore crescita e posti di lavoro a lungo termine, migliorare la coesione sociale e regionale, migliorare i servizi d’interesse economico generale;
- un approccio basato su concetti economici più raffinati, tali da consentire l’autorizzazione degli aiuti che incidono in misura minore sulla concorrenza con maggiore facilità, in modo da permettere alla Commissione di concentrare le proprie risorse sui casi suscettibili di determinare distorsioni più gravi della concorrenza e del commercio;
- procedure più efficaci, una migliore attuazione, una maggiore prevedibilità ed un’accresciuta trasparenza. Infatti, attualmente, gli Stati Membri hanno l’obbligo di notificare alla Commissione la maggior parte degli aiuti di Stato che prevedono di concedere. La proposta della Commissione è quella di esentare più misure da quest’obbligo di notifica e di semplificare le procedure;

³² COM.(2005) 107 def.7.6.2005, http://europea.eu/competition/state_aid/reform/reform.html

- ripartizione delle responsabilità tra Commissione e Stati Membri.

La Commissione, dunque, si pone come portavoce di un tentativo di migliorare il quadro esistente, in modo da garantire una maggiore efficienza e meglio spiegare la politica degli aiuti di Stato, chiarendo su che base una misura qualificata aiuto di Stato debba essere autorizzata dalla Commissione o, al contrario, dichiarata incompatibile con il mercato comune³³.

2.3) Il principio dell'investitore privato in economia di mercato

La Commissione per stabilire se una determinata operazione d'investimento finanziario dello Stato possa costituire un aiuto ha elaborato il principio dell'investitore privato in economia di mercato³⁴, cui fa ricorso per determinare se l'intervento dei poteri pubblici nel capitale di un'impresa costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE.

In virtù di tale principio, si è alla presenza di aiuto in tutti i casi in cui uno Stato membro mette a disposizione di alcune imprese delle erogazioni di denaro ovvero concede delle risorse, che un investitore privato avveduto nell'economia di mercato non avrebbe offerto sulla base di considerazioni di natura economica, in quanto non convenienti.

Il principio dell'investitore privato in economia di mercato viene, infatti, spesso utilizzato come parametro per determinare la presenza di aiuti di Stato, quando le autorità pubbliche trasferiscono fondi verso imprese pubbliche o private. Nella maggior parte dei casi tali fondi sono trasferiti a condizioni più favorevoli di quelle di cui le imprese beneficiarie godrebbero sul mercato in condizioni normali.

³³ *Relazione sulla politica di concorrenza 2005 (pubblicata in connessione con la Relazione generale sull'attività dell'Unione Europea, 2005.)* SEC (2006) 761 def., pp.127 e 128

³⁴ G.B. ABBAMONTE, *Market economy investor principle: a legal analysis of an economic problem*, in *European Competition Law Review*, 1996; D. CASALINI, *Aiuti di Stato alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell'investitore privato, in economia di mercato (nota a Corte giustizia CE, 3/07/2003, n. 83)* in *Foro Amm.* 2003, 10, 2733;

M. TODINO, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato* (1° gennaio -31 dicembre 1994) in *Dir. En. Eur.*, 1996, fasc.2, p. 507

La Commissione in numerosi documenti ha codificato le operazioni che non costituiscono aiuto, quelle che costituiscono aiuto e quelle che determinano una presunzione di aiuto. Si tratta in particolare della Comunicazione del 1984 sulla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese e della Comunicazione del 1998 sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese e della Comunicazione sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE agli aiuti di stato concessi sotto forma di garanzie.

La Commissione si avvale di queste comunicazioni per valutare quali obiettivi determinate operazioni possono prefiggersi, e quindi, stabilire se le misure a favore del capitale di rischio costituiscono o meno aiuti di Stato.

Si può quindi dedurre che, se effettuato a condizioni accettabili per un operatore privato in economia, l'apporto di nuovo capitale in imprese è attuabile anche dallo Stato. La condizione generale è che lo Stato assuma nei confronti dell'impresa beneficiaria un comportamento da normale azionista o da normale investitore.

Diversamente, secondo la Comunicazione del 1984, non sono consentiti quei capitali che hanno esclusivamente l'obiettivo di ripianare una posizione di indebitamento tale che l'investitore non possa ragionevolmente offrire un ritorno economico. Requisito essenziale e sufficiente è che almeno nel medio lungo periodo i capitali investiti siano in grado di generare un rendimento normale.

A tal fine la Commissione ha inoltre precisato che non si è in presenza di un aiuto, quando lo Stato opera in condizioni che sarebbero accessibili per un investitore privato, alle normali condizioni di un'economia di mercato.

Si può quindi concludere affermando che, se investe in un'impresa alla stregua di un azionista privato, lo Stato non favorisce indebitamente l'impresa e non esiste pertanto "aiuto" ai sensi della normativa europea.

2.4) Il divieto generale degli aiuti di Stato: aiuti incompatibili

In materia di aiuti di Stato, come già detto, la disciplina comunitaria è imperniata sul divieto di cui all'art. 87 n. 1 (*ex* 92) del Trattato istitutivo delle Comunità Europee. Quest'ultimo comprende tutti i tipi di aiuto, indipendentemente dalla distinzione tra aiuti concessi direttamente dallo Stato e aiuti concessi da enti pubblici e privati che ne gestiscono l'erogazione³⁵.

Ai sensi dell'art. 87 del trattato CE “*sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati Membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”.

Vi è aiuto di Stato in presenza del c.d. criterio VIST:

- **V**antaggio;
- **I**ncidenza commercio *infra* UE;
- **S**elettività e specificità;
- **T**rasferimento risorse statali (*rectius*: risorse pubbliche)

In sede d'interpretazione dell'art. 87 n. 1 (*ex* 92), la Commissione ha specificato che un provvedimento, per configurare “*aiuto incompatibile*” con il mercato comune, deve soddisfare queste quattro condizioni.

Più dettagliatamente, si può rilevare che una misura pubblica per essere considerata *aiuto* deve procurare un vantaggio all'impresa interessata. Deve trattarsi di un vantaggio economico o finanziario che l'impresa in questione non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività. Nel momento in cui è conferito l'aiuto, occorre tener conto della fonte, del tipo di provvedimento che viene emesso per l'erogazione dell'aiuto e dell'obiettivo che vi è impresso, cioè quello di arrecare un vantaggio all'impresa beneficiaria.

³⁵ Sul divieto degli aiuti di Stato: R. BARATTA, *Aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e recupero di altri aiuti in contrasto con obblighi comunitari*, in *Giust. Civ.*, 1998, fasc. 4 (aprile), S. BAUDUCCO, *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazione nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Tar*, 1996, pp. 293 ss.; G. BELLOTTI *Gli Aiuti di Stato nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Dir. Comm.sc.int.*, 1995, fasc. 2, pp. 473 e ss.; P. FATTORI, *Aiuti di Stato: processi di privatizzazione e tutela della concorrenza*, in *Riv.it. dir. pubbl. comm.*, 1995, fasc. 2, p.87; L. HANCHER, T. OTTERVANGER e P.J. SLOT, *EC State Aid*, London, 1999, p.373

Infatti, non assume rilievo la forma in cui l'apporto deve essere effettuato: esso può essere conferito "*mediante qualsiasi forma*" e, dunque, può consistere sia in una prestazione positiva, sia nell'alleviamento degli oneri che normalmente gravano sui conti di un'impresa.

Il secondo requisito consiste *nell'incidenza degli aiuti sugli scambi all'interno della Comunità* e, quindi, gli effetti sul commercio intracomunitario. Per soddisfare tale criterio, occorre che un aiuto concesso dallo Stato rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti delle sue concorrenti. Tale incidenza sugli scambi sussiste sia quando le misure sono destinate a promuovere gli investimenti di alcune imprese comunitarie in Paesi terzi, sia quando tali aiuti rafforzano la posizione dei beneficiari stabiliti nel territorio comunitario.

Per soddisfare il criterio della *selettività*, ai sensi dell'art. 87 del trattato CE, l'aiuto può essere dichiarato incompatibile qualora favorisca "talune imprese". Ciò vuol dire che non rientrano nella nozione di aiuto le misure generali di politica economica che riguardino non un settore specifico o gruppo d'impresa, ma l'intera economia di uno Stato membro.

Infine, *l'aiuto deve essere concesso da uno Stato o mediante risorse statali*. Deve, quindi, avere origine pubblica.

L'aiuto concesso da uno Stato può realizzarsi in varie forme, di cui la Commissione europea e la Corte di Giustizia hanno fornito un'ampia accezione.

Secondo la Commissione, l'art. 87 del trattato CE è applicabile ad ogni tipo di "*sovvenzione; garanzia di prestiti a condizioni particolarmente favorevoli; concessioni di edifici e terreni a titolo gratuito o a condizioni particolarmente favorevoli; fornitura di beni o servizi a condizioni preferenziali; copertura di perdite; bonifico di interessi; esenzione da imposte e tasse; esenzione da diritti parastatali; altra misura di effetto equivalente*".³⁶

³⁶ In *GUCE C 125* del 17 agosto 1963

La nozione di aiuto di Stato, infatti, comprende non solo i provvedimenti emanati dallo Stato come entità giuridica propria, ma anche i provvedimenti emanati dalle sue articolazioni e cioè, oltre agli organi ordinari, deputati ad agire in nome dello Stato, quali i ministeri, ma anche le Regioni, le Province, i Comuni, le Municipalità, i Dipartimenti, le Comunità autonome.

Si può configurare un aiuto anche quando non vi sia un diretto collegamento tra Stato o sue articolazioni ed impresa beneficiaria.

A tal fine, la Commissione e conformemente la Corte di Giustizia hanno precisato che l'aiuto deve ritenersi erogato "*mediante risorse statali*" anche qualora sia stato realizzato con l'intervento di un qualsiasi organo pubblico o privato, purché l'atto decisionale, sia imputabile allo Stato³⁷.

Dall'esame delle condizioni del principio d'incompatibilità, *ex art. 87 n. 1 del Trattato CE*, si può evincere che gli aiuti di Stato devono essere ammessi con metodo restrittivo, per evitare sia che gli obiettivi del Trattato CE siano vanificati, sia che si producano effetti distorsivi della concorrenza.

2.5) Le deroghe al divieto di aiuti di Stato: aiuti compatibili ed aiuti che possono essere compatibili.

Nonostante la sussistenza del divieto generale degli aiuti di Stato (*ex art. 87, n.1 Trattato CE*) su cui vigila la Commissione Europea, eccezionalmente, vi sono casi in cui tali aiuti sono compatibili con il mercato comune.

Com'è ben noto, il divieto di aiuti di Stato opera qualora vi sia una distorsione della concorrenza, tale da incidere sugli scambi; ciò implica che se l'aiuto non produce effetti, non è vietato.

Ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 87 del Trattato CE, infatti, sono sancite particolari tipologie di aiuti considerati ammissibili che costituiscono deroghe al principio d'incompatibilità.³⁸

³⁷ Secondo la giurisprudenza comunitarie, la misura deve essere imputabile alla pubblica autorità. Si veda in proposito: C. Giust. Ce, 22 marzo 1977, causa 78/76; C. Giust. Ce, 14 ottobre 1987, causa 248/84 e C. Giust. Ce, 16 maggio 2002, causa 482/99

³⁸ A. BONOMO, *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e obbligo di recupero*, in *Giur. It.*, 1995, pp. 1779 e ss.

La *ratio legis* che legittima tali eccezioni va individuata negli effetti conseguenti ad un aiuto di Stato. Questi non sono sempre negativi e possono tradursi in una serie di effetti positivi che svolgono una funzione di stimolo all'attività economica. Oltre all'esigenza di mantenere un sistema di libera concorrenza, vi sono misure d'aiuto suscettibili di perseguire altri obiettivi comunitari degni di protezione: si pensi, ad esempio, allo sviluppo economico, al miglioramento di aree depresse e al progresso sociale.

Più precisamente, Il Trattato CE consente di derogare al divieto di cui all'art. 87, n. 1, qualora sussistano determinate circostanze, previste dal Trattato stesso. Mentre l'art. 87 n. 2 del Trattato indica tipologie di aiuti statali automaticamente compatibili con il mercato comune, il paragrafo 3 della stessa norma prevede i tipi di aiuti che possono essere dichiarati compatibili a discrezione della Commissione o del consiglio.

2.6) Le eccezioni “*de iure*” al divieto agli aiuti di Stato

Il Trattato CE, art. 87 n. 2 enumera quindi “*aiuti compatibili*” con il mercato comune e che, quindi, non sono vietati:

- gli aiuti a carattere sociale ai singoli consumatori, che hanno natura non discriminatoria per quanto riguarda l'origine dei prodotti (lett. *a*);³⁹
- gli aiuti per ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali (lett. *b*);
- gli aiuti elargiti a determinate regioni della Repubblica Federale Tedesca che risentono della divisione politica del territorio, per compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione (lett. *c*).⁴⁰

Il paragrafo 3 dell'art. 87 del Trattato CE⁴¹ individua gli “*aiuti che possono essere considerati compatibili*”. Si tratta di cinque categorie di aiuti, la cui compatibilità con il Trattato deve essere accertata volta per volta dalla Commissione sulla base di determinate condizioni.

³⁹ C. Giust. Ce, 3 febbraio 1977, causa 52/77

⁴⁰ La categoria degli aiuti compatibili, di cui all'art. 87 n. 2, lett. c, del Trattato CE oggi non conserva alcuna rilevanza.

⁴¹ C. Giust. Ce, 27 settembre 1988, causa 142/87; C. Giust. Ce, 17 settembre 1980, causa 730/79.

Essi sono:

- gli aiuti concessi per favorire lo sviluppo economico delle regioni che presentano un tenore di vita anormalmente basso, o con gravi problemi di sottoccupazione (lett. *a*);
- gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (lett. *b*);
- gli aiuti accordati per agevolare lo sviluppo di talune attività (i cd *aiuti settoriali*) o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (lett. *c*);
- gli aiuti concessi per promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, se non alterano le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune (lett. *d*);
- le altre categorie di aiuti compatibili, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (lett. *e*);

Da tale elenco si può dedurre che le tipologie previste dal Trattato sono alquanto generiche, e dunque, la Commissione nel valutare se un determinato aiuto possa o meno essere considerato compatibile in base all'art. 87, n. 3 del Trattato gode di un ampio potere discrezionale.

Nell'esercizio di tale potere, la Commissione ha avuto modo di fissare dei criteri generali⁴²

Per effettuare, in relazione ad essi, una valutazione concreta e attuale in merito alla compatibilità dell'aiuto di Stato con il mercato.

In primo luogo, la Commissione ha ribadito che gli aiuti di Stato devono essere ammessi con metodo restrittivo, per evitare disarmonie con le finalità del trattato CE. Il requisito, quindi, richiesto dalla Commissione è quello della necessità affinché l'aiuto possa raggiungere gli obiettivi ammessi dal Trattato.

⁴² Relazione sulla politica di concorrenza, anno 1971, nn. 149, 150, e 165

Gli aiuti, inoltre, anche quando ammessi, devono essere proporzionati⁴³ ai problemi da affrontare, in modo da non ledere il sistema concorrenziale e, allo stesso tempo, tener conto delle difficoltà che gli Stati devono risolvere. Al contempo, la Commissione è tenuta a verificare il principio della contropartita. Tale principio comporta che un aiuto vada valutato dal punto di vista comunitario piuttosto che nazionale o imprenditoriale.

Ancora, la Commissione nel valutare la compatibilità di una determinata misura deve effettuare l'esame in un'ottica comunitaria ed economica, per evitare che il perseguimento di obiettivi strettamente nazionali si traduca in un danno per l'intera comunità o per gli altri Stati.

Infine, gli aiuti devono essere confrontabili fra loro, affinché sia garantito il rispetto del principio della trasparenza.⁴⁴

Tale criterio impone la possibilità di verifica della natura e della portata degli aiuti in conformità a tutti gli elementi necessari: la consistenza, l'obiettivo, la forma e i mezzi finanziari, le ragioni di compatibilità.

Sulla base di tali criteri generali, costantemente accolti dalla Corte di Giustizia, la Commissione ha anche previsto dei principi più specifici che si riferiscono a determinate categorie di aiuti elaborando un'operazione definita "*inquadramento*". Essa consiste nell'indicare preventivamente i criteri in base ai quali la Commissione valuterà gli aiuti legittimi, facendo riferimento a quei settori industriali caratterizzati da una situazione di notevole complessità o di particolare interesse dal punto di vista comunitario.⁴⁵

⁴³ Caso Philip Morris c. Holland causa 730/79 del 17 settembre 1980.

⁴⁴ D. MARESCA, *Breve parere sugli aiuti di Stato sotto forma di agevolazioni fiscali*,

⁴⁵ C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, 2007, fasc.1 pag. 76.

2.7) Gli aiuti di Stato regionali o a finalità regionale

In virtù del potere discrezionale della Commissione, gli aiuti di Stato sono stati classificati in tre categorie principali:

1. gli *aiuti regionali*,
2. gli *aiuti orizzontali*,
3. gli *aiuti settoriali*.

La Commissione ha affermato in relazione agli aiuti a finalità regionale che *“l’obiettivo prioritario della coesione economica e sociale richiede un rigoroso controllo sugli aiuti nelle regioni più prospere per garantire che l’impatto degli aiuti approvati per lo sviluppo delle regioni meno favorite della Comunità non sia annullato da ingenti aiuti concessi nelle regioni più ricche.”*⁴⁶

Ai sensi dell’art. 87, comma 3, lettere *a)* e *c)* del Trattato CE, la Commissione può considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato a finalità regionale⁴⁷ concessi per favorire lo sviluppo economico di determinate zone svantaggiate dell’Unione Europea.

Le linee direttive seguite dalla Commissione per verificare la compatibilità sono state codificate negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale del 1998 relativi al periodo 2000-2006.⁴⁸ per quanto riguarda gli aiuti destinati ai grandi progetti d’investimento, sono stabilite regole dalla Disciplina multisettoriale del 2002⁴⁹.

Tuttavia, gli sviluppi politici ed economici verificatisi dal 1998 in poi, tra cui l’allargamento dell’Unione Europea, l’adesione anticipata di Bulgaria e Romania e l’accelerazione impressa al processo d’integrazione dall’introduzione della moneta unica, hanno evidenziato l’esigenza di intraprendere una profonda revisione degli Orientamenti relativi al regime degli aiuti di Stato a finalità regionale del 1998.

⁴⁶ Commissione CE, Ventunesima relazione sulla politica della concorrenza, 1991, paragrafo 158.

⁴⁷ A. BONOMO, *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e obbligo di recupero*, in *Giur. It.*, 1995, pp. 1779 ss; F. AMMASSARI – L. MARZORATI, *Gli Aiuti regionali alle imprese; Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa*, CONV.850/03, Bruxelles, 18 luglio 2003,

⁴⁸ G.U.C.E. 10 marzo 1998,C74

⁴⁹ Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati a grandi progetti d’investimento, G.U.C.E. 19 marzo 2002, C70

Publicato il 4 marzo 2006, il documento contiene i Nuovi Orientamenti 2007-2013⁵⁰ che definiscono le linee guida del sostegno alle regioni svantaggiate compatibili con il mercato unico.⁵¹

I suddetti Orientamenti si basano su due principi che sono stati ritenuti di notevole importanza. Si tratta della necessità di fornire un solido contributo alla politica di coesione dell'Unione Europea, in modo da garantire la massima coerenza possibile con le norme sui fondi strutturali; e della necessità di attuare le conclusioni di successive riunioni del Consiglio europeo per ridurre e meglio indirizzare gli aiuti di Stato, in base all'approccio generale esposto nel piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato.⁵²

Particolari tipologie di aiuti a finalità regionali sono: gli aiuti all'investimento, alla creazione di posti di lavoro e al funzionamento.

Gli aiuti a *finalità regionale agli investimenti* sono gli aiuti concessi per un progetto di investimento iniziale. Quest'ultimo si sostanzia in un investimento in attivi materiali e immateriali riguardante la creazione o l'ampliamento di uno stabilimento esistente, nonché, la modifica o un cambiamento radicale del processo di produzione.

Gli aiuti regionali agli investimenti hanno, quindi, come finalità lo sviluppo delle regioni più svantaggiate, prevedendo un sostegno agli investimenti e alla creazione di posti di lavoro.

Gli aiuti agli investimenti vengono calcolati o facendo riferimento ai costi degli investimenti oppure sulla base dei costi salariali per i posti di lavoro direttamente creati dal progetto di investimento (*aiuti alla creazione di posti di lavoro*).

⁵⁰ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, G.U.C.E. 4 marzo 2006, C54. La Commissione applicherà i presenti orientamenti in tutti i settori dell'economia ad eccezione del settore della pesca e dell'industria carbonifera, che sono sottoposti a discipline speciali previste da strumenti giuridici specifici. Mentre, trovano un'applicazione solo parziale nel settore agricolo.

⁵¹ U. TRANFAGLIA, *UE: orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*, in sito: www.studiotranfaglia.it

⁵² *Relazione sulla politica di concorrenza*, 2005

Un'altra categoria di aiuti regionali sono gli *aiuti al funzionamento*. Gli aiuti destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa sono di norma vietati; eccezionalmente, tuttavia, aiuti di questo tipo possono essere concessi nelle regioni che beneficiano della deroga di cui all'art. 87, n. 3 del Trattato purché siano finalizzati allo sviluppo regionale e il loro livello sia proporzionale agli svantaggi che intendono compensare.

Certe forme specifiche di aiuti al funzionamento possono essere autorizzate alle regioni a scarsa densità di popolazione.

Inevitabilmente, da queste forme di aiuti ne deriva una distorsione della concorrenza, giustificata dall'osservanza di determinati principi che, se utilizzati in modo proporzionato e parsimonioso, consentono agli aiuti a finalità regionale di svolgere un ruolo efficace.

Essi sono: l'eccezionalità, la limitatezza nel tempo, la concentrazione sulle regioni maggiormente svantaggiate e il rispetto dell'equilibrio fra distorsioni concorrenziali e vantaggi prodotti in termini di sviluppo economico.⁵³

⁵³ A. ALEMANNI, *Aiuti di Stato (Dir. Com.)* in *Dizionario di Diritto Pubblico*, 2006, fasc. 1, pag. 196

2.8) Gli aiuti di Stato orizzontali o intersettoriali: gli aiuti “*De Minimis*”

Diversamente dagli aiuti a finalità regionale, gli aiuti orizzontali non presentano un carattere specifico. Sono riconducibili a tale tipologia quegli interventi pubblici che prescindono dal settore o dalla localizzazione del settore economico e sono destinati a tutte le imprese finalizzate a promuovere altre politiche comunitarie, quali la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, l'occupazione, la formazione o la tutela ambientale.

Si tratta, quindi, di una categoria di aiuti riconducibile all'art. 87, n. 3, lett. *c* del trattato nella misura in cui “agevola lo sviluppo di talune attività o di talune regioni”.

Ai sensi dell'art. 88 del Trattato, *“il Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 87 e 88 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'art. 88 paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura.”*

Tale norma ha costituito la base per l'emanazione del Regolamento 7 maggio 1998, n. 994/98 in forza del quale la Commissione può dichiarare che sono compatibili con il mercato comune e non sono soggetti all'obbligo di notifica gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese, della ricerca e dello sviluppo, dell'occupazione e della formazione. Tale Regolamento è stato modificato dal Regolamento (CE) 70/2001⁵⁴, relativo all'esenzione della notificazione preventiva degli aiuti di Stato alle PMI compatibili con le regole della concorrenza.

⁵⁴ L'applicazione del Regolamento (CE) 70/2001, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 33) è stata prorogata di un anno. L'iniziale scadenza, prevista per il 31.12.2006, è stata infatti spostata al 31.12.2007 con il Regolamento (CE) 1040/2006. Inoltre, occorre precisare, che il Regolamento (CE) 70/2001 è stato a sua volta, modificato dal Regolamento (CE) 364/2004 della Commissione, del 25 febbraio 2004, per quanto concerne l'estensione del suo campo d'applicazione agli aiuti alla ricerca e sviluppo (GU L 63 del 28.2.2004, pag. 22)

Particolare attenzione merita la tematica relativa agli “aiuti *de minimis*”, per i quali vengono applicate le nuove regole 2007-2013. Si tratta del Regolamento *de minimis* n. 1998/2006 che prevede l’aumento degli aiuti concedibili da 100 mila a 150 mila euro in tre anni. Secondo la Commissione tale aumento non incide sugli scambi tra Stati membri e perciò non falsa la concorrenza.

Il regolamento si applica alle imprese di tutti i settori di attività diversi da produzione agricola, pesca e acquacoltura – ambiti che hanno (e avranno) un proprio *de minimis* – e infine industria carboniera.

Un’ultima categoria di aiuti orizzontali è rappresentata dagli *aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione d’imprese in difficoltà*.⁵⁵

Nel 2005, la Commissione ha approvato gli aiuti per il salvataggio a favore di cinque società.⁵⁶ Tali finanziamenti consistevano in prestiti o garanzie di prestiti e le società beneficiarie colpite da varie difficoltà finanziarie, sono state: la *SVZ*, una società tedesca operante nel settore dei rifiuti pericolosi⁵⁷; la *MG Rover*, un’impresa britannica costruttrice di automobili,⁵⁸ la *CSM*, una società italiana costruttrice di computer,⁵⁹ la *HCM*, un’impresa produttrice di zinco,⁶⁰ ed infine la *Ernault*, un’impresa francese costruttrice di macchine utensili.⁶¹

Per quanto riguarda gli *aiuti alla ristrutturazione*, anche per tale tipologia la Commissione ha autorizzato la concessione di una serie di finanziamenti.

Fra questi occorre indicare il caso *AB Vingriai*⁶², in cui la Commissione ha autorizzato la Lituania a concedere aiuti alla ristrutturazione a favore della società produttrice di macchine utensili o il caso *Imprimerie Nazionale*⁶³, una società di proprietà della Stato attiva nel settore della stampa.

⁵⁵ Orientamenti comunitari per gli Aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 288 del 9.10.1999)

⁵⁶ Escludendo il settore aereo

⁵⁷ Caso NN 44/2004, Aiuti di salvataggio a favore di *SVZ Schwarze Pumpe GmbH*

⁵⁸ Caso NN 42/2005, Aiuti di salvataggio a favore di *MG Rover* (GU C 187 del 30.7.2005)

⁵⁹ Caso N 91/2005, Aiuti di salvataggio a favore di *Computer Manufacturing Services* (GU C 187 del 30.7.2005)

⁶⁰ Caso N 275/2005, Aiuti di salvataggio a favore di *Cynku Miasteczko Slaskie*

⁶¹ Caso N 575/2004, Aiuti di salvataggio a favore di *Ernault*

⁶² Caso N 584/2004, Aiuti di salvataggio a favore di *AB Vingriai*

⁶³ Caso N 370/2004

Singolare appare il caso *Chemische Werke Piesteritz GmgH*⁶⁴ un'impresa tedesca produttrice di acido fosforico e di fosfati, nei confronti della quale la Commissione ha svolto un'indagine in merito alle misure concesse all'impresa. Nel caso di specie, la Commissione sapeva che i finanziamenti costituivano un aiuto di Stato incompatibile e che il piano di ristrutturazione non era efficace. Per tale motivo, il Tribunale di primo grado del 2001 ha annullato la decisione iniziale della Commissione del 1997 che approvava l'aiuto.

2.9) Gli aiuti settoriali

Sempre in virtù dell'art. 87, n. 3 del Trattato CE, possono essere dichiarati compatibili gli *“aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività (...) sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”*.

Gli aiuti settoriali riguardano i settori in crisi o in crescita e, proprio per questo motivo, la Commissione si prefigge l'obiettivo di ottenere l'adattamento ordinato delle imprese alle nuove condizioni del mercato, in modo da evitare lesioni al sistema economico, e permettere di rimanere sulla scena commerciale solo le imprese capaci di reggere il gioco della concorrenza.

La Commissione e il Consiglio hanno stabilito delle regole specifiche per determinati settori, quali: industria automobilistica, costruzione navale, industria siderurgica, trasporti aerei, trasporti marittimi e altri.

⁶⁴ Caso C 43/2001, *Chemische Werke Piesteritz GmgH* (GU L 296 del 12.11.2005)

2.10) Il controllo di compatibilità degli aiuti di Stato

Il Trattato CE prevede all'art. 88 un sistema procedurale per gli accertamenti di compatibilità degli aiuti di Stato. Tale controllo è affidato alla Commissione, la quale “*must examine all aid measures which fall under Article 92 (1) in order to assess their compatibility with the common market*”⁶⁵, quale organo preposto per lo svolgimento di attività istruttorie e di controllo sui provvedimenti adottati dagli Stati membri e solo in via del tutto eccezionale, al Consiglio in virtù dell'art. 89 Trattato CE.

L'intera materia degli aiuti di Stato si è evoluta sulla base della prassi applicativa della Commissione, delle sentenze del Tribunale di primo grado e della giurisprudenza della Corte costituendo una stratificazione di decisioni relative ai casi concreti.

Si tratta del modello di origine anglosassone *case by case law* in parte codificato nel Regolamento 22 marzo 1999, n. 659 “recante modalità di applicazione dell'art. 88”.

Il Regolamento è stato adottato dal Consiglio, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo⁶⁶ e prevede una procedura diversa a seconda che si tratti di aiuti esistenti, di aiuti nuovi o di aiuti illegittimi.

Dall'articolo 88 è possibile dedurre un'importante distinzione tra *existing and new subsidies*⁶⁷. Possono essere definiti *aiuti esistenti*: quelli concessi prima dell'entrata in vigore del Trattato o prima dell'adesione di un nuovo Stato all'Unione; quelli già autorizzati dalla Commissione e successivamente oggetto di una nuova decisione; quelli tacitamente autorizzati in ossequio al silenzio assenso (c.d. *aiuti Lorenz*)⁶⁸; quelli autorizzati in virtù del regolamento ed infine, gli aiuti che possono beneficiare della prescrizione decennale prevista all'art. 15, nonché gli aiuti che al momento della loro istituzione non costituivano aiuti di Stato, ma lo sono divenuti successivamente per l'evoluzione del mercato.⁶⁹

⁶⁵ Notice on cooperation between National court and the Commission in the State aid field (95/C 312/07)

⁶⁶ P. ADRIAANSE, *Balanced recovery with effective remedies. First Aid by national court for symptoms of the "standstill" syndrome: State Aid in breach of Article 88 (3) EC*, 2000, pp.31 ess.

⁶⁷ C.M. VON QUITZOW, *State measures distorting free competition in the EC*, in *European Business Law & Practice Series*, 2002., vol. 17, pp. 168-170.

⁶⁸ Corte di Giustizia, 11.12.1973, causa 120/73 *Lorenz*

⁶⁹ A. ALEMANNI, *Aiuti di Stato (Dir. Com.)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, 2006, fasc. 1, p.198

In questi casi l'art. 88 del Trattato prevede che: “ *La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure, richieste dal grande sviluppo o dal funzionamento del mercato comune*”.

La Commissione ha poteri di monitoraggio, che esercita su iniziativa d'ufficio o su segnalazione degli Stati membri, proponendo “*le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune*”.

Qualora lo Stato non si adegui alla decisione entro il termine stabilito è previsto il ricorso diretto alla Corte di Giustizia da parte della Commissione o di qualsiasi altro Stato interessato, in deroga agli articoli 226 e 227 del Trattato.

Oggetto del ricorso diretto dinanzi alla Corte può consistere nell'inadempimento da parte dello Stato membro o nel mancato adeguamento all'intimazione della Commissione.

L'eventuale condanna nei confronti dello Stato membro, che ha concesso l'aiuto dichiarato illegittimo, comporta l'obbligo, da parte dell'impresa, di ripristinare la situazione e di restituire gli aiuti dichiarati incompatibili.

Tutte le altre misure, quindi, possono essere qualificate come *new subsidies*. Per gli “*aiuti nuovi*”, in virtù dell'art. 88 n. 3 del Trattato è previsto che “alla Commissione sono comunicati, in tempo perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 87, la Commissione, inizia senza indugio la procedura di cui al comma 2. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale”.

Lo Stato quindi, che intenda introdurre o modificare aiuti, deve preventivamente notificare tale progetto alla Commissione affinché quest'ultima presenti le sue osservazioni e allo stesso tempo, attendere la pronuncia della Commissione astenendosi dal portare l'aiuto ad esecuzione (obbligo di *standstill* o clausola di salvaguardia).⁷⁰

Quest'ultima disposizione è stata analizzata nel *Saumon Case*, in cui si afferma che “*the validity of measures giving effect to aid is affected if national authorities act in breach of the last sentence of Article 93 (3) of the Treaty. National court must offer to individuals in a position to rely on such breach the certain prospect that all the necessary inferences will be drawn, in accordance with their national law, as regards the validity of measures giving effects to the aid, the recovery of financial support granted in disregard of that provision interim measures*”.⁷¹

Infine, è previsto uno specifico procedimento per gli aiuti illegittimi. Quest'ultimo si sostanzia in un aiuto incompatibile con il Trattato e, sia che tale incompatibilità risulti fin dalla sua adozione, sia che essa sia emersa a seguito della sua attuazione, la Commissione con propria decisione ne ordina la soppressione o la modificazione nel termine da essa stessa assegnato. In tal caso, naturalmente, lo Stato interessato o altri soggetti dell'ordinamento interno, potranno impugnare la decisione esercitando l'azione di annullamento.

⁷⁰ C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, 2007, fasc. 1, pp. 88 e 89

⁷¹ Sentenza 21/11/1991, causa C-354/90, *Fédération National e du commerce extèrieur des produits alimentaires et Syndicat National des négociants et transformateurs de saumon*, Racc.pag. I-5505, punto 10. «L'attuazione del sistema di controllo degli aiuti statali spetta, da un lato, alla Commissione, e dall'altro, tenuto conto dell'efficacia diretta riconosciuta all'ultima frase del n. 3 dell'art. 93 del Trattato, ai giudici nazionali. L'efficacia immediata del divieto di dare esecuzione all'aiuto, previsto nel suddetto articolo, investe qualsiasi aiuto posto in essere senza preventiva notifica, mentre in caso di avvenuta notifica, spiega i suoi effetti durante la fase preliminare, e qualora la Commissione promuova la procedura contraddittoria, sino al momento in cui è adottata la decisione finale. L'inosservanza di questo divieto dal parte delle autorità nazionali inficia la validità degli atti che hanno ad oggetto l'attuazione di misure di aiuto. I giudici nazionali devono garantire ai cittadini comunitari, i quali siano in grado di far valere tale inosservanza, che ne saranno tratte tutte le conseguenze collegate a questo fatto dal loro diritto interno, sia per quanto riguarda la validità dei suddetti atti, sia per quanto attiene al recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale norma o di eventuali misure provvisorie”. J.Y. CHEROT, *State Aid I: application of EC State aid Law by national Courts: e-Competition State Aids Research Program – I*, in *Concurrences* 4, 2007, pp. 174-176.

Particolare attenzione merita la situazione che si prospetta, quando l'aiuto è già stato in tutto o in parte eseguito. A tal fine, l'art. 14 del Regolamento n. 659 del 1999, ha previsto un'apposita disciplina in merito al recupero degli aiuti illegittimi. La disposizione sancisce al primo comma che “ *Where negative decisions are taken in cases of unlawful aid, the Commission shall decide that the member State concerned shall take all necessary measures to recover the aid from the beneficiary (hereinafter referred to as a “ recovery decision”). The Commission shall not require recovery of the aid if this would be contrary to a general principle of Community law*”.⁷²

Il potere della Commissione di recuperare gli aiuti è soggetto al termine di dieci anni, decorsi i quali la Commissione decadrà da tale potere e non potrà pretendere il recupero.

Inoltre, bisogna evidenziare che il recupero deve essere effettuato secondo le norme del diritto interno. Nonostante la sussistenza di tale principio, la Corte ha avuto modo più volte di precisare che il rispetto di queste norme non può rendere impossibile il recupero sulla base del diritto comunitario.⁷³

⁷² Art. 14 Reg. (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE: “*Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegittimi la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario (“decisione di recupero”). La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario*” in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* 27.3.1999 L 83/1.

⁷³ Corte di Giustizia, 21.3.1990, in causa C-142/87

2.11) Il ruolo della Commissione Europea - L'esercizio del controllo sugli aiuti di Stato.

Sempre l'articolo 88 del Trattato conferisce alla Commissione il compito di controllare gli aiuti di Stato e impone inoltre agli Stati membri l'obbligo di informare preventivamente la Commissione di ogni progetto volto a istituire aiuti ("obbligo di notifica"), prima di procedere alla sua esecuzione, e conferisce alla Commissione stessa il potere discrezionale di decidere se l'aiuto previsto può beneficiare della deroga o se "lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo".

Nell'esercizio dei suoi poteri, la Commissione ha messo a punto specifiche metodologie di esame in funzione delle dimensioni dell'impresa, della sua ubicazione, del settore di attività o delle finalità dell'aiuto. Per la natura discrezionale del potere ad essa conferito, la Commissione ha cercato di rendere pubblica l'impostazione adottata, e ciò allo scopo di garantire che tale discrezionalità sia esercitata con la dovuta trasparenza e le autorità e le imprese abbiano chiara la propria posizione alla luce del diritto comunitario.

La Commissione ha così pubblicato i criteri che applicano le decisioni riguardanti la concessione o meno di deroghe per gli aiuti notificati, e ciò in forma di regolamenti, "comunicazioni", "orientamenti", "discipline" e lettere agli Stati membri.

Si possono distinguere tre categorie di deroghe ai sensi dell'art. 87, par.3, lett. a) e c) del Trattato:

- *Aiuti regionali*: destinati a favorire lo sviluppo delle "regioni ove il tenore di vita sia normalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione";
- *Altre norme orizzontali*: intese a stabilire la posizione della Commissione rispetto a determinate categorie di aiuti destinate a far fronte a difficoltà che possono sorgere in tutti i settori di attività economica e in ogni regione;
- *Norme settoriali*: norme specifiche o "settoriali" che definiscono la posizione dalla Commissione in merito alla concessione di aiuti di Stato in determinati settori dell'attività economica, come i settori della produzione audiovisiva, del

carbone, dell'elettricità, servizi postali, agricoltura, silvicoltura, o nel settore dei trasporti.

2.12) Segue. Il procedimento di notifica: obbligo ed esenzione

Il Trattato stabilisce che la Commissione è competente a determinare se la misura di aiuto notificata costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato stesso e, in caso affermativo, se possa beneficiare di deroga ai sensi dell'articolo 87, paragrafi 2 o 3. Lo Stato membro non può concedere aiuti di Stato a meno che non siano stati notificati e autorizzati dalla Commissione, questo comporta che gli aiuti concessi senza l'approvazione della Commissione siano automaticamente considerati "illegali". In base alle norme procedurali vigenti, la Commissione è tenuta a ordinare il recupero presso il beneficiario di qualsiasi aiuto illegale che risulti incompatibile con il mercato comune. Inoltre, le Corti comunitarie hanno riconosciuto che i giudici nazionali sono competenti a decidere se le procedure di notifica siano state soddisfatte e, in caso contrario, ad ordinare il recupero dell'aiuto.

Negli ultimi anni la Commissione ha avviato un processo di modernizzazione e di semplificazione delle procedure in materia di aiuti di Stato. A tal fine il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 994/98 del 7 maggio 1998, che consente alla Commissione di adottare i cosiddetti "regolamenti di esenzione per categoria" in materia di aiuti di Stato.

Mediante detti regolamenti la Commissione può dichiarare talune categorie di aiuti di Stato compatibili con il Trattato purché soddisfino determinate condizioni, esentandole quindi dall'obbligo di notifica preventiva e dall'approvazione della Commissione. Attualmente la Commissione ha adottato cinque regolamenti di esenzione per categoria. Tre di questi regolamenti prevedono esenzioni per gli aiuti alle piccole e medie imprese, per gli aiuti all'occupazione e per gli aiuti alla formazione. Un quarto regolamento esenta i regimi trasparenti di aiuti per investimenti a finalità regionale e alcuni aiuti *ad hoc*. Tale regolamento è in vigore dal 2007 fino alla fine del 2013. Un quinto regolamento codifica l'applicazione della regola *de minimis*.

Tale regolamento stabilisce chiaramente che l'aiuto di importo inferiore al massimale di 200 000 euro concesso ad un'impresa nel corso di tre esercizi finanziari e che soddisfa determinate condizioni non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, in quanto non si ritiene che incida sugli scambi e alteri la concorrenza. Non è quindi necessario che detti aiuti siano notificati.

Occorre quindi distinguere tra due tipi di misure di aiuti, quelli esentati dall'obbligo di notifica, e quelli soggetti a tale obbligo, di cui a seguire si approfondisce l'iter.

2.13) Segue: L'approvazione preliminare

Il controllo comunitario degli aiuti di Stato si basa su un sistema di autorizzazione *ex ante*. Secondo tale sistema, gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione di qualsiasi progetto diretto a istituire o modificare aiuti di Stato ("notifica *ex ante*") e non possono darvi esecuzione prima che sia stato autorizzato dalla Commissione ("principio di sospensione").

La notifica spetta allo Stato membro interessato (autorità centrali), con uno specifico *software*, e se la notifica è incompleta la Direzione Generale Concorrenza può richiedere informazioni supplementari. La notifica deve contenere tutte le informazioni necessarie per consentire alla Commissione di decidere (notifica completa). La Commissione informa subito lo Stato membro dell'avvenuta ricezione della notifica, a partire da questa data inizia un periodo di due mesi entro i quali la Commissione deve esaminare il progetto di aiuto.

L'esame delle domande termina solitamente o con una decisione "di non sollevare obiezioni" o con una "decisione di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato". Se la Commissione decide di non sollevare obiezioni, può essere data esecuzione all'aiuto in questione.

Se la Commissione nutre dubbi in merito alla compatibilità dell'aiuto notificato con il mercato comune, e se ci possano essere turbative del mercato e della concorrenza, apre un "procedimento di indagine formale", pubblica una

descrizione dell'aiuto sulla Gazzetta Ufficiale e sul suo sito Internet e invita lo Stato membro e le parti interessate a presentare osservazioni. Al termine dell'indagine essa adotta una decisione definitiva, che può essere positiva (l'aiuto può essere erogato), negativa (l'aiuto non può essere erogato), oppure positiva ma subordinata a determinate condizioni.

Il termine indicativo massimo previsto per tale indagine è di 18 mesi. Tutte le decisioni sono soggette al controllo della Corte di giustizia ai sensi dell' articolo 230 del Trattato CE. Anche i tribunali nazionali svolgono un ruolo rispetto all'esecuzione delle decisioni di recupero della Commissione.

Se la Commissione non adotta una decisione entro il termine, l'aiuto si ritiene autorizzato. Lo Stato membro, dopo aver informato la Commissione, può quindi adottare la misura, a meno che la Commissione non adotti una decisione entro 15 gg. lavorativi dalla ricezione della comunicazione.

In alcuni casi, tuttavia, non è richiesta una notifica ed è sufficiente la presentazione di una scheda informativa immediatamente dopo la concessione degli aiuti. Questa semplificazione si applica ai settori nei quali la Commissione ha considerevole esperienza per determinati tipi di aiuti di Stato, che contribuiscono allo sviluppo globale dell'economia europea. Fra questi vi sono gli aiuti per promuovere la formazione, l'occupazione, le PMI e le attività di R&S, in particolare quelle svolte dalle PMI.

Nel settore dei trasporti, vista la peculiarità e la complessità del mercato e la difficoltà d'integrazione dei sistemi nazionali dell'Europa allargata, si è preferito non applicare semplificazioni. Al fine di supportare i governi statali e locali nella definizione dell'aiuto, la Commissione ha ritenuto opportuno razionalizzare ed esplicitare i criteri fondamentali in specifici documenti quali, ad esempio, le comunicazioni "Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie del 22 luglio 2008"⁷⁴, e "Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi"⁷⁵.

⁷⁴ cpc in nota 6.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione "Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi" (2008/C 317/08).

2.14) La soglia del regime “*de minimis*”: i recenti interventi della Commissione Europea.

La Commissione Europea ha innalzato a 500.000 euro la soglia del regime *de minimis* sui contributi a fondo perduto per gli anni 2009 e 2010. E' stato quindi innalzato il tetto che prima era fissato a 100 mila euro, ma saranno gli Stati a decidere le modalità.

Secondo il vice presidente della Commissione europea, Commissario per i Trasporti, Antonio Tajani nel futuro bisognerà puntare sull'intermodalità, ma anche sulle reti transeuropee, sullo sviluppo del trasporto ferroviario, aereo, ma soprattutto delle autostrade del mare. Bisogna continuare sul percorso tracciato da *Van der Miert*, e da *Loyolade Placido*, (di cui si dirà *infra*) per spalancare le porte al traffico commerciale che arriverà dall'Estremo Oriente. Sarà utile ridisegnare un sistema portuale diverso incentrato sulle aggregazioni portuali: nel sistema italiano si possono individuare quelli di Trieste – Capodistria, o Genova – Marsiglia – Barcellona.

La Commissione Europea ha creato una serie di misure a sostegno dell'economia e delle PMI, per aiutare le necessità immediate del sistema produttivo, che si trova oggi ad affrontare un periodo di profonda crisi economica. Un'importante modifica per gli aiuti alle imprese arriva dall'innalzamento, fino al 2010, della soglia del cosiddetto “*de minimis*” a 500.000 euro: si tratta dell'ammontare massimo di contributi a fondo perduto che ogni impresa, italiana ed europea, può ricevere in un triennio. Dal 2011 a meno di proroghe tale importo massimo tornerà a 200.000 euro. L'Unione Europea, infatti, vieta gli aiuti concessi dagli Stati alle imprese per importi maggiori a quelli previsti (500.000 euro per gli anni 2009 e 2010) sotto qualsiasi forma, in quanto incompatibili con il mercato comune, sul principio che, favorendo alcune organizzazioni o produzioni, risulti falsata la concorrenza a livello europeo.

Esistono delle eccezioni:
· aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri

- eventi eccezionali;
- aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse;
- aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o di alcune regioni economiche;
- aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle aree depresse o in cui ci sia una grave forma di disoccupazione;
- aiuti concessi sulla base della regola del Regime *de minimis*.

I cosiddetti aiuti in Regime *de minimis* non applicabili al settore della produzione agricola, della pesca, dell'acquicoltura e dell'industria carboniera consistono in importi di piccola entità, tali da non generare turbative del mercato, che le pubbliche autorità possono erogare alle imprese di qualsiasi dimensione, senza obbligo di notifica, nel rispetto delle condizioni di cui, attualmente, al Regolamento CE della Commissione n. 1998/2006.

In pratica, per stabilire quanto un'impresa possa beneficiare di questo tipo di agevolazione, bisogna sommare tutti i finanziamenti ottenuti dalla medesima in regime *de minimis* nell'arco di tre esercizi finanziari (es 500.000 - 150.000 euro = 350.000 euro residui da poter richiedere per gli anni 2009 e 2010) .

2.15) Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto marittimo

Il processo di liberalizzazione dei servizi marittimi è scandito dall'emanazione di una serie di disposizioni, a partire dal pacchetto del 1986, costituito dai Regolamenti (CEE) nn. 4055; 4056; 4057 e 4058⁷⁶, a seguito dei quali l'esercizio dei servizi in questione, all'interno del territorio comunitario e con Paesi terzi, in conformità ad una concezione non protezionistica del mercato, è stato subordinato alla sola condizione di stabilimento nella Comunità, con poche trascurabili deroghe.⁷⁷

Successivamente, fu emanato il Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione *del principio della libera*

⁷⁶ In *GUCE* L 378, del 31 dicembre 1986, pp.1 e ss

⁷⁷ E. ORRU', in *Trattato di Dir. Commerciale e di Dir. Pubblico dell'Economia*, a cura di S. ZUNARELLI, op. cit. pp. 233 ss.

*prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo).*⁷⁸

A fronte delle restrittive prescrizioni imposte dai singoli Stati membri in materia fiscale e socio – laburistica per le navi immatricolate nei propri registri, accompagnate dall'assenza di qualsiasi diritto di esclusiva delle compagnie nazionali per i servizi internazionali e intracomunitari, e poi di cabotaggio, gli ordinamenti degli altri Paesi si presentavano al riguardo molto meno rigidi e decisamente vantaggiosi per le compagnie marittime degli Stati membri.

Questa situazione, ovviamente, si ripercuoteva sulla competitività dei vettori comunitari con navi battenti bandiera di Stati membri, comportando una forte riduzione delle navi immatricolate all'interno della Comunità Europea, con risvolti negati sulla sicurezza e sulla protezione sociale.

Per evitare l'impovertimento della flotta nazionale, ogni Stato scelse di intervenire, in maniera diversa, e alcune delle misure adottate consistettero in aiuti di Stato, come ad esempio quelli concessi sotto forma di riduzione dei carichi fiscali e contributivi.

L'intensificarsi di tali misure di sostegno, rese necessario un intervento della Commissione per fornire un inquadramento giuridico del fenomeno, attraverso le *“Misure di carattere fiscale e finanziario concernenti operazioni di trasporto marittimo effettuate con navi immatricolate nella Comunità”*, del 1989.⁷⁹

Le Linee Guida definivano i criteri in base ai quali gli aiuti di Stato accordati a compagnie del settore potessero essere considerati compatibili con il mercato comune, con l'intento di favorire il mantenimento delle flotte sotto bandiere dei Paesi membri e l'impiego di marittimi comunitari. Nello specifico, uno dei criteri principali per l'ammissibilità degli incentivi consisteva nel rispetto di un massimale annuale, determinato in modo astratto, in base alla differenza fra i costi di esercizio delle navi immatricolate in Portogallo (il registro comunitario che costava meno) e quelli delle navi battenti bandiera cipriota (considerata rappresentativa delle varie bandiere di comodo).⁸⁰

⁷⁸ In *GUCE* L 364, del 12 dicembre 1992, pp. 7 ss

⁷⁹ SEC(89) 921 def., del 3 agosto 1989.

⁸⁰ E. ORRU', op. cit. p.234

L'intervento del 1989 si rilevò inidoneo a risolvere le problematiche del settore, tanto che si rese necessario, nella seconda metà degli anni novanta, un secondo intervento in considerazione anche del nuovo assetto del mercato, ormai interamente liberalizzato, e negli *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi*, del 1997⁸¹, preceduti dalla comunicazione “*Verso una nuova strategia marittima*”(COM(96) 81 def.) del 13 marzo 1996), fu riconosciuta la permanenza dell'esigenza di misure di intervento pubblico per lo sviluppo del settore dei servizi di trasporto marittimi.

Si richiese che gli aiuti fossero maggiormente collegati ad azioni specifiche, abbandonando così il criterio formale del massimale annuo.

Le Linee Guida individuarono le principali tipologie di aiuti ricomprese nel proprio ambito di applicazione e consistenti in misure fiscali e sociali volte a promuovere la competitività della flotta comunitaria nel mercato globale dei trasporti, negli incentivi alla sostituzione degli equipaggi, negli aiuti regionali, negli aiuti agli investimenti, nelle misure di sostegno per la formazione degli operatori del settore, negli aiuti alla ristrutturazione, comprese le privatizzazioni, ed infine negli obblighi e nei contratti di servizio pubblico. Rimaneva escluso il settore della cantieristica navale, caratterizzato da una propria disciplina.⁸²

Le Linee Guida del 1997 sono state interamente sostituite dagli Orientamenti del 2004⁸³, ispirati dalle stesse finalità di incrementare la sicurezza, l'efficienza e l'ecocompatibilità dei trasporti marittimi, incentivare l'iscrizione delle navi nei registri dei singoli Stati membri, salvaguardare l'occupazione dei marittimi europei, consolidare le industrie marittime stabilite nella Comunità, mantenere e migliorare le competenze del settore, e promuovere e incentivare il trasporto marittimo a corto raggio.

Conformemente alle disposizioni generali sugli aiuti di Stato, è imposto, ad esempio, che gli incentivi non incidano negativamente sulle economie degli altri Paesi comunitari, né che comportino distorsioni della concorrenza fra Stati

⁸¹ IN GUCE L 205, del 5 luglio 1997, pp. 5 ss

⁸² V. *Direttiva 90/684/CEE, del Consiglio, concernete gli aiuti alla costruzione navale*, in GUCE, L 380, del 31 dicembre 1994, p.26 ss.

⁸³ Comunicazione della Commissione (C(2004) 43), *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi*. cit

membri, in misura contraria all'interesse comune, quindi essi devono essere assolutamente trasparenti e limitati a quanto sia strettamente necessario per ottenere gli scopi prefissati.

L'ambito di applicazione della nuova Comunicazione è circoscritto all'attività di "trasporto marittimo" definita, come "*il trasporto via mare di passeggeri o merce*"⁸⁴ e solo in alcuni limitati casi, alle operazioni di rimorchio e dragaggio, resta quindi escluso il settore della costruzione delle navi.

Un ulteriore limite deriva dal fatto che gli aiuti possono essere concessi solo a navi battenti bandiera di uno degli Stati membri, anche se sono contemplate particolari eccezioni, come ad esempio, la previsione di aiuti in favore di navi immatricolate in registri che non sono considerati propri degli Stati membri, poiché tenuti in territori dove il Trattato CE non si applica,⁸⁵ purché sia rispettata la normativa internazionale e comunitaria, specie in materia di sicurezza e condizioni di lavoro a bordo, e che le navi siano gestite a partire dalla Comunità Europea e l'armatore sia ivi stabilito. Inoltre, lo Stato membro interessato deve dimostrare che il registro contribuisce direttamente agli obiettivi perseguiti dalle Linee Guida.

Qualora sia possibile dimostrare un vantaggio per la Comunità Europea, è possibile autorizzare aiuti indipendentemente dalla bandiera battuta dalla nave utilizzata dall'impresa beneficiaria.

Inoltre, l'effetto cumulato di tutti gli aiuti concessi dalle autorità pubbliche (a livello nazionale, regionale, e locale) è un elemento da tenere sempre in considerazione, in modo da evitare aiuti sproporzionati e comunque superiori ai livelli massimi previsti nelle singole sezioni degli Orientamenti, l'ammontare massimo autorizzato per tutti i regimi è ricondotto all'azzeramento delle imposte sul reddito e dei contributi di sicurezza sociale dei marittimi, ed alla riduzione dell'imposta sulle società per le attività di trasporto marittimo, nel limite dell'importo complessivo delle imposte e dei contributi sociali riscossi per le attività di trasporto marittimo e per i marittimi.

⁸⁴ Reg. (CEE) nn. 4055/86; 3577/92

⁸⁵ (registro delle Isole Kerguelen, il registro delle Antille Olandesi, il registro dell'Isola di Man, il registro delle Bermuda e Cayman).

In conformità alle precedenti discipline, è previsto che gli aiuti al funzionamento possono essere ammessi solo in ipotesi eccezionali e purché siano temporanei e d'importo decrescente.⁸⁶

2.16) Le misure fiscali e sociali per la promozione della competitività della flotta comunitaria.

Le misure di sgravio fiscale previste per il settore dei servizi marittimi, così come l'imposta sul tonnellaggio, applicata in luogo dell'ordinario regime di imposta sulle società, sono considerate aiuto di Stato ammissibili, a determinate condizioni, perché corrispondenti agli interessi della Comunità Europea, come ad esempio la salvaguardia dell'elevata qualità dell'occupazione nel settore marittimo a terra e la promozione di un'industria competitiva dei trasporti marittimi stabilita in uno Stato membro, che favorisca lo sviluppo dei trasporti marittimi e la competitività della flotta comunitaria nel mercato globale.

Tali incentivi di natura fiscale devono basarsi tendenzialmente su un legame con la bandiera di uno Stato membro, in quanto risultano ammessi solo in via eccezionale, quando siano necessari per promuovere l'instaurazione di una direzione strategica e commerciale dell'intera flotta di un armatore nel territorio comunitario. Infatti, tali incentivi, devono essere diretti alla totalità del naviglio gestito da un armatore che abbia la propria sede sul territorio di un Paese comunitario, purché detto Stato provi che la gestione strategica e commerciale dell'intera flotta interessata sia effettivamente realizzata a partire da tale territorio e che si tratti di attività che contribuisce in maniera sostanziale all'economia ed all'occupazione della Comunità, è inoltre richiesto che le navi rispettino i requisiti internazionali vigenti in materia di sicurezza, tra i quali anche quelli concernenti alle condizioni di lavoro a bordo.

Nei casi di flotte composte da navi immatricolate in registri non comunitari, condizione indispensabile per l'rogazione dell'aiuto, è l'impegno del destinatario a mantenere o aumentare sotto la bandiera di uno degli Stati membri, la quota di tonnellaggio gestita sotto le bandiere di Paesi terzi al momento dell'entrata in

⁸⁶ E. ORRU', op. cit. p.236

vigore degli Orientamenti.⁸⁷

I beneficiari di tali tipologie di aiuti sono le società di navigazione stabilite nella Comunità, è tuttavia imposto l'onere di mantenere una separazione contabile con le altre attività non ammissibili ai regimi di sgravi fiscali, che potrebbero svolgere suddette società. Le Linee Guida consentono, in questa diffusa prassi, che destinatari di tali aiuti possano essere anche rimorchiatori, se più della metà dell'attività svolta in un anno da questi, costituisca "trasporto marittimo". Non rientra invece in quest'attività il rimorchio portuale o quello svolto per navi a propulsione autonoma. Possono, invece, essere ammesse a beneficiare di incentivi fiscali, le società di dragaggio, sebbene non svolgano un'attività suscettibile di rientrare nell'ambito dell'applicazione degli Orientamenti, possono infatti usufruire della *tonnage tax*; diretti alle draghe che svolgano attività di "trasporto marittimo", consistente nel "trasporto in mare aperto di materiali estratti", per un tempo superiore al cinquanta per cento del servizio svolto in un anno. Per entrambi questi servizi, il requisito del legame di bandiera è applicato rigidamente, e tali aiuti sottoforma di sgravi fiscali devono mirare alla promozione dello sviluppo del settore dei trasporti marittimi, quindi le attività finanziate devono essere circoscritte alle attività di trasporto marittimo, pertanto si richiede di attuare una trasparente e separata contabilità tra le diverse attività svolte, diverse dai trasporti marittimi.

⁸⁷ E. ORRU', op. cit. p.237

2.17) Gli aiuti alla sostituzione degli equipaggi e alla formazione degli operatori del settore

La Commissione ha concesso esplicitamente misure di sostegno a carattere sociale, come la riduzione dei contributi di sicurezza sociale o delle aliquote d'imposta per i marittimi comunitari che lavorano a bordo di navi immatricolate in uno Stato membro. Sono considerati "marittimi comunitari" i cittadini dell'Unione Europea o dello Spazio Economico Europeo, che lavorano a bordo di navi, compresi traghetti ro-ro, che svolgono servizi regolari di trasporto passeggeri e tra porti Comunitari; nonché tutti i marittimi assoggettati alle imposte o contributi previdenziali sociali di uno Stato membro.

Tali aiuti sono quindi diretti a diminuire i costi connessi all'impiego di marittimi comunitari su navi battenti bandiere comunitarie. Gli incentivi possono assumere le forme di pagamento o rimborsi delle spese di rimpatrio, ma non possono superare il massimale imposto dagli Orientamenti, per tutti i tipi di aiuti di Stato al settore marittimo.

Per quanto riguarda gli aiuti alla formazione del personale marittimo, questi sono interessati da una disciplina specifica, *Reg. (CE) n. 68/2001, della Commissione del 12 gennaio 2001*, sull'applicazione degli art. 87 e 88 del trattato CE, all'ausilio alla formazione⁸⁸, e sono considerati compatibili con il mercato comune quando sono concessi su base non discriminatoria, con riferimento alla formazione realizzata su navi registrate negli Stati membri. È fatto espresso divieto che il tirocinante faccia parte dell'equipaggio, per evitare che la misura si traduca in sovvenzioni al salario netto dei marittimi impegnati come normale equipaggio.⁸⁹ Sono altresì previste "ulteriori importanti iniziative in materia di ricerca e sviluppo incentrate sulla qualità, sulla produttività, sulla sicurezza e sulla protezione dell'ambiente".

⁸⁸ *GUCE*, L 10 del 13 gennaio 2001, p. 20 ss; modificato dal Reg. (CE) n. 363 2004 della Commissione in *GUCE*, L 63, del 28 febbraio 2004 p. 20 ss

⁸⁹ E. ORRU', op. cit. p.238

Gli incentivi previsti per la professionalizzazione e l'aggiornamento delle competenze degli ufficiali comunitari possono essere concessi durante tutta la durata della loro carriera e possono consistere in contributi ai costi della formazione o in compensazioni per la retribuzione del beneficiario del corso di formazione, purché non si traducano in aiuti alla retribuzione degli ufficiali.

Si prevede anche, in fine, l'ammissibilità d'incentivi per la riqualificazione professionale di pescatori di alto mare interessati a lavorare come marittimi.

2.18) Gli aiuti agli investimenti ed alla ristrutturazione di navi

Per quanto riguarda i finanziamenti diretti al rinnovo della flotta, essi di norma non sono ammissibili, ma quando rientrano in una riforma strutturale che comporti riduzioni della capacità globale, lo sono.

La Commissione ha un atteggiamento più positivo nei confronti di misure di sostegno agli investimenti conformi alla politica comunitaria sulla sicurezza dei mari: tali interventi sono ammissibili, per incentivare l'impiego di navi sicure e on inquinanti, o per migliorare le attrezzature.

In particolare sono considerati ammissibili gli incentivi diretti a promuovere l'adeguamento delle navi immatricolate nei singoli Stati membri a *standard* più rigorosi rispetto a quelli imposti dalla vigente normativa in materia di sicurezza ed ambiente delle Convenzioni internazionali.

Gli aiuti agli investimenti a favore di imprese di navigazione che investono in regioni svantaggiate sono considerati ammissibili solo se diretti a vantaggio delle regioni in un periodo di tempo ragionevole, come il caso di costruzione di depositi specializzati e dell'acquisto di installazioni fisse di trasbordo.

2.19) Gli aiuti al trasporto marittimo a corto raggio

Lo *short sea shipping*⁹⁰ definito dalla Comunicazione della Commissione al parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, come “*il movimento di merci e passeggeri via mare tra porti situati nell’Europa geografica o tra questi porti e porti situati in Paesi non europei con una linea costiera sui mari chiusi alle frontiere dell’Europa*”.⁹¹

Nel Libro Bianco della Commissione Europea “*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*”, il trasporto marittimo a corto raggio è stato considerato tra i “*modi capaci di supplire alla congestione di determinate infrastrutture stradali e alla mancanza d’infrastrutture ferroviarie*” A tal fine è stata promossa, a livello comunitario la creazione delle autostrade del mare, e la realizzazione di numerosi progetti diretti ad incentivare tale tipologia di trasporto.⁹²

Nella Comunicazione del 1999, tra le principali ragioni per incentivare il trasporto marittimo a corto raggio, si inserisce la promozione della sostenibilità generale dei trasporti, essendo considerato come sana alternativa al trasporto stradale, ormai saturo. Gli Orientamenti del 2004, consentono esplicitamente di favorire questa forma di trasporto, anche se tramite l’attivazione di una nuova rotta o il miglioramento di un collegamento già esistente, anche mediante associazioni di armatori.

L’aiuto deve inserirsi nell’ambito di un progetto ben dettagliato, idoneo a contribuire realmente allo sviluppo del trasporto marittimo, con impatto ambientale prestabilito.

⁹⁰ Sull’argomento, cfr., A.HERRERA DE LA CASA, *Recent developments in the maritime transport policy*, in *Dir. Maritt.*, 1999, p. 967 ss; M. BRIGNARDELLO, *short sea shipping: spunti di riflessione su alcune problematiche giuridiche e sulla incidenza sul piano economico*, in *Econ. Dir. Terziario*, 2004, fasc. 3, p. 591 ss

⁹¹ COM(1999) 317 def., del 29 giugno 1999, Sezione 3

⁹² Decisione della Commissione del 22 marzo 2006 (C(2006)805 def.), relativa allo Schema di regolamento di attuazione degli interventi per lo sviluppo dell’intermodalità (Aiuto di Stato n. 436/2004 - Friuli Venezia Giulia - Interventi per lo sviluppo dell’intermodalità, punto 50), in *GUCE* C 272, del 9 novembre 2006, p.12; Decisione della Commissione del 20 aprile 2005 (C(2005)1155 fin), relativa all’Aiuto di Stato n. 496/2003 – Italia, Aiuto per lo sviluppo delle catene logistiche e il potenziamento dell’intermodalità, punti 37 e 38, in *GUCE*, C 79, del 1 aprile 2006, p. 26

A tal fine esso deve prevedere almeno un passaggio modale, in tutto o in parte, dal trasporto stradale a quello marittimo, senza distorsioni sulla concorrenza nei mercati interessati, senza comportare sviamenti di traffico in danno ad altri servizi via mare.

La prima condizione richiesta per l'ammissibilità dell'aiuto è di natura soggettiva: i destinatari devono essere gli armatori rientranti nella definizione di cui all'art. 1, Reg. (CEE) 4055/86 e le sovvenzioni devono interessare navi immatricolate in uno Stato membro.⁹³

Il periodo massimo di erogazione del contributo è di tre anni, per un massimale circoscritto al trenta per cento dei costi di esercizio o al dieci per cento delle spese per l'acquisto di attrezzature di trasbordo per la fornitura del servizio. (vedasi più dettagliatamente oltre).

Ulteriore requisito essenziale, è la redditività commerciale del servizio decorso il periodo di vigenza delle sovvenzioni., infatti nella casistica si riscontra il requisito della determinazione degli aiuti in funzione decrescente rispetto al periodo di vigenza. Inoltre, la stessa linea non può essere interessata da più di un progetto finanziato, né l'aiuto può essere rinnovato o cumulato con compensazioni di servizio pubblico.

Conformemente alla normativa comunitaria, e per evitare distorsioni della concorrenza, è espressamente previsto che l'aiuto può essere concesso solo a seguito di una procedura di gara pubblica, in maniera trasparente e non discriminatoria.

L'ambito di operatività di questa tipologia di incentivi è limitato al trasporto tra porti collocati nel territorio comunitario.

⁹³ E. ORRU', op cit. p. 242

Ci si chiede se in futuro possano essere considerate ammissibili forme di sostegno per l'attivazione di nuovi collegamenti marittimi a corto raggio con Paesi terzi, in quanto dirette a realizzare un interesse comune, come ad esempio i collegamenti marittimi tra l'Italia e i Paesi Balcanici, nei confronti dei quali le esigenze di continuità territoriale e di trasferimento modale sono più marcate.

A seguito dell'emanazione degli Orientamenti del 2004, in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, è stata emanata la *Comunicazione della Commissione e del Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, concernente il trasporto marittimo a corto raggio*, del 2 luglio 2004,⁹⁴ dove è stabilito che “*il trasporto marittimo a corto raggio comprende, oltre a collegamenti internazionali tra i paesi membri dell'Unione Europea, i collegamenti con i paesi terzi vicini*”.

Recentemente un aiuto per l'avviamento di nuovi collegamenti per il trasporto marittimo a corto raggio di passeggeri, nello specifico in un contratto di servizio pubblico per una linea marittima regolare tra la Regione Friuli Venezia Giulia da un lato e la Croazia e la Slovenia dall'altro⁹⁵, è stato inquadrato come compensazione per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Inoltre, gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti, che, secondo l'interpretazione delle istituzioni comunitarie si riferiscono alla “*necessità di un intervento dello Stato per mancanza di un mercato concorrenziale o in casi di cattivo funzionamento del mercato*”, devono presentare tre elementi essenziali: la necessità del contributo pubblico al finanziamento del progetto per la realizzazione dello stesso o l'espletamento della relativa attività nell'interesse della Comunità, l'assenza di discriminazioni e la mancanza di distorsioni della concorrenza contrarie al comune interesse.⁹⁶

⁹⁴ COM (2004) 453 definitivo

⁹⁵ GUCE, C 90, del 25 aprile 2007. pp 10 e ss.

⁹⁶ E. ORRU'. op. cit. pag 248

2.20) Gli obblighi di servizio pubblico nel trasporto marittimo.

Gli obblighi di servizio pubblico costituiscono una categoria generale del diritto, sia nazionale che comunitario, che comprende tutti quegli oneri imposti dalle pubbliche autorità per esercizio di un servizio che sia considerato di pubblico interesse.

In particolare con riferimento al settore dei trasporti sono stati definiti come “ *gli obblighi che l’impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura ne’ alle stesse condizioni*”.

La disciplina specifica dell’istituto dell’obbligo di servizio pubblico, nel settore dei trasporti marittimi,⁹⁷ è il Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, interpretato dalla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull’interpretazione del Reg. (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernete l’applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)*⁹⁸ del 22 dicembre 2003⁹⁹, e della Sezione 9 dei summenzionati Orientamenti del 2004.

L’art. 4 del regolamento consente ad ogni Stato membro di imporre obblighi di servizio pubblico o concludere contratti di servizio con le compagnie di navigazione che esercitano i servizi regolari di collegamento con le isole e fra di esse come condizione per l’espletamento di servizi di cabotaggio. Accanto a tali obblighi, è previsto esplicitamente all’art 2, n.3 del Reg. (CEE) il contratto di servizio pubblico, come “*un contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto efficienti*”.

⁹⁷ Sulla tematica, cfr. L. TULLIO e M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo. Atti del Convegno di Cagliari, 30 giugno -1 luglio 2000*, Cagliari 2011; A. ROMAGNOLI, *In tema di aiuti di Stato a finalità regionali concessi ad imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale*, nota a Cass. 19 aprile 2000, n. 5087, in *Riv. Dir. Ind.*, 2002, fasc. I, pt. II, pp. 26 ss.

⁹⁸ E. ORRU, op. cit. pag 254

⁹⁹ COM/2003/0595 def.

Esso può, dunque, comprendere servizi conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, servizi di trasporti complementari, a determinate tariffe e condizioni, adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.

La disciplina, molto scarna, si limita a stabilire che gli obblighi di servizio pubblico imposti devono essere strettamente limitati “*alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all’equipaggio della nave*”, stabilendo genericamente che “*qualsiasi compenso dovuto per gli obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari*”¹⁰⁰.

Tutto ciò premesso, il potere degli Stati membri di imporre obblighi di servizio pubblico è consentito solo al fine di garantire “*le esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all’equipaggio della nave*” (art. 4, n. 2).

2.21) Segue. La libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo.

L’art. 4, comma 2, del Regolamento CEE 3577/92, in sede di imposizione dell’obbligo di servizio pubblico, prevede, come già detto in precedenza, che possa essere previsto “*un compenso*” che dovrà, in tal caso, essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari.¹⁰¹

In linea generale, quindi, si può affermare che uno Stato membro, qualora accerti che su una determinata rotta insulare la libertà d’iniziativa economica privata non sia in grado di fornire adeguati servizi di trasporto marittimo di linea idonei a garantire la continuità territoriale, può imporre a tutti gli armatori, che gestiscono tale rotta, obblighi relativi alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla tariffazione ed alla capacità di fornitura del servizio.

A fronte di tali obblighi, può essere corrisposto un compenso a condizione che venga erogato a favore di tutti gli armatori comunitari che svolgono il servizio alle

¹⁰⁰ Art. 4, comma 2, Reg. 3577/92

¹⁰¹ A. ROMAGNOLI, *Sulla problematica relativa agli aiuti di Stato riconosciuti a favore della Tirrenia di Navigazione Spa*, “*In tema di aiuti di Stato a finalità regionali concessi ad imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale*”, in *Riv. Dir. Ind.*, 2002, fasc. I, pt. II

condizioni previste dallo Stato.

Dunque, un armatore, qualora intenda svolgere i servizi di collegamento marittimo su quella determinata rotta, è tenuto necessariamente a rispettare gli obblighi di servizio pubblico; in caso contrario, gode della facoltà di non svolgere il servizio di collegamento. Al fine di garantire servizi di linea insulari efficienti, il predetto art. 4, n. 1, del Regolamento del 1992 prevede una misura alternativa rispetto a quella sopra delineata. In particolare, a norma di tale disposizione, uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico idonei ad imporre vincoli ben precisi, e senza dubbio più ponderosi, in termini di regolarità, frequenza e tariffazione rispetto alla imposizione di meri obblighi di servizio pubblico. Sebbene la norma in esame nulla precisi al riguardo, pare evidente come il contratto di servizio pubblico, cui è necessariamente insito il riconoscimento di un compenso, sia stipulato tra lo Stato ed un unico vettore, selezionato ad esito di una procedura di gara ad evidenza pubblica. Tuttavia tale procedura non è espressamente prevista dal Regolamento comunitario in parola, quindi si ritiene che, sulla base degli Orientamenti comunitari della Commissione CE “in materia di aiuti di Stato e trasporti marittimi” del 1997 (Comunicazione 97/C 205/05) e del 2004 (Comunicazione 2004/C 13/03), essa debba essere obbligatoriamente seguita al fine di garantire la libera concorrenza del mercato. Il contratto di servizio pubblico, peraltro, deve avere una durata limitata nel tempo, indicata dalla Commissione orientativamente in sei anni, decorsa la quale dovrà essere indetta una nuova procedura di gara ad evidenza pubblica, infatti il paragrafo 9 dei citati Orientamenti comunitari del 2004, stabilisce che *“la durata dei contratti di servizio pubblico dovrebbe essere limitata a un periodo ragionevole e non eccessivo, di norma dell'ordine di sei anni, poiché i contratti per periodi notevolmente più lunghi possono comportare il rischio di porre in essere un monopolio (privato)”*.

Alcune difficoltà interpretative sono state determinate dalla previsione della imposizione di obblighi di servizio pubblico e della stipulazione di un contratto di servizio pubblico quali strumenti di intervento finanziario dello Stato nel settore dei trasporti marittimi su un piano di assoluta parità, senza che sia possibile

rinvenire nel dettato normativo alcuna indicazione per stabilire un obbligo dello Stato di ricorrere prioritariamente all'uno ovvero all'altro. Un importante spunto ricostruttivo è fornito dai predetti orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato ai trasporti marittimi del 1997.¹⁰² In tale documento, la Commissione ha stabilito che *“le restrizioni di accesso ad una rotta nei confronti di un singolo operatore possono essere ammesse soltanto quando, sempreché il contratto di servizio pubblico sia aggiudicato conformemente alla procedura sopra descritta, non esistano concorrenti che forniscono servizi regolari sulla rotta in questione o concorrenti aventi l'intenzione comprovata di fornirli”*. Sempre il paragrafo, degli orientamenti comunitari del 2004, stabiliscono specificamente che la conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, relativamente al cabotaggio marittimo, per i servizi di cui all'art. 4, Reg. (CEE) n. 3577/92, può avvenire *“a condizione che tali obblighi e contratti e le compensazioni che ne derivano siano conformi alle condizioni previste da tale norma nonché alle norme sostanziali e procedurali dettate dal trattato in materia di aiuti di Stato, nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia”*. In materia di compensazioni riconosciute ad imprese di trasporto soggette ad obblighi di servizio pubblico, sono stati affermati importanti principi dalla Corte di Giustizia UE nella nota sentenza del 24 luglio 2003 (Procedimento C-280/00), con la quale la Suprema Corte comunitaria ha precisato che, *“nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.”* Affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere taluni presupposti:

- In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata

¹⁰² A. ROMAGNOLI, op. cit.

dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro.

- In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti.
- In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.
- In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi”.

Quindi, sulla base di tali argomentazioni, a giudizio della Corte di Giustizia UE, *“qualora sovvenzioni pubbliche concesse a determinate imprese cui sono stati esplicitamente attribuiti obblighi di servizio pubblico al fine di compensare i costi originati dall'adempimento di tali obblighi rispondano alle condizioni indicate [...], siffatte sovvenzioni non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Per contro, l'intervento statale che non soddisfa una o più delle suddette condizioni dovrà essere ritenuto un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione”*.

2.22) Il contesto normativo di riferimento in ambito nazionale: la Convenzione di servizio pubblico tra lo Stato Italiano e la Siremar Spa

I servizi di collegamento marittimo nella regione siciliana, sono svolti dalla Siremar, - Sicilia Regionale Marittima S.p.a, appartenente al gruppo Tirrenia congiuntamente alla capogruppo Tirrenia di Navigazione S.p.a. e alle società Campania Regionale Marittima S.p.a. – Caremar, Sardegna Regionale Marittima S.p.a. – Saremar, Toscana Regionale Marittima S.p.a. - Toremar, sulla base di una convenzione con lo Stato Italiano. Sotto il profilo normativo, la gestione dei servizi di trasporto marittimo da parte delle predette società trova riconoscimento in una serie di provvedimenti adottati dal Legislatore nazionale.

L'articolo 8 della Legge 20 dicembre 1974 n. 684, in materia di “*Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale*”, prevede che i collegamenti marittimi con le isole maggiori e minori devono soddisfare le esigenze connesse allo sviluppo economico e sociale delle regioni interessate e in particolare del Mezzogiorno. La suddetta Legge del 1974 ha disposto a tal fine, che agli operatori incaricati di prestare detti servizi potessero essere versate sovvenzioni in forza di convenzioni di servizio pubblico di durata ventennale. L’art. 9 della Legge 5 maggio 1989 n. 160 ha previsto, inoltre, che le linee da servire e le frequenze da garantire dovessero essere determinate dalle autorità pubbliche sulla base di un programma di servizi presentato dalle imprese esercenti ogni cinque anni.¹⁰³

Con il D.P.R. 1° giugno 1979 n. 501, è stato elaborato il Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, interpretata e modificata dalla Legge 23 giugno 1977, n. 373, sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale, il quale infatti, i vari elementi (ricavi e costi) destinati ad incidere sulla determinazione dell’entità della sovvenzione versata alle imprese esercenti il servizio di trasporto marittimo, prevedendo, ad esempio che gli orari di partenza e di arrivo su ciascuna delle linee servite dalle imprese suddette siano approvati con decreto ministeriale; e che per quanto concerne le navi da assegnare alle linee, impone alle imprese esercenti l’impiego e la

¹⁰³ A. ROMAGNOLI, op. cit.

proprietà di mezzi costruiti da non più di diciotto anni, salvo deroga espressa del ministero, che le navi utilizzate devono inoltre essere assegnate individualmente a ciascuna delle linee di servizio pubblico.

Tutto ciò premesso, nel luglio del 1991 lo Stato italiano ha stipulato con ciascuna delle società facenti parte del suddetto gruppo Tirrenia una convenzione di servizio pubblico sulla base delle quali ciascuna società del gruppo Tirrenia si è impegnata a svolgere servizi di collegamento marittimo secondo le condizioni specificamente individuate negli appositi programmi quinquennali a tal uopo approvati con decreto ministeriale, soprattutto in termini di linee e porti da servire, tipologia e capacità delle navi adibite ai servizi marittimi in parola, frequenze e tariffe da osservare, ivi comprese le tariffe agevolate, con specifico riferimento a quelle dei residenti delle regioni insulari. Lo Stato italiano, dal canto suo, sulla base delle predette convenzioni, si è impegnato a riconoscere a ciascuna delle società facenti parte del gruppo Tirrenia una sovvenzione annua, finalizzata a consentire alle predette società di navigazione la copertura delle perdite derivanti dal rapporto negativo tra i costi e i ricavi di esercizio¹⁰⁴.

A tal proposito, si segnala che la Commissione Europea, con Decisione del 16 marzo 2004 (pubblicata in G.U.C.E. serie L 53/29 del 26 febbraio 2005), ha riconosciuto la compatibilità con il diritto comunitario delle predette sovvenzioni, qualificate come compensi erogati a favore delle società facenti parte del gruppo Tirrenia a fronte della imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Le convenzioni stipulate dallo Stato con ciascuna delle società facenti parte del gruppo Tirrenia (ivi compresa la Sicilia Regionale Marittima S.p.a. – Siremar) sono scadute il 31 dicembre 2009¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Si riporta in argomento la Massima della Corte di Cassazione, Sez. I, 19 aprile 2000, n. 5087: “ *ai sensi degli artt. 90 e 92 del Trattato CE, gli aiuti di Stato e le sovvenzioni sotto qualsiasi forma, vietati in via generale in quanto tecnica che distorce per sua natura la concorrenza, sono eccezionalmente ammessi allorquando è necessario correggere la libera concorrenza al fine di soddisfare particolari esigenze collettive, tra cui favorire lo sviluppo economico di regioni con tenore di vita particolarmente basso o con grave forma di sottoccupazione*”.

¹⁰⁵ Cfr. art. 26 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 in materia di “*Proroghe convenzioni Tirrenia*”.

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007), ha previsto una proroga delle suddette convenzioni al 31 dicembre 2012.

In data 6 novembre 2008, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. In data 13 marzo 2009 (Consiglio dei Ministri n. 41 del 13/03/2009), è stato definitivamente approvato il decreto che definisce i criteri di privatizzazione e le modalità di dismissione della partecipazione detenuta indirettamente dal Ministro dell'economia e delle finanze nel capitale della società per azioni Tirrenia di Navigazione¹⁰⁶.

La vicenda non si è ancora conclusa.

2.23) Le politiche dei trasporti: orientamenti generali

Ad oggi, i trasporti sono stati considerati come strumentali all'espansione dell'economia, in quanto la loro organizzazione permette di migliorare il grado di *accessibilità* di un territorio e incide direttamente sulla sua competitività. Attraverso la creazione di sistemi di trasporto e la conseguente diminuzione del costo di trasporto, si è avviato il processo di specializzazione produttiva e di scambio interregionale, fattori chiave della globalizzazione dell'economia. La situazione attuale porta inoltre in primo piano il condizionamento dato dal sistema dei trasporti alla *sostenibilità* del modello socio-economico, in particolare legato al fabbisogno energetico quale costo diretto del trasporto e alle esternalità negative per l'ambiente. Allo stesso tempo, i trasporti sono intesi come strumento per la tutela e la promozione della *concorrenza*, e quindi, per

¹⁰⁶ Si riporta quanto, al proposito, pubblicato ne "Il Sole 24 Ore – Economia e imprese" n. 72 del 14 marzo 2009: "Arriva l'ok definitivo del Governo alla privatizzazione di Tirrenia. Ieri il consiglio dei ministri ha approvato il decreto che definisce i criteri dell'operazione e le modalità di dismissione della partecipazione detenuta (attraverso Fintecna) dal ministero dell'Economia nel capitale della società di navigazione. Il documento prevede che sul mercato vada il 100% della società. [...] Varando ieri il decreto del presidente del consiglio, il Governo segue una linea suggerita più volte da Bruxelles. E conta così di non subire reprimende dalla Commissione, relativamente alla decisione, sancita col "Milleproproghe", di prolungare al 31 dicembre 2009 le convenzioni tra Stato e Tirrenia, che erano in scadenza il 31 dicembre 2008. In effetti, l'esecutivo aveva, in un primo tempo, ipotizzato, per il decreto di privatizzazione, una formula che prevedeva la cessione di oltre il 70% delle quote della compagnia. Formula in seguito addirittura corretta al ribasso, con l'indicazione di una percentuale «superiore al 50%». Dopo una dura lettera della d.g. Energia e Trasporti di Bruxelles (vedi Il Sole 24 Ore del 16 gennaio scorso) e alcuni incontri tra dirigenti ministeriali italiani e tecnici della Commissione Ue, alla fine si è arrivati allo schema di decreto che è stato portato ieri in consiglio dei ministri. Dove si legge che la procedura di privatizzazione «avrà ad oggetto la totalità del capitale di Tirrenia»".

un'efficiente crescita economica. La concorrenza nei trasporti permette di mantenere bassi i costi generalizzati di trasporto e, quindi, favorire la concorrenza sui mercati di beni e servizi.

Analizzando gli orientamenti strategici, si nota che a partire dagli anni '80, le politiche dei trasporti hanno modificato il loro iniziale obiettivo di conseguire l'accessibilità dei territori e l'unificazione dei mercati, prendendo coscienza della nascita di due nuovi vincoli sempre più evidenti, dati da una crescita dei trasporti con maggiori costi ambientali e con necessità di investimenti sempre più onerosi in infrastrutture.

L'evoluzione più recente della politica comunitaria prevede quindi che l'obiettivo di massima accessibilità, non possa prescindere dagli obiettivi di:

- sostenibilità, per la minimizzazione dei costi esterni,
- efficienza, per la minimizzazione del costo diretto.

Oggi le politiche dei trasporti si orientano:

- sulla riduzione delle esternalità negative, basata su: una ripartizione modale più efficiente capace di ridurre i costi complessivi del trasporto inclusi quelli ambientali e quelli fiscali; una maggiore attenzione ai temi della sicurezza, intesa come sicurezza delle persone e delle merci trasportate rispetto ad incidenti; incentivi per l'impiego di carburanti meno inquinanti;

- sulla tutela e promozione della concorrenza attraverso politiche di liberalizzazione dei mercati e privatizzazione degli *asset* della produzione di trasporto, e attraverso regolazioni che evitino concentrazioni, abusi di posizioni dominanti, monopoli naturali;

- sull'intervento fiscale, rilevante soprattutto nel comparto infrastrutturale, che a causa della crisi delle finanze pubbliche non solo si è complessivamente ridotto, ma richiede maggior coinvolgimento del capitale privato e una più elevata tariffazione delle infrastrutture.

2.24) Il contesto dei trasporti in Europa

L'azione comunitaria in ambito di politica dei trasporti, basata sugli orientamenti sopra descritti, sono scaturiti in uno scenario caratterizzato:

- da una crescente domanda di trasporto da/per l'Europa e all'interno di essa come conseguenza della specializzazione produttiva delle regioni;

- da una ripartizione modale "squilibrata", in quanto un sistema economico senza pianificazione e coordinamento a livello centralizzato favorisce il modo di trasporto a minor costo diretto per l'utente, rispetto al modalità di trasporto che garantisce minor costi complessivi per la società.

- da un crescente livello di esternalità negative, come l'inquinamento atmosferico e acustico, la congestione delle principali infrastrutture, l'incidentalità.

A partire dal 1970 ad oggi, la domanda di trasporto ha subito un'evoluzione spettacolare, basti pensare che nel 1970 il trasporto merci nell'UE era pari a 927,5 miliardi di ton/km¹⁰⁷, mentre nel 2001 ha raggiunto 1600,1 mln ton/km, con un incremento del 72,51%. Il *trend* di crescita in tempi più recenti nell'Europa a 27 membri è ancora elevato: negli anni 2005-2006 c'è stato un incremento del 5%¹⁰⁸, da attribuire in maniera equivalente alla crescita del comparto stradale e ferroviario. In totale nel 2006, il trasporto merci interno si è attestato a circa 2.600 mln ton/km.

Nel successivo grafico (1), viene mostrato l'andamento della crescita dei trasporti nell'Unione Europea, fissando l'indice a 100 per l'attività di trasporto registrata nel 1990. Nelle previsioni elaborate nel 2007 dalla Commissione Europea - DG TREN, si stima un raddoppio dell'attività di trasporto all'interno e tra Stati membri.

¹⁰⁷ Tonnellate- chilometro (tkm): Unità di misura che rappresenta il movimento di una tonnellata di merci su un chilometro.

¹⁰⁸ Fonte Eurostat, Statistics in Focus, Transport, 35/2008, 'Modal split in the inland transport of the EU', 2008

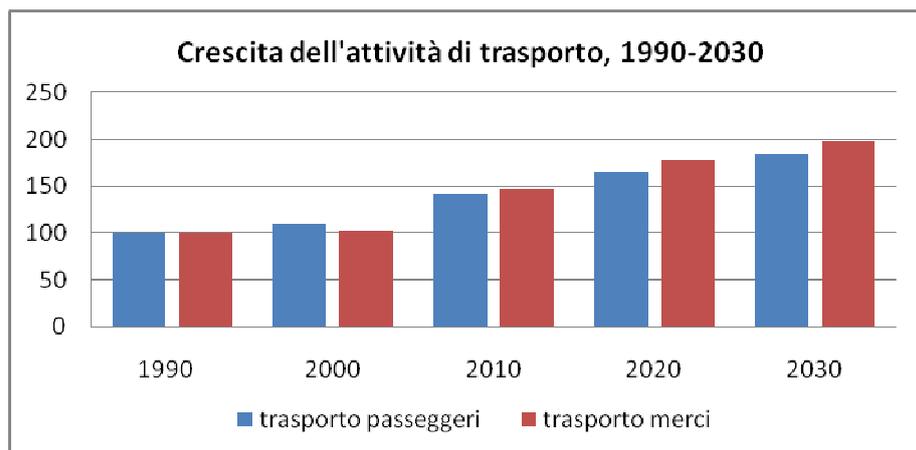


Grafico (1): Fonte Commissione Europea, 2007

2.25) Lo squilibrio modale

Nel trasporto interno di merci, si rileva un forte squilibrio tra i diversi modi di trasporto utilizzati, con il trasporto stradale fortemente predominante. In effetti, esaminando nel dettaglio i quattro modi di trasporto terrestri (strada, rotaia, via d'acqua interna e per condotta) si può constatare che il trasporto ferroviario rappresenta appena il 17%¹⁰⁹ del trasporto nazionale di merci mentre le vie navigabili e le condotte rappresentano il 5% ciascuno. In compenso, la gomma rappresenta il 73% del trasporto totale di merci nell'UE-27. In tutti gli Stati membri il trasporto stradale è prevalente, salvo in Estonia e in Lettonia, dove la quota del trasporto ferroviario è rispettivamente del 65% e del 54% del totale.

Se si considerano anche i flussi merci marittimi ed aerei, la quota del trasporto stradale scende a circa il 45%, ma rimane tuttavia dominante. La quota del trasporto ferroviario interno all'UE scende al 10,5% mentre il marittimo rappresenta circa il 40% e il trasporto aereo solo, lo 0,1%.

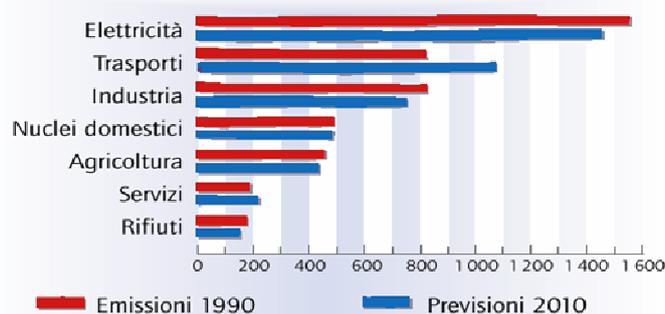
¹⁰⁹ Eurostat, Statistics in Focus, Transport, 49/2008, 'Modal split in the inland transport of the EU', 2008

2.2.6) Le problematiche di inquinamento e congestione

La costante crescita della mobilità incide pesantemente sui sistemi di trasporto in termini di congestione. Secondo i dati della Commissione europea, ogni giorno il 10% della rete principale dell'UE (autostrade, pari a 7.500 km) registra ingorghi e il 20% della rete ferroviaria (16.000 km) presenta strozzature. In 16 dei principali aeroporti dell'Unione Europea, il 30% dei voli registra ritardi superiori a 15 minuti. La congestione sulle strade e negli aeroporti aumenta l'inquinamento con un incremento del consumo di carburante, secondo le stime, del 6%.

Nella tabella 2, si riporta l'incidenza dei diversi settori nel totale di emissioni di gas serra: il settore trasporti viene indicato come al secondo il secondo posto, con una previsione di inquinamento in forte aumento.

Contributo dei principali settori alle emissioni di gas serra



Cifre in milioni di tonnellate CO₂ equivalente per i 15 Stati membri dell'Unione europea.

Fonte: Commissione europea.

I trasporti rappresentano circa il 26% delle emissioni totali di CO₂ ed il solo trasporto su strada ne costituisce l'84%. Se si considera che sia in termini di consumo di carburante che di emissioni inquinanti il trasporto stradale ha un costo per tkm sensibilmente maggiore del trasporto ferroviario; e che questo a sua volta ha un costo superiore a quello del trasporto marittimo¹¹⁰, risulta subito evidente che l'inefficienza della ripartizione modale è alla base di una crescita dei consumi energetici e di costi ambientali del trasporto più che proporzionale rispetto alla crescita del traffico.

¹¹⁰ Per un approfondimento dei dati sul trasporto nell'UE si veda "Energy and Transport Trends to 2030"- a cura di National Technical University of Athens (NTUA) for the European Commission Directorate General for Energy and Transport, Luxembourg 30 Gennaio 2003.

CAPITOLO TERZO

EVOLUZIONE DELLA POLITICA COMUNITARIA DEI TRASPORTI

3.1) Il Libro Bianco del 2001 ed il riesame intermedio del 2006

La politica comunitaria dei trasporti deve innanzitutto realizzare gli obiettivi fissati dal Trattato di Roma, quali sono richiamati nella base giuridica che consistono essenzialmente nella *realizzazione del mercato interno*. Il Trattato prevede agli artt. 70-80 (artt. 74-84 CE) la Politica dei Trasporti.

Nello specifico l'articolo 71 del Trattato stabilisce il contenuto della politica dei trasporti come segue :

- norme comuni applicabili ai trasporti internazionali con riguardo agli Stati membri;
- condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;
- misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti.

Il Consiglio ha sviluppato un'intensa attività per trattare le molteplici questioni legate all'apertura delle frontiere (norme di accesso al mercato, concorrenza, sicurezza, gestione del traffico, interoperabilità, riconoscimento delle qualifiche, norme tecniche, aiuti di Stato, oneri di servizio pubblico) e alle diverse modalità di trasporto interessate (stradale, ferroviario, aereo, fluviale, marittimo).

Indipendentemente dall'obiettivo di realizzare un mercato interno, assegnatole inizialmente e oggi ampiamente raggiunto, la politica dei trasporti si prefigge l'attuazione di un sistema di mobilità sostenibile, vale a dire un'organizzazione dei trasporti che ottimizzi il consumo di energia, i tempi, le percorrenze e le condizioni di trasporto.

Nel trattato di Roma, gli Stati membri hanno rilevato l'importanza di una politica comune dei trasporti (PCT), destinandole un titolo speciale. I trasporti sono stati quindi uno dei primi ambiti di politiche comuni della Comunità Europea. Si trattava in primo luogo di creare un mercato comune dei trasporti, cioè di porre le basi giuridiche per la libera prestazione di servizi e di aprire i mercati dei trasporti, obiettivo raggiunto, salvo per il trasporto ferroviario, un po' più lento rispetto ad altri settori, ma pressoché concluso.

In particolare il settore del trasporto ferroviario, soprattutto nell'ultimo decennio, è stato oggetto di significativi interventi legislativi di riforma, rivolti ad una riorganizzazione dell'intero settore in una prospettiva di liberalizzazione. Il settore, infatti, risultava connotato dalla mancanza di qualsiasi forma di concorrenza, e si caratterizzava, nella quasi totalità degli Stati europei, per la presenza di imprese di proprietà statale (o comunque pubblica) le quali, in via esclusiva e in regime di monopolio, risultavano titolari del diritto di esercitare l'attività di trasporto nei rispettivi Paesi. Grazie all'intervento delle istituzioni comunitarie la situazione ha subito sostanziali modifiche. Il primo passo verso la realizzazione di un mercato integrato dei servizi di trasporto ferroviario è stato compiuto con la Direttiva 91/440, la quale ha separato di fatto la gestione della infrastruttura ferroviaria dall'esercizio di servizi di trasporto da parte delle imprese ferroviarie. La successiva direttiva 2001/12, ha modificato la prima ed insieme alla direttiva 2001/13 e 2001/14 compone il c.d. "pacchetto infrastrutture" recepito in Italia con il D. Lgs. 8 luglio 2003, n. 188, che ha di fatto attuato la liberalizzazione del servizio ferroviario, lasciando la rete infrastrutturale di proprietà pubblica ed il servizio di trasporto aperto al mercato.

Aprire il mercato dei trasporti ha significato creare delle condizioni di concorrenza reale tra i diversi modi di trasporto, considerati sia singolarmente sia in relazione tra loro, iniziando il cammino verso l'armonizzazione delle disposizioni legislative, procedurali e amministrative degli Stati membri, con le relative ricadute di tipo tecnico, sociale, e fiscale.

Dagli anni '70, il volume del traffico è caratterizzato da un *trend* crescente, favorito dal completamento del mercato interno europeo, dalla soppressione delle frontiere interne e della diminuzione del prezzo del trasporto, ottenuta grazie all'apertura e alla liberalizzazione dei mercati del trasporto. Ci sono poi altri fattori – ad esempio le innovazioni dei sistemi di produzione e della gestione degli *stock* - che contribuiscono alla crescita della quantità di merci in circolazione nell'Unione Europea. Il trasporto di persone e merci è più che raddoppiato nel corso degli ultimi trenta anni, ma anche se un settore dinamico e florido dal punto di vista economico, si trova tuttavia a fronteggiare dei carichi sociali ed ecologici sempre più pesanti. Nel riesame del Libro Bianco condotto nel 2006 dalla Commissione Europea, viene di fatto esplicitato il principio fondamentale di una mobilità sostenibile.

Questo principio guida si pone al crocevia di due obiettivi differenti. Da una parte si tratta di assicurare al minor costo una mobilità efficiente di beni e di persone, elemento centrale per un mercato interno competitivo e base della libera circolazione delle persone. D'altra parte, è necessario gestire il volume crescente di traffico e, di conseguenza, ridurre i costi generati dagli incidenti nella circolazione, le malattie respiratorie, l'inquinamento acustico e i danni causati all'ambiente.

L'applicazione di questo principio guida implica un approccio integrato con l'obiettivo di ottimizzare l'efficienza del sistema dei trasporti, la sua organizzazione e la sua sicurezza, oltre che ridurre il consumo di energia e gli effetti sull'ambiente.

Tra gli obiettivi principali, occorre senza dubbio rinforzare la competitività dei modi di trasporto non inquinanti, creare delle catene di trasporto integrato ricorrendo a due o più modi di trasporto (trasporto combinato o intermodalità), oltre alla creazione di condizioni di libera concorrenza tra i modi di trasporto, imputando a ciascun modo i costi che genera.

Corollari della mobilità sostenibile sono l'internazionalizzazione dei costi d'infrastruttura, cioè l'eliminazione di quelle distorsioni di concorrenza tra i modi di trasporto che discendono da una scorretta imputazione dei costi al vettore, il trasporto combinato e l'interoperabilità.

3.2) L'evoluzione degli orientamenti strategici

Il “*Libro Bianco sul completamento del mercato interno*” del 1985, oltre alle raccomandazioni destinate ad assicurare la libertà di prestazione dei servizi, ricorda gli orientamenti cui la Politica Comunitaria dei Trasporti dovrebbe ispirarsi. Nel novembre 1985, il Consiglio ha approvato tre orientamenti essenziali:

- la creazione di un mercato libero (senza restrizioni quantitative);
- l'incremento dei contingenti bilaterali e delle quote comunitarie;
- l'abolizione delle distorsioni alla concorrenza.

Ha inoltre adottato un programma di lavoro denominato “*Master Plan*”, che fissava obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 1992 per l'insieme dei trasporti (terrestri, marittimi e aerei): la sistemazione delle infrastrutture d'interesse comunitario, lo snellimento dei controlli e delle formalità alle frontiere e il miglioramento della sicurezza.

Nel 1992 (il 2 dicembre), la Commissione Europea ha adottato il primo “*Libro Bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*” (COM(92)0494). Tale documento segna una tappa fondamentale di questa politica: il passaggio da un'impostazione settoriale dei vari modi di trasporto ad una loro concezione integrata sulla base della “mobilità sostenibile”.

Nel quadro del Libro Bianco si colloca la comunicazione della Commissione del 12 luglio 1995 dal titolo *“La politica comune dei trasporti: programma d'azione 1995-2000”* (COM(95)0302), che si articola in tre ambiti fondamentali:

- il miglioramento della qualità, fondata sull'introduzione di sistemi integrati che sfruttano nuove tecnologie contribuendo anche alla protezione dell'ambiente ed alla sicurezza;
- il miglioramento del funzionamento del mercato interno, essenzialmente consistente nel favorire la concorrenza intermodale preservando le norme sociali;
- lo sviluppo della dimensione esterna, che punta alla qualità dei collegamenti con i Paesi terzi e all'accesso delle imprese comunitarie ai mercati esterni.

Il *“Libro Verde”* della Commissione del 20 dicembre 1995 dal titolo *“Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti”* (COM(95) 691) definisce in modo esaustivo una politica fiscale nel settore dei trasporti. Precede ad un'analisi dei costi esterni e integra l'imposizione fiscale fra i mezzi di intervento dell'Autorità Pubblica in questo settore. La Commissione valuta i costi esterni a 250 miliardi di euro, il 90% dei quali connesso con il traffico stradale. La loro internalizzazione consentirebbe di risparmiare da 28 a 78 miliardi di euro riducendo gli ingorghi stradali e il numero di incidenti nonché diminuendo le emissioni di anidride carbonica mediamente di circa il 12%.

Successivamente è stato adottato il *“Libro Bianco”* della Commissione del 22 luglio 1999 *“Pagamento commisurato all'uso delle infrastrutture: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporti nell'UE”* (COM(98) 466) che precisa le tappe, scaglionate fino al 2004, della realizzazione dell'internalizzazione dei costi di infrastruttura.

L'obiettivo perseguito è quello di sostituire al mosaico dei meccanismi delle tariffe attualmente in vigore per i diversi Stati membri e modi di trasporto, un'impostazione comunitaria armonizzata in materia di tariffazione dei trasporti. Inoltre questa politica garantirà la redditività delle infrastrutture necessarie per consentire ai privati di partecipare al loro finanziamento. Il principio per definire le tariffe proposto dalla Commissione è quello dei *costi sociali marginali*. Si tratta di costi variabili che corrispondono al costo di un veicolo o di una unità di trasporto addizionale che utilizza l'infrastruttura. I costi marginali possono in particolare comprendere i costi operativi, i costi connessi con il degrado dell'infrastruttura, i costi ambientali, i costi della congestione, della scarsità delle risorse nonché i costi connessi con gli infortuni. In pratica corrispondono ad una media dei costi variabili.

L'ultimo Libro bianco“ *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*”, contiene una sessantina di precise proposte da adottare a livello comunitario nel quadro della politica dei trasporti. Esso prevede inoltre un programma d'azione composto da diverse misure scaglionate fino al 2010 e legato a scadenze, che comprende in particolare un meccanismo di controllo e una valutazione intermedia¹¹¹, per determinare se gli obiettivi quantitativi (ad esempio in materia di ripartizione modale o di sicurezza stradale) sono stati effettivamente raggiunti e se occorrono degli adeguamenti.

¹¹¹ <http://eur-op.eu.int/general/en/s-ad.htm>

3.3) Gli obiettivi della politica dei trasporti

La politica comunitaria dei trasporti, successivamente alla riforma del 2006 identifica i seguenti obiettivi:

- potenziare e dissociare la mobilità dai suoi effetti secondari, che sono la congestione, gli incidenti e l'inquinamento;
- ottimizzare il potenziale racchiuso in ogni modo di trasporto. Alcuni modi, come il trasporto fluviale, non sfruttano pienamente le proprie capacità;
- favorire la propulsione pulita e incoraggiare l'uso dei trasporti più rispettosi dell'ambiente, più sicuri e più efficaci dal punto di vista energetico;
- favorire la comodità, ovvero il ricorso efficace a diversi modi di trasporto, utilizzati singolarmente o in combinazione, per ottimizzare le risorse disponibili

Gli obiettivi sopra menzionati hanno, negli anni, ricevuto strumenti concreti di realizzazione. Quelli relativi all'interoperabilità ed intermodalità sono stati agevolati dalle nuove tecnologie, in particolare nelle telecomunicazioni e nell'informatica. In tale prospettiva assume rilievo la comunicazione della Commissione relativa alle applicazioni telematiche nel settore dei trasporti in Europa (COM(94) 469), che delinea un programma d'azione comunitario relativo alle infrastrutture necessarie, per le quali si ipotizza un'architettura di sistemi aperti considerata la più adeguata a garantire l'interazione dei diversi elementi del sistema.

Si tratta di garantire agli operatori del settore servizi d'informazione, radionavigazione e telecomunicazione, articolati per i diversi modi di trasporto, ma concepiti per un'integrazione operativa.

A tal proposito si ricorda la comunicazione della Commissione "*Verso una rete di posizionamento e navigazione*" (COM(98)0029) la quale, nella prospettiva di un sistema mondiale di navigazione via satellite, aspira ad un'iniziativa europea che consenta all'Europa di controllare i servizi di posizionamento e di navigazione che coprono il suo territorio.

3.4) Ulteriori obiettivi del Libro Bianco

1. Invertire il declino delle ferrovie nel trasporto di passeggeri e di merci. Utilizzare meglio l'infrastruttura e migliorare la qualità del servizio. Un treno merci nell'UE viaggia ad una velocità media di 18 chilometri orari. Le ferrovie devono migliorare la velocità e il livello dei servizi per attirare una parte del traffico stradale;
2. Ridurre i ritardi degli aerei creando una struttura di controllo del traffico aereo integrata a livello europeo. Disciplinare l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti;
3. Investire maggiormente nella navigazione marittima e interna.
4. Migliorare i servizi portuali e le norme di sicurezza marittima;
5. Combinare i modi per aumentare l'efficacia, diminuire la congestione e i costi e migliorare la qualità dell'aria. Introdurre un sistema di biglietteria e di movimentazione dei bagagli integrato per tragitti con due modi di trasporto.

3.5) Il piano Van Miert - (storia ed evoluzione)

Nel 2003 il forte ritardo nell'implementazione e la crisi dei progetti TEN sono stati attribuiti essenzialmente a due fattori:

- il primo, di natura finanziaria, è legato ai limiti di bilancio imposti dal Patto di Stabilità del Trattato di Maastricht: in tutti i Paesi comunitari, si è passati da un ammontare di investimenti in infrastrutture pari mediamente all'1,5% negli anni '80 all'1% medio degli anni '90, ulteriormente calato a 0,5% negli anni più recenti;
- il secondo è da attribuirsi ad una scarsa volontà politica dei diversi Paesi membri ad impegnarsi in progetti transfrontalieri, privilegiando l'utilizzo delle poche risorse disponibili per progetti di carattere nazionale.

La Commissione ha deciso, pertanto, di avviare una fase di revisione della politica delle TEN affidata nel 2003 al Gruppo di Alto Livello sulla rete trans

europea di trasporti, presieduto dall'ex vicepresidente della commissione *Karl Van Miert*. L'incarico è consistito nella formulazione di nuove proposte in linea con il Libro Bianco sulla "Politica Europea per i Trasporti per il 2010", tenendo conto delle tendenze di cambiamento osservate nei flussi di traffico internazionale e delle problematiche dell'allargamento. Con l'ingresso di 10 nuovi membri prevalentemente dell'Est europeo, infatti, sono sorte nuove priorità di integrazione Est-Ovest, che trovano la loro espressione nei "corridoi paneuropei" ed in particolare nel corridoio Cinque e Otto.

La decisione n. 884/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, sulla base delle considerazioni dello studio del gruppo di Van Miert, ridefinisce la politica TEN-Trasporti. Il limite temporale entro il quale concludere i progetti è spostato dal 2010 al 2020. Viene presentato un elenco di 30 progetti prioritari adattato alle dimensioni dell'Unione allargata che, oltre ad includere i 14 progetti individuati nella decisione n. 1692/96/CE, comprende le "Autostrade del mare" ed il progetto di navigazione satellitare "Galileo". Per la maggior parte (21 su 30), come detto in precedenza, essi riguardano il settore ferroviario, ma sono compresi anche progetti nei settori stradale, portuale-marittimo e aeroportuale.

Gli Stati membri dovranno attuare, inoltre, la valutazione ambientale dei piani e dei programmi in conformità della direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente al fine di garantire, tra l'altro, un coordinamento adeguato, di evitare la duplicazione degli sforzi e di realizzare una semplificazione e accelerazione dei processi di pianificazione per i progetti e i corridoi transfrontalieri.

Nel piano Van Miert s'identificano misure prioritarie orizzontali che contribuiscono a migliorare l'organizzazione e la gestione del traffico:

- una rete trans europea delle "autostrade del mare" che intende concentrare i flussi di merci su percorsi logistici basati sulla modalità marittima con lo scopo di ridurre la congestione stradale e di migliorare l'accessibilità delle aree insulari

e periferiche. Le "autostrade del mare" potranno includere il trasporto combinato di merci e persone, a condizione che le merci rivestano un ruolo predominante.

La rete si compone delle autostrade di Mar Baltico, Arco Atlantico, Europa sudorientale e Mediterraneo occidentale;

- i sistemi di gestione dei trasporti per costruire una rete ferroviaria europea (realizzare l'interoperabilità delle reti ferroviarie, riservandone una parte al trasporto merci), integrare la gestione del traffico aereo, gestire il traffico fluviale, controllare il traffico marittimo ed eliminare gli ostacoli che limitano la capacità aeroportuale.

I progetti prioritari individuati sono dichiarati "d'interesse europeo". L'introduzione di tale concetto implica un trattamento prioritario per quanto concerne le procedure finanziarie e di autorizzazione e concentra su tali progetti le risorse disponibili tramite i diversi strumenti finanziari comunitari previsti per le reti. Le sezioni transfrontaliere sono considerate sezioni indivisibili dal punto di vista tecnico e finanziario nei confronti delle quali gli Stati membri s'impegnano congiuntamente e predispongono una struttura comune.

3.6) Le infrastrutture logistiche in Italia

Nell'ambito del trasporto intermodale, le variabili principali che intervengono nella scelta del vettore da utilizzare sono i costi, i tempi di percorrenza, il valore del bene e il rischio di danni. Dal momento che le varie modalità presuppongono differenze nei suindicati 4 fattori, per ottimizzare l'intero ciclo di trasporto occorre sviluppare un sistema logistico capace di impiegare il mezzo più adeguato alle singole tipologie di carichi e viaggi, e dunque, in grado di sfruttare i vantaggi d'ogni singola modalità.

Il grado di operatività del sistema logistico nazionale è fortemente condizionato dalla presenza di numerose criticità riconducibili a:

- una qualità del servizio non sempre in linea con gli *standard* europei;
- una forte carenza di spazi fisici adeguatamente infrastrutturati a ridosso degli scali portuali;

- significative difficoltà di interconnessione con le reti terrestri, non sempre facilmente raggiungibili o caratterizzate da una bassa capacità e da un elevato livello di congestione.

In Italia il settore delle infrastrutture logistiche costituisce un comparto ad alto potenziale di sviluppo in ragione delle prospettive di crescita del trasporto intermodale e della progressiva integrazione degli interporti nella rete logistica nazionale ed internazionale.

In questo contesto emerge la necessità di investimenti sull'intero ciclo di movimentazione/lavorazione dei carichi, in particolare le difficoltà di smistamento delle merci sulle reti stradali e ferroviarie condizionano sensibilmente la capacità del nostro Paese di veicolare i carichi in transito nei sistemi portuali e interportuali nazionali, nonché di attrarre flussi aggiuntivi di traffico.

Gli anelli deboli della *supply chain* sono:

- i collegamenti ferroviari, essendo ancora limitato il numero di linee dedicate al trasporto combinato di merci. I raccordi con la rete ferroviaria rappresentano il problema principale per i sistemi portuali del Mezzogiorno. Basti pensare che mentre nel porto di Genova sono presenti 23 binari ferroviari e 12 a Livorno, tra gli scali della Campania, Calabria, Puglia e Abruzzo si contano complessivamente 19 binari ferroviari, con i porti di Napoli e Gioia Tauro che ne contano 1 ciascuno;
- il congestionamento della rete stradale, che ha pesanti ricadute in termini di efficienza del servizio, di impatto ambientale, e sicurezza di circolazione;

Per il rilancio della logistica italiana, pertanto, diventa fondamentale una mappatura degli interventi prioritari da adottare che valorizzi le specificità dei diversi contesti regionali, e sappia sfruttare al massimo i mercati di riferimento di ciascuna area/struttura. La necessità fortemente sentita è quella di un maggior coordinamento tra la programmazione regionale e quella nazionale, così da garantire una maggiore uniformità infrastrutturale sul territorio, per evitare il proliferare di iniziative locali, spesso di piccole dimensioni e scarsamente rilevanti per il sistema economico complessivo.

Affinché tutto il potenziale della logistica in Italia possa essere esplicitato e il territorio possa vedere moltiplicare le occasioni di sviluppo, è necessario un processo di recupero infrastrutturale che coinvolga soggetti pubblici e privati, e si indirizzi verso:

- 1) opere a valenza territoriale, a supporto dei sistemi produttivi locali;
- 2) opere di rilevanza strategica internazionale, quali gli interventi relativi alle TEN-T, e tutti quei progetti di infrastrutturazione ferroviaria, stradale e di collegamento con gli interporti, volti ad inserire i sistemi portuali del Nord Adriatico e del Nord Tirreno lungo le grandi direttrici del traffico internazionale.

3.7) La definizione delle Reti Transeuropee di Trasporto (Trans European Transport Network Ten-T)

Uno dei pilastri della strategia della Commissione Europea per la crescita, l'occupazione e la competitività dell'Unione Europea si fonda su una migliore connessione, integrazione e coordinamento delle infrastrutture di trasporto, dell'energia e delle telecomunicazioni, attraverso la creazione di reti.

La base giuridica per lo sviluppo delle Reti Transeuropee di Trasporto (RTE-T *Trans-European Transport Network*, TEN-T) si trova nel Trattato sull'Unione Europea. In virtù del titolo XV, agli articoli 154, 155 e 156, l'Unione Europea si pone l'obiettivo di promuovere lo sviluppo delle reti transeuropee in quanto elementi essenziali per la creazione del mercato interno e per il rafforzamento della coesione economica e sociale: l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali e l'accesso a queste reti è un elemento centrale per il raggiungimento di tali obiettivi.

Il Consiglio Europeo di Essen del 1996 aveva identificato 14 progetti prioritari che sono stati poi inclusi nella decisione n. 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto e che interessano strade, ferrovie, vie navigabili, aeroporti, porti, mezzi di navigazione, piattaforme intermodali, *pipe-lines* di prodotti, e i servizi necessari al funzionamento di queste infrastrutture. Gli Stati Membri sono i principali destinatari della decisione 1692/96/CE: su di loro

principalmente incombe la realizzazione delle TEN-T, mentre l'Unione Europea finanzia solo alcune tratte.

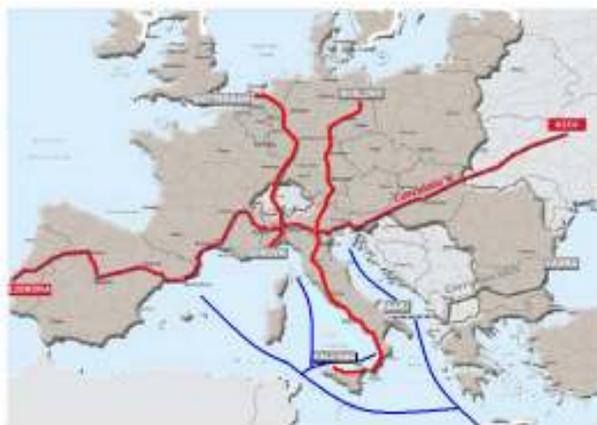
Gli orientamenti per la rete TEN-T fissati nel 1996 sono stati poi oggetto di revisione nel 2004, al fine di rispondere alle difficoltà incontrate nel primo decennio e di aggiornare il piano alle nuove esigenze dell'Europa allargata, tenendo conto del preoccupante aumento della congestione dovuto al persistere di strozzature, a raccordi mancanti e alla carenza di interoperabilità così come dell'urgente necessità di promuovere un riequilibrio fra i modi di trasporto. La lista è stata quindi ampliata a 30 progetti prioritari¹¹² da completare entro il 2020, di queste 3¹¹³ hanno una rilevanza strategica per l'Italia¹¹⁴:

Corridoio 1 che collega Berlino a Palermo;

Corridoio 6 (ex corridoio 5) che collega il quadrante occidentale europeo a Kiev;

Corridoio 24 che collega i porti di Rotterdam e Anversa con Genova.

La maggior parte degli investimenti per lo sviluppo delle reti transeuropee riguarda il comparto ferroviario a cui è destinato circa il 65% dei finanziamenti stanziati dal programma TEN-T per il periodo 2007-2013 (pari a circa 4,0 mld).



In base all'art. 12 lettera a) delle Linee Guida delle RTE-T, per i progetti sulle ADM, sono intesi a concentrare i flussi di merci sugli itinerari logistici

¹¹² Dei 30 Progetti prioritari 18 riguardano il trasporto su ferro; 3 interessano congiuntamente i comparti stradale e ferroviario, 2 sono relativi al trasporto per vie navigabili interne e 1 specifico per le Autostrade del Mare.

¹¹³ Autostrade del Mare (http://www.europa.eu.int/comm/transport/intermodality/motorways_sea/index_en.htm)

¹¹⁴ Grafico tratto da “ La Rete Transeuropea di trasporto TEN-T: Opportunità, Ritardi e Alternative per il Nord Est e il Veneto: Il Futuro della rete infrastrutturale europea nel Veneto – Padova, 16 febbraio 2007” a cura di Paolo Costa Presidente della Commissione Trasporti e Turismo del Parlamento Europeo

che includono tratte marittime in modo da ridurre la congestione sulle strade e/o migliorare l'accesso alle Regioni e Stati periferici ed isolani. I progetti eleggibili possono ricevere un finanziamento fino ad un massimo del 20%, mentre gli studi fino al 50%. I progetti RTE-T sono generalmente proposti dagli Stati Membri ma è da notare come le iniziative sulle Autostrade del Mare, per poter accedere al finanziamento, devono essere sottoposte da almeno due Stati Membri.

3.8) Segue: le modalità di finanziamento

I principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee sono contenuti nel regolamento n. 2236/954 del Consiglio del 18 settembre 1995 e nei successivi regolamenti n. 1655/19995 del 19 luglio 1999 e n. 807/20046 del 21 aprile 2004 del Consiglio e del Parlamento europeo.

Il 12 dicembre 2006 è stato raggiunto, in sede di Consiglio, un accordo politico sulla proposta di regolamento che organizza un contributo finanziario alle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia nel periodo 2007-2013. La "Proposta" prevede aliquote di cofinanziamento comunitario del 50% per gli studi e aliquote massime comprese tra il 10 ed il 30% dei progetti.

Il costo stimato di realizzazione di tutti i progetti proposti dalla Commissione è di circa 220 miliardi di Euro fino al 2020. Il 20% dell'importo totale potrebbe essere finanziato dal settore privato, mentre il resto dovrà provenire dai bilanci nazionali e da quello della Comunità, in particolare nel quadro delle prospettive finanziarie dopo il 2006. Il costo totale di realizzazione della rete transeuropee di trasporto, compresi i progetti di interesse comune non classificati come prioritari corrisponde a 600 miliardi di Euro.

L'esecuzione dei progetti prioritari dovrebbe consentire risparmi di tempo per un valore di 8 miliardi di Euro l'anno, contribuire a ridurre l'aumento dell'inquinamento dovuto ai trasporti, favorire un assetto territoriale equilibrato e migliorare il potenziale di crescita dell'Unione europea.

3.9) Le prospettive finanziarie 2007-2013

Nel 2004, la Commissione Europea ha adottato tre proposte di regolamento nel campo dei trasporti proponendo, per il periodo 2007/2013, lo stanziamento di più di 22 miliardi di euro per le reti transeuropee di trasporto e di energia (TEN), il programma “*Marco Polo*” ed il programma “*Galileo*”.

La Commissione ha attuato una profonda rivisitazione del bilancio e delle modalità di erogazione degli aiuti finanziari per le TEN. Il regolamento ha disposto uno stanziamento di 20,35 miliardi di euro, la concentrazione degli aiuti su un numero limitato di progetti ed un tasso di finanziamento in casi eccezionali fino al 50% dei costi sostenuti per progetti transfrontalieri.

La seconda modifica ha disposto il prolungamento fino al 2013 del programma “*Marco Polo II*”, volto ad incoraggiare il trasferimento modale verso modi di trasporto poco inquinanti, con una dotazione di bilancio di 400 milioni di euro. In tale programma rientrano le "autostrade del mare" che fanno parte dei nuovi progetti prioritari delle TEN.

Infine, è stato proposto di stanziare 1 miliardo di euro per completare l'aiuto all'avviamento del sistema di radionavigazione satellitare Galileo.

3.10) Lo stato di avanzamento dei Progetti Prioritari

A maggio 2008 il vicepresidente della Commissione *Jacques Barrot* ha segnalato il ritardo dell'Unione Europea nell'implementazione delle infrastrutture per i trasporti e l'assenza dei finanziamenti necessari a completare i 30 progetti prioritari per il collegamento del territorio dell'Unione: parti significative degli assi selezionati non potranno essere completati fino al 2015 o addirittura il 2020.

Ad oggi, un terzo dei progetti sono stati completati, ma sono necessarie delle erogazioni supplementari per completare i corridoi europei di trasporto. Il costo dei 30 progetti principali della TEN-T, infatti, è aumentato del 16,8% rispetto alle stime iniziali: la previsione del 2004 si attestava sui 340 miliardi di euro, dalla verifica della Commissione il costo risulta salito a oltre 397 miliardi di

euro. Va inoltre rilevato che la spesa per i trasporti nell'UE, in percentuale del PIL, è scesa dall'1,5% del 1980 allo 0,5% attuale. Al fine di completare i progetti in tempo la spesa degli Stati membri dovrebbe salire almeno all'1%, secondo le stime della Commissione europea.

Vista la notevole carenza di risorse finanziarie nel settore pubblico, l'obiettivo è stimolare gli investimenti privati a favore dei grandi progetti infrastrutturali.

La Commissione Europea e la Banca Europea per gli investimenti (BEI) hanno quindi firmato un accordo di cooperazione che istituisce lo strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropee dei trasporti (*Loan Guarantee Instrument for trans-European transport network projects – LGTT*). L'LGTT, una garanzia della BEI per i debiti subordinati in forma di linea di liquidità di riserva concessa dalle banche commerciali, risolve il problema fornendo una garanzia contro i rischi che pesano sui ricavi iniziali del traffico nei primi 5-7 anni della fase operativa di un progetto.

L'assenza d'investimenti per le TEN-T condiziona inoltre l'obiettivo di riduzione del 20% dell'emissioni di gas serra entro il 2020, poiché il ritardo nella realizzazione dei corridoi strategici rallenta il trasferimento di merci dal trasporto stradale - con alta emissione di Co2- al trasporto ferroviario, meno inquinante.

3.11) Le misure di supporto al trasporto merci 2007-2009

Dal momento che il trasporto merci si caratterizza nella maggior parte dei casi come un'attività transfrontaliera, un'azione concertata a livello europeo può aumentare notevolmente la probabilità di successo. Nei suoi sforzi, volti a promuovere il trasporto merci in Europa, l'approccio della Commissione si basa su elementi di comodità, innovazione, semplificazione, qualità e valorizza il concetto di "*corridoi*". Le iniziative sono quindi destinate a diversi modi di trasporto e sono state presentate in un unico pacchetto di misure il 18 ottobre 2007.

Il pacchetto di misure intese a migliorare l'efficienza e la sostenibilità del trasporto merci comunitario include:

- una comunicazione dal titolo “*L’agenda dell’UE per il trasporto merci: rafforzare l’efficienza, l’integrazione e la sostenibilità del trasporto merci in Europa*” (COM(2007)606);
- una comunicazione relativa ad un piano d’azione per la logistica del trasporto merci (COM(2007)607);
- una comunicazione relativa alla creazione di una rete ferroviaria a priorità merci (COM(2007)608);
- una comunicazione sulla politica portuale europea (COM(2007)616);
- un documento di lavoro sulla creazione di uno spazio del trasporto marittimo europeo senza barriere (SEC(2007)1351);
- una relazione sulla realizzazione delle autostrade del mare (SEC(2007)1367).

Il pacchetto in esame mira a contribuire, tra l’altro, alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona per quanto riguarda il rafforzamento della competitività dell’economia europea, la promozione della mobilità sostenibile, la tutela dell’ambiente, la sicurezza dell’approvvigionamento energetico e dei trasporti.

Negli obiettivi della Commissione Europea c’è la definizione di una politica per la logistica e per il trasporto merci che sia condivisa e perseguita a tutti i livelli di *governance*. Viene evidenziata la necessità di stabilire degli indirizzi a livello dell’UE, così da creare le condizioni per una più stretta cooperazione tra le varie dimensioni della politica dei trasporti e attuare un coordinamento efficace tra governi regionali e statali.

La Commissione esamina anzitutto i principali problemi del trasporto merci in Europa, quali le ripercussioni su tempi e costi dovuti alla saturazione di alcuni segmenti del trasporto comunitario, le emissioni atmosferiche e sonore, la dipendenza dall’importazione di combustibili fossili, i livelli insoddisfacenti in termini di sicurezza e la mancanza di personale qualificato. Secondo il parere della Commissione, a fronte di questi problemi, sussistono rilevanti opportunità, determinate soprattutto dal fatto che la logistica del trasporto merci è diventata un mercato mondiale sempre più integrato nel quale molte società europee

occupano posti di preminenza, nonché dalle prospettive di estensione delle relazioni commerciali con i paesi terzi e dai progressi delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

Alla luce di queste considerazioni l'agenda UE per il trasporto merci evidenzia come le iniziative della Commissione in materia facciano parte di un programma più ampio, volto a migliorare il trasporto merci in Europa per giungere alla creazione di una vera e propria *politica europea nel settore*, ispirato ai seguenti principi:

- lo sviluppo dei corridoi che, grazie alle economie di scala, offrono possibilità tecniche ed economiche per utilizzare al meglio le diverse modalità di trasporto; al riguardo, si introduce il concetto di “*corridoi verdi*”, caratterizzati da un debole impatto sull'ambiente, di cui la ferrovia e la navigazione sono componenti essenziali. Si sottolinea, inoltre, la necessità di promuovere la comodità, vale a dire l'interoperabilità delle varie modalità di trasporto per giungere ad una loro piena integrazione e fornire un servizio continuo porta a porta con *terminal* nei punti più adeguati che consentano il trasferimento delle merci da un modo all'altro in condizioni più agevoli, sicure e poco costose;
- una migliore gestione delle infrastrutture, del traffico e delle merci mediante il ricorso alle nuove tecnologie e la soppressione degli ostacoli amministrativi e commerciali. La comunicazione evidenzia le potenzialità degli strumenti esistenti quali l'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) per la gestione del traffico ferroviario, il RIS (*River Information Services*) per i servizi di informazione fluviale, il *SafeSeaNet* per lo scambio di dati sulle navi e sui loro carichi, e sottolinea la necessità di interventi per il monitoraggio e la tracciabilità integrati e per la definizione di itinerari intermodali per le merci. Nel 2008 la Commissione ha organizzato una grande iniziativa riguardante le principali applicazioni tecnologiche, quali i sistemi di navigazione satellitare come Galileo, alla logistica del trasporto merci;
- la semplificazione delle catene di trasporto merci e delle relative procedure amministrative, anche con la creazione di uno *sportello unico* per la gestione uniforme delle procedure, superando le difformità esistenti a livello di servizi e

normative sia da uno Stato membro all'altro, sia in relazione alle singole modalità di trasporto;

· il miglioramento della qualità dei servizi relativi al trasporto merci, al fine di rendere altre modalità di trasporto più attraenti rispetto al trasporto su strada, tenendo anche conto delle esigenze degli utenti.

3.12) Il piano d'azione per la logistica del trasporto merci

Il piano d'azione riafferma anzitutto l'importanza di catene logistiche efficienti e di alta qualità al fine di garantire il trasporto di materie prime e prodotti finiti sia all'interno dell'UE, che verso i paesi terzi.

Il documento, ha rilevato che la quota della logistica nell'UE ammonta a quasi il 14% del PIL, e sottolinea che la realizzazione di una politica in materia di logistica richiede un intervento a tutti i livelli, mediante un approccio coerente che consenta di rafforzare la cooperazione ed il coordinamento tra le varie dimensioni della politica dei trasporti. A tal fine, sono prospettate una serie di misure da attuare secondo un calendario ben definito; la Commissione ha presentato a fine 2010, una relazione sulla loro attuazione, al fine di procedere, laddove fosse necessario, ad adeguamenti in funzione della congiuntura economica e del progresso tecnico.

I quattro assi prioritari del piano sono:

- innovazione,
- qualità ed efficienza,
- semplificazione,
- “corridoi verdi”.

3.13) Una sfida Europea: verso una rete ferroviaria a priorità merci

Lo sviluppo del trasporto merci su rotaia è una delle sfide più importanti per il settore dei trasporti nell'Unione europea. Anche se la quota del trasporto ferroviario è fortemente diminuita dagli anni '70 ad oggi, questa modalità di trasporto può dare un contributo significativo alla costruzione della rete di trasporti comunitaria. In termini ambientali, il trasporto ferroviario è meno costoso del trasporto stradale e può offrire un'alternativa competitiva a quest'ultimo su alcuni importanti segmenti del mercato. Tuttavia, il trasporto merci su rotaia è condizionato da grossi ostacoli quali un'infrastruttura in uso anche al traffico passeggeri, la mancanza di interoperabilità e la carenza di qualità e di flessibilità nei servizi per il cliente.

Nel corso degli ultimi 15 anni, la Comunità Europea ha avviato una serie di iniziative volte a rilanciare il trasporto ferroviario di merci: l'apertura del settore alla concorrenza, lo sviluppo di misure per l'interoperabilità, e la costruzione di importanti infrastrutture per il continente europeo attraverso il programma TEN - T.

L'obiettivo della Commissione è ora quello promuovere la realizzazione di una rete ferroviaria europea sulla quale il trasporto merci possa offrire un servizio di migliore qualità in termini di tempi di percorrenza, affidabilità e capacità. Le misure per raggiungere questo risultato sono indicate nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *“Verso una rete ferroviaria a priorità merci Bruxelles, 18.10.2007”* - COM(2007) 608.

Le azioni identificate sono:

1. istituire corridoi transnazionali dedicati al traffico merci,
2. definire misure adottate dagli operatori ferroviari per migliorare la qualità del servizio del trasporto merci prima del 2008;
3. identificare un programma di investimenti teso a eliminare le strozzature e ad armonizzare e migliorare le capacità ricettive dell'infrastruttura in termini di lunghezza e profilo dei treni.
4. armonizzare le regole di assegnazione delle tracce lungo ogni corridoio per stimolare maggiormente il coordinamento fra gestori dell'infrastruttura

5. armonizzare le norme di priorità in caso di perturbazione del traffico per migliorare le prestazioni e la qualità dei servizi offerti;
6. incentivare i servizi ferroviari connessi (terminal e stazioni di smistamento) incoraggiando gli investimenti per aumentare la capacità dei terminal e delle stazioni di smistamento e renderne l'accesso più trasparente.

Le misure per una rete ferroviaria a priorità merci sono accompagnate dalla comunicazione *“Sul monitoraggio dello sviluppo del mercato ferroviario”* (Bruxelles, 18.10.2007 - COM(2007) 609) che riporta i risultati del monitoraggio delle condizioni tecniche ed economiche sul mercato del trasporto ferroviario nell'UE.

3.14) La politica europea dei porti

I porti dell'UE costituiscono nodi fondamentali del trasporto mondiale e sono di vitale interesse per il 90% del commercio internazionale dell'Europa. I porti rappresentano uno dei fattori essenziali della coesione, grazie allo sviluppo dei servizi viaggiatori e dei traghetti. Essi sono anche indispensabili per lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio, e in molti casi, del traffico sulle vie navigabili. La Commissione Europea ha deciso di definire un piano d'azione avente per oggetto l'efficienza portuale per l'UE, come indicato nella comunicazione *“Una politica europea dei porti”* (Bruxelles, 18.10.2007-COM(2007) 616) .

Nel documento si adotta una visione d'insieme delle problematiche generali del sistema dei porti europei e si tiene conto delle questioni che il sistema portuale dovrà affrontare:

- una domanda di trasporto internazionale amplificata dal suo costo basso e la cui crescita è più rapida della crescita economica;
- un'evoluzione tecnologica considerevole contrassegnata dallo sviluppo del trasporto in container;
- l'impegno a favore della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;

· la necessità di stabilire un dialogo continuo sulle prestazioni e sullo sviluppo dei porti tra le parti interessate alle attività portuali e all'interno delle città, delle regioni, e oltre;

· la necessità di conciliare lo sviluppo e la gestione dei porti con la trasparenza, la concorrenza e il diritto comunitario in generale.

In termini di concrete proposte politiche, si disegna un piano d'azione con provvedimenti e strumenti, che in gran parte constano di una "legislazione morbida", vale a dire non giuridicamente vincolante ma che comporta certi effetti giuridici indiretti ed è mirata alla produzione di soluzioni pratiche.

Queste ultime si riferiscono a:

1. *prestazioni portuali e connessioni con l'hinterland* gli obiettivi principali sono due:

- a) aumentare l'efficienza e la produttività dei porti in termini di volume o di movimenti per ettaro dei terminali esistenti e lungo le vie d'accesso;

- b) studiare rotte di trasporto alternative per conseguire un utilizzo più intensivo di tutti i porti esistenti;

2. *bilanciare la necessità di espansione della capacità nel rispetto dell'ambiente* attraverso l'attuazione delle direttive in materia d'ambiente per la costruzione di nuovi impianti o miglioramento degli impianti esistenti; per trattamento dei rifiuti; per la gestione sana dei corpi idrici e dei sedimenti; per il miglioramento delle emissioni nell'aria;

3. *modernizzare le relazioni tra i porti* grazie alla semplificazione delle procedure del trasporto marittimo a corto raggio; alla diffusione dell'approccio elettronico e *dell'e-maritime*; al miglioramento delle prestazioni attraverso innovazioni tecnologiche;

4. *garantire una reale competizione tra i porti* realizzando condizioni di eguaglianza e chiarezza nei confronti di investitori, operatori ed utenti. L'obiettivo è dare indicazioni per uniformare: il ruolo delle autorità portuali; il finanziamento pubblico e la trasparenza; le concessioni portuali; i servizi tecnici nautici come il pilotaggio, il rimorchio e l'ormeggio; la movimentazione delle merci; i diritti di porto; la concorrenza con i paesi terzi;

5. *istituire un dialogo strutturato tra porti e città* incentivando il coordinamento per una pianificazione strategica a lungo termine tra due realtà caratterizzate da una forte interdipendenza;

6. *considerare l'aspetto umano* all'interno di una nuova modalità di dialogo tra le parti sociali coinvolte, potenziando la formazione e la sicurezza sul posto di lavoro.

L'obiettivo comune di queste iniziative è di identificare un quadro normativo comune ai porti europei, per realizzare uno sviluppo sostenibile e ottenere gli investimenti necessari alla modernizzazione.

Il bisogno di innovare i sistemi portali nasce dall'esigenza di attrarre nuovi clienti e garantire soluzioni realmente intermodali ai vettori europei.

3.15) Prospettive di trasporto marittimo europeo senza barriere

A differenza del trasporto stradale, che dal 1993 ha beneficiato delle disposizioni per l'attuazione del mercato interno, le spedizioni di merci via mare tra i porti dell'Unione europea sono considerate allo stesso modo delle spedizioni verso paesi terzi. Di conseguenza, il trasporto marittimo tra gli Stati membri è soggetto a procedure amministrative più complicate, quali adempimenti burocratici, ispezioni doganali, verifiche in materia di immigrazione, documentazione igienico-sanitario, etc. Nello scenario attuale, il trattamento diversificato dei modi di trasporto non ha motivo di continuare ad esistere. Finora questa disparità ha penalizzato il trasporto marittimo, sebbene sia più conveniente e abbia un minore impatto negativo sull'ambiente, e debba piuttosto essere incentivato per ridurre il numero di mezzi pesanti su una rete stradale fortemente congestionata. Per porre rimedio a tale situazione, la Commissione Europea ha introdotto il concetto di “**Spazio Marittimo Europeo**”, al fine di eliminare o ridurre le numerose procedure amministrative che si applicano alle merci spedite via mare tra i porti europei. L'uso generalizzato di *ship tracking systems* farà sì che le autorità nazionali siano in grado di monitorare l'area di competenza e permetterà di fugare i timori di un aumento delle frodi derivanti dalla soppressione dei controlli.

A seguito della consultazione con le parti interessate svoltasi nel 2007, la Commissione, ha preparato i risultati dei lavori preliminari e un'analisi d'impatto dei diversi scenari di applicazione della zona marittima.¹¹⁵

Lo spazio per il trasporto marittimo europeo senza frontiere, fa parte di una politica marittima integrata per l'UE, in fase di definizione dalla Commissione Europea. Gli obiettivi a medio e lungo termine dell'UE per questa comune politica possono riassumersi in cinque punti: 1) giungere a un livello di sfruttamento durevole ed efficiente dei mari e degli oceani; 2) creare una base comune condivisa di conoscenze e di innovazione per la politica marittima; 3) realizzare le condizioni per offrire una superiore qualità di vita nelle regioni costiere; 4) promuovere la posizione di capofila dell'UE nella gestione internazionale delle questioni marittime; 5) migliorare la visibilità dell'Europa marittima. Per ottenere gli obiettivi indicati, la politica marittima integrata richiede una solida base finanziaria, e una gestione degli affari marittimi attraverso politiche settoriali coordinate.

3.16) La promozione dei trasporti Ecocompatibili: il pacchetto di misure del 2008/2009

La Commissione Europea ha presentato l'8 luglio 2008 un pacchetto di nuove iniziative sui trasporti ecocompatibili, che comprende una strategia per garantire che i prezzi dei trasporti rispecchino più adeguatamente il vero costo per la collettività, in modo da ridurre il danno ambientale e la congestione. La proposta prevede una serie di incentivi per rendere i trasporti più ecologici in concomitanza con la lotta al mutamento climatico.

Le iniziative sono:

- una comunicazione sull'internalizzazione dei costi esterni, *“Rendere i trasporti più ecologici”* (Brussels, 8.7.2008 COM(2008) 433);
- una comunicazione sulla riduzione del rumore ferroviario, *“Misure antirumore per il parco rotabile esistente”* (Bruxelles, 8.7.2008 COM(2008) 432);

¹¹⁵ Comunicazione: Una politica marittima integrata per l'Unione europea, COM (2007)575 def.; COM(2007)574 def. SEC(2007)1279 SEC(2007)1280; SEC(2007)1283}

- una proposta legislativa concreta per la revisione dei costi per l'uso delle infrastrutture a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci, revisione della Direttiva del Parlamento e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla *“Tassazione di autoveicoli pesanti adibita al trasporto di merci su strada per l'uso di talune infrastrutture”*.

Alla base dell'adozione di queste misure, c'è l'obiettivo di “mobilità sostenibile”, cioè il fatto di scindere la mobilità dagli effetti dannosi che produce, elemento che ha assunto un ruolo sempre più rilevante nella politica dei trasporti dell'UE. Nel riesame del Libro Bianco del 2001, concluso nel 2006, la Commissione ha sottolineato la necessità di realizzare la mobilità sostenibile attraverso un ampio ventaglio di strumenti: da quelli economici ai provvedimenti normativi fino agli investimenti in infrastrutture e alle nuove tecnologie.

In quest'ottica è fondamentale calcolare il “prezzo effettivo” dei trasporti: gli utilizzatori dei trasporti pagano già molto, ma spesso il prezzo è scarsamente correlato ai veri costi che la società deve sostenere per le loro scelte e non li incentiva ad adottare un comportamento che produca meno costi per la collettività.

La strategia sull'internalizzazione dei costi esterni illustra come ciò possa avvenire in tutti i modi di trasporto. Partendo da misure e proposte dell'UE già esistenti, come la tassa sui carburanti e l'inclusione del settore aereo nel sistema UE di scambio delle quote di emissione, il documento prende in esame tutti i costi esterni, compresi i cambiamenti climatici, l'inquinamento a livello locale, l'inquinamento acustico e la congestione.

La strategia è corredata di un quadro comune per la stima dei costi esterni nell'UE.

La proposta di riesame della direttiva riguardante la tassazione degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci per l'uso di alcune infrastrutture (direttiva c.d. "Eurovignetta") è una componente fondamentale della strategia, perché intende istituire un quadro generale che permetta agli Stati membri di calcolare e modulare i pedaggi autostradali in base al grado di inquinamento atmosferico e acustico dovuti, rispettivamente, alle emissioni prodotte dal traffico e ai livelli di congestione nelle ore di punta. In tal modo gli operatori del trasporto merci saranno incentivati ad acquistare veicoli più puliti e a migliorare la logistica e la pianificazione dei percorsi. I pedaggi devono essere esattamente calcolati con sistemi elettronici e tutti i profitti devono essere destinati a progetti aventi lo scopo di mitigare gli effetti negativi del trasporto; si pensi ad esempio ai progetti di ricerca e sviluppo su veicoli più puliti e a minor consumo di carburante. I pedaggi devono essere calcolati secondo un metodo comune per garantirne la trasparenza, la proporzionalità e la compatibilità con il mercato interno. La revisione della direttiva "Eurovignetta" deve passare all'esame del Parlamento Europeo e del Consiglio, che la dovranno adottare con procedura di codecisione se adottato entrerà in vigore prima del 2011.

La comunicazione finalizzata a ridurre il rumore prodotto dall'attuale materiale rotabile definisce le modalità per dimezzare il rumore prodotto dai carri merci. In altri termini, entro il 2014 sedici milioni di persone nell'UE potranno beneficiare di una notevole riduzione dell'inquinamento acustico.

Per il momento i vecchi carri merci sono la causa principale del rumore e per questo alla fine di quest'anno la Commissione proporrà di modificare le norme UE sulle tariffe di accesso per incentivare l'impiego di carri con sistemi di frenatura meno rumorosi.

3.17) L'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti

Gli effetti della mobilità si traducono in costi per la collettività: occorre predisporre un quadro completo ed efficace per valutarli e applicare la relativa tariffazione dei servizi di trasporto. Le linee guida per la valutazione di questi costi esterni dei trasporti sono indicate nel manuale predisposto dalla Commissione e diffuso a gennaio 2008, contenente i parametri di riferimento da utilizzare per le stime.

Questo manuale, elaborato congiuntamente da diversi istituti di ricerca sui trasporti, riassume lo stato dell'arte per quanto riguarda la valutazione dei costi esterni. Vengono presentati i metodi più efficaci per la stima dei costi esterni generati dalle attività di trasporto in relazione all'inquinamento atmosferico, al rumore, ai cambiamenti climatici, alla congestione del traffico e agli incidenti riferendosi principalmente al trasporto stradale. Il manuale aiuterà i decisori politici e le altre parti interessate al valore dei costi esterni, ma sono necessarie integrazioni affinché si disponga di parametri applicabili a tutti i modi di trasporto.

3.18) L'agenda UE per il trasporto merci: step fino al 2012

La Comunità Europea si è posta diversi obiettivi da raggiungere, nell'arco di diversi anni, per lo sviluppo del settore dei trasporti ed ha calendarizzato alcuni di questi obiettivi:

- **Individuare le strozzature e gli ostacoli amministrativi** nella logistica del trasporto merci al fine di prospettare soluzioni concrete;
- Favorire l'**interoperabilità dei sistemi di tele-pedaggio stradale**, come stabilito dalla direttiva 2004/52/CE;
- Definire, mediante il dialogo con le parti sociali, le modalità per migliorare e rendere più attraenti le professioni nel settore della logistica, anche ricorrendo agli strumenti per la **formazione professionale** nell'ambito della politica di coesione;

- Formulare una proposta legislativa sulla **semplificazione del trasporto marittimo a corto raggio** in vista della creazione di uno spazio marittimo europeo senza barriere;
- Elaborare, nel rispetto della normativa vigente e delle convenzioni internazionali, delle norme europee per facilitare **l'integrazione sicura dei modi di trasporto** nella catena logistica;
- Semplificare i requisiti previsti in materia di **accesso ai porti** nell'ambito dei lavori sugli orientamenti e le norme minime relative alla sicurezza marittima e portuale;
- Vagliare le possibili opzioni per modificare le norme applicabili ai **pesi e alle dimensioni dei veicoli**;
- Definire i "**corridoi di trasporto verdi**" e favorire la cooperazione tra le autorità e gli operatori della logistica del trasporto merci allo scopo di promuovere infrastrutture adeguate ai fini del trasporto sostenibile;
- Sviluppare di una **rete ferroviaria dedicata al trasporto merci**;
- Promuovere della creazione ed il riconoscimento delle **Autostrade del mare** in particolare ai fini di un migliore coordinamento delle fonti di finanziamento;
- Incoraggiare lo **scambio di esperienze** tra rappresentanti delle zone urbane per definire raccomandazioni, migliori pratiche, indicatori o norme per la logistica del trasporto urbano;
- Effettuare consultazioni al fine di valutare la necessità di instaurare nell'UE una **clausola *standard* di responsabilità**.

Alcuni di questi obiettivi sono stati quasi raggiunti, altri sono da raggiungere, e migliorare, e si aggiungono ad altri come ad esempio:

- Elaborare, in stretta cooperazione con le parti interessate, una *road map* per l'attuazione del concetto di "**merci *on line***" che consentirebbe di monitorare il flusso delle merci e di automatizzare lo scambio di informazioni in materia, riducendo gli oneri amministrativi ed individuando i punti che richiedono una normalizzazione a livello comunitario;
- Formulare una proposta per il **trasporto marittimo *on line***;

- Istituire un quadro per lo sviluppo delle applicazioni delle **tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni** che tenga conto anche della logistica del trasporto merci nonché del monitoraggio e della tracciabilità delle stesse;
- Stabilire, in stretta cooperazione con le parti sociali ed altre parti in causa, una lista dei requisiti minimi e delle esigenze formative per favorire il **mutuo riconoscimento dei diplomi**;
- Effettuare consultazioni con le parti interessate al fine di stabilire - possibilmente mediante l'elaborazione di un codice delle migliori prassi o di una raccomandazione - **indicatori generici in materia di prestazioni** della logistica del trasporto merci per incentivare il passaggio a forme di trasporto più efficienti e rispettose dell'ambiente;
- Effettuare consultazioni al fine di valutare la necessità di uno strumento giuridico che copra tutti i **regimi di responsabilità** modali in vigore a livello internazionale per tutta la catena logistica multimodale, in vista della presentazione di una proposta legislativa possibilmente nel 2010;
- Esaminare, in consultazione con le parti interessate, le modalità di creazione di un **documento di trasporto unico** per le merci valido per tutte le modalità di trasporto, in vista dell'elaborazione di una proposta legislativa in materia;
- Esaminare, in collaborazione con le parti interessate, il volume disponibile di dati, determinando i fabbisogni di **dati relativi alla logistica del trasporto terrestre**.
- Elaborare una **norma in materia di flussi di informazione** per garantire l'integrazione e l'interoperabilità delle modalità di trasporto sotto il profilo dei dati e per stabilire un'architettura dei dati aperta e solida;
- Stabilire un quadro normativo per la **normalizzazione delle specifiche funzionali** relativi ad un'interfaccia unica per lo scambio di informazioni tra le imprese e le amministrazioni e tra le imprese stesse;
- Stabilire una **rete degli istituti di logistica** e promuovere le iniziative industriali per lo scambio di esperienze e la diffusione delle migliori pratiche;

- Elaborare, d'intesa con l'industria e possibilmente mediante l'adozione di un codice delle migliori prassi o di una raccomandazione, una serie di **valori di riferimento generici applicabili ai terminal**;
- Valutare la **compatibilità delle unità di carico** utilizzate nel trasporto aereo e negli altri modi di trasporto, formulando, se necessario, le opportune proposte legislative;
- Rafforzare i “**corridoi verdi**” nel contesto delle reti transeuropee di trasporto e del programma Marco Polo relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del trasporto merci;
- Rafforzare gli aspetti dell'iniziativa **CIVITAS** (*City-Vitality-Sustainability*, intesa a sviluppare un sistema di trasporto urbano più sostenibile, efficiente dal punto di vista energetico ed ecocompatibile) relativi al trasporto di merci, in vista di un migliore coordinamento con il trasporto passeggeri nonché tra la logistica del trasporto urbano e di quello interurbano.
- Formulare raccomandazioni in materia di **valori di riferimento o di indicatori di prestazione** per misurare l'efficienza e la sostenibilità delle consegne e dei *terminal* nonché la pianificazione e la logistica dei trasporti urbani.
- Creare uno **sportello unico** per le procedure amministrative relative a tutte le modalità di trasporto.
- Attuare il **programma NAIADES** relativo alla promozione del trasporto per via navigabile interna (COM(2006)6).

In Europa nel corso degli ultimi dieci anni si è cercato di favorire la mobilità sostenibile e il raggiungimento di obiettivi ambientali posti dal Trattato e perseguiti anche dalla politica comune dei trasporti¹¹⁶, puntando a un sistema di trasporto di persone e merci efficiente, sicuro e non inquinante, in grado di potenziare il mercato unico europeo. La realizzazione di un sistema di trasporti sostenibile presuppone l'attuazione di una politica lungimirante di trasferimento modale, che sposti il trasporto stradale verso quello ferroviario, marittimo o per via navigabile.

¹¹⁶ Si vedano il Libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” COM(2001) 370 e il suo riesame intermedio Comunicazione della Commissione: “Mantenere l'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per il nostro continente” COM(2006) 314.

In questo contesto, la Commissione ha adottato misure per incentivare il trasporto ecocompatibile e per decongestionare il traffico su strada e ha promosso programmi per sovvenzionare interventi nel settore, quali il programma Marco Polo (I e II) e le reti TEN-T. Un'evoluzione degli orientamenti della politica comunitaria dei trasporti è attesa per giugno 2009, data prevista per pubblicazione della comunicazione della Commissione il "Futuro sul Trasporto".

Tra gli obiettivi comunitari, identificati dal Trattato, si attribuisce un rilevanza particolare al coordinamento dei trasporti nel rispetto degli interessi generali della Comunità, da raggiungere anche attraverso un intervento diretto delle autorità pubbliche. Sono, quindi, previste delle deroghe al principio di non ammissibilità degli aiuti di stato in questo settore. Nel presente lavoro si è partiti dalla disanima della disciplina sugli aiuti di Stato nella normativa comunitaria, utile per individuare e delimitare il campo di intervento delle autorità pubbliche nella materia di incentivi alle diverse tipologie di trasporto merci.

CAPITOLO QUARTO

LE AUTOSTRADE DEL MARE

4.1) Le Autostrade del Mare nella politica comunitaria dei trasporti

L'istituzione di un'area europea dei trasporti marittimi è determinante per garantire l'effettivo sviluppo delle "autostrade del mare", le rotte chiave per il trasporto marittimo tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Sei anni dopo l'annuncio di questa iniziativa nel "Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti", la Commissione ha pubblicato una relazione sui progressi compiuti nello sviluppo delle autostrade del mare. La relazione mostra che gli Stati membri sono attivi nella creazione di meccanismi di sostegno per le autostrade del mare, e anche il settore privato ha mostrato grande interesse per l'idea, e non solo di finanziamento, ma di vere offerte attraverso strumenti comunitari.

Per far fronte a tali sviluppi, la Commissione ha aperto una consultazione su una serie di iniziative, tra le quali l'elaborazione di indicatori di performance e l'analisi comparativa delle diverse opzioni per trasportare le merci dal loro punto di origine alla loro destinazione.

La Commissione ritiene che un primo elenco di progetti per le "autostrade del mare" possa essere adottato già a partire dal 2010. *Luis Valente de Oliveira*, coordinatore europeo per questo progetto, ha l'incarico di agevolare la cooperazione tra i settori pubblici e privati per l'utilizzo efficiente delle risorse finanziarie messe a disposizione attraverso il programma TEN-T e Marco Polo.

Con il termine "**Autostrade del mare**" si intende il complesso integrato di infrastrutture marittime e terrestri necessarie al trasporto delle merci. La formulazione linguistica non è stata solo una semplice proiezione marina delle più note autostrade terrestri, ma ha riassunto la volontà politica di rileggere e riprogettare le rotte delle merci all'interno del continente europeo dal Mar Baltico al Mar Mediterraneo.

Una rilettura divenuta necessaria per capire come orientare le merci stesse su percorsi misti tracciati (ferroviarie e stradali) e non tracciati (rotte marine), in modo da ridurre i costi del trasporto, velocizzare i tempi e decongestionare il

traffico terrestre. Riprogettare in tal senso la gestione dei traffici ha consentito, e consentirà, anche la riduzione delle emissioni inquinanti con ricadute positive in termini di sicurezza e tutela ambientale. Una politica ambiziosa quella europea, che ha fatto del traffico mercantile la piattaforma ideale su cui impiantare un imponente programma di interventi economici, tesi anche alla promozione di una rinnovata coesione sociale tra i paesi europei e quelli periferici al Vecchio Continente, e tra i loro popoli. Un dibattito nato quasi 30 anni fa.

La prima decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle Autostrade del Mare giunge a soli 4 anni di distanza dall'introduzione del concetto di Rete Transeuropea di Trasporti (TEN-T) introdotto nel 1992 dal Trattato di *Maastricht*. Con le reti TEN-T si intendeva promuovere una politica dei trasporti più integrata e intermodale, che migliorasse il collegamento tra gli Stati membri della Comunità europea. Con la decisione n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996 e con la n. 884/2004 del 28 aprile 2004, il concetto si va via via precisando. Tanto che, nell'art. 12 bis si afferma *“la rete transeuropea delle autostrade del mare intende concentrare flussi di merci su itinerari basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici. Le autostrade del mare non dovrebbero escludere il trasporto misto di persone e merci, a condizione che le merci siano predominanti”*.

Nel 2003 dopo una revisione proposta dalla Commissione viene redatto un rapporto con una serie di priorità: tra queste la Autostrade del mare, del mar Baltico, dell'Europa dell'est, del sud-est (collegamento del mare Adriatico e il mare Ionio e il Mediterraneo fino a Cipro) e del sud-ovest (Mediterraneo occidentale con il collegamento di Spagna, Francia, Italia, Malta fino ai collegamenti dell'Europa del sud-est). In linea con le decisioni prese sono nati i primi programmi tra cui: Marco Polo (sistema informativo sull'alternativa marittima dedicata all'autotrasporto), *Ecomos* (abbattimento dei gas di scarico delle navi per le autostrade del mare) e TEN-T (suddiviso in quattro distinti

progetti: *Westmos, EastMed Mos, WestMed Corridors e Acces-Med*).

Le autostrade del Mare fanno parte di un sistema che integra vie navigabili, collegamenti ferroviari e stradali, che consente il trasporto di merci sulle lunghe distanze o in alternativa a tracciati difficoltosi. I servizi all'interno di questo sistema sono effettuati utilizzando navi cosiddette RO-RO (*Roll on- Roll-off*). Questo tipo di armamento ha due grandi famiglie: le navi traghetto Tuttomerci (Ro-Ro) o miste (Ro-Pax), che fanno la spola tra due porti con un'intensa frequenza. Vi è poi il naviglio di minore dimensione costituito dalle navi *Feeder* o *Multipurpose*. Queste sono navi che possono imbarcare camion, container, ecc., con una frequenza ridotta, normalmente settimanale. Con queste unità si collegano i grandi porti con gli scali che servono i retroterra regionali. Le navi traghetto "tuttomerci" e quelle *feeder* o *multipurpose*, non trasportano il camion con l'autista ma soltanto il semirimorchio, e hanno un numero massimo di passeggeri ammessi che non può superare le 12 unità.

A fare il punto in Italia sullo stato di sviluppo delle autostrade del mare, interviene la Corte dei Conti, nel luglio 2009, con una relazione di 88 pagine rivolta agli enti interessati dagli interventi infrastrutturali per la realizzazione delle "autostrade del mare".

La Corte dei Conti, nel suo rapporto precisa che " è necessaria una precisa delimitazione, in sede di programmazione, delle rotte e dei porti interessati al progetto delle autostrade del mare che tenga conto del bacino di utenza delle reti stradali e/o ferroviarie esistenti o realizzabili evitando la proliferazione di terminali di traffico e la dispersione delle risorse. Segnala, inoltre, la necessità di una corrispondenza tra gli obiettivi della programmazione e le scelte espresse in sede di piani operativi triennali e l'individuazione di opere ed interventi coerenti con tali obiettivi e tempisticamente cantierabili e un'aderenza degli interventi delle Autorità Portuali e aziende speciali ai piani approvati dal ministero con gli appositi decreti ministeriali o determinazioni direttoriali, senza dimenticare la necessità di realizzare un'efficiente e tempestiva azione di monitoraggio al fine di apportare correzioni ai programmi.

Nel complesso, il bilancio della Corte dei Conti sulle autostrade del mare, vede

su 202 interventi previsti, 70 ancora alla fase di progettazione, 34 in corso e 98 ultimati. Ma dal confronto tra il numero degli interventi ed il loro importo, si sottolinea un *trend* negativo, infatti gli interventi ultimati hanno riguardato una parte limitata dei finanziamenti: poco più di 273 milioni di euro su un totale di oltre un miliardo e 640 milioni di euro¹¹⁷. Gli interventi ancora in fase di progettazione, pur essendo in numero inferiore (70 rispetto ai 98 ultimati) interessano circa un miliardo di euro; gran parte del progetto generale è, dunque, ancora da attuare.

Le criticità evidenziate dalla Corte sono tante, a cominciare dalle difficoltà nel determinare le quote di traffico commerciale che, in base a stime ufficiose fornite dalla Ram (Rete Autostrade Mediterranee), sarebbe pari al 4,5%.

Poi nel fatto che le autostrade del mare si avvalgono di strutture (portuali, stradali, ferroviarie) di norma utilizzate anche per la generalità del traffico, alle difficoltà nell'individuazione delle opere da finanziare e al progressivo affinamento dei decreti ministeriali di ripartizione delle risorse finanziarie, che solo a partire dal 2004 identificano espressamente gli interventi per le autostrade del mare. Tra le altre difficoltà segnalate, la Corte dei Conti rileva, sulla base anche dei rilievi mossi dalle varie autorità portuali e amministrazioni dello Stato, “un grado di dispersione e parcellizzazione delle opere che appare eccessivo anche per una realtà, quale quella del nostro Paese”. A questo si aggiunge l'attività di monitoraggio di competenza del ministero che presenta carenze e ritardi. E le modalità di finanziamento attraverso il ricorso a mutui a carico dello Stato secondo limiti di impegno annuali predeterminati per legge che aggiungono incertezze al quadro gestionale.

Ad aggiungersi vi sono anche i problemi della portualità generale italiana che influiscono negativamente sulla realizzazione del progetto delle autostrade del mare: la polverizzazione della portualità, senza una sistematica specializzazione nell'ambito dei sistemi territoriali; l'eccesso globale di accostamenti con arredamenti meccanici obsoleti; insufficienza di piazzali e magazzini dedicati (derrate alimentari, catena del freddo, ecc) la carenza di attrezzature specializzate

¹¹⁷ Corriere dei Trasporti dati luglio-agosto 2009

per il traffico Ro-Ro e di sistemi informatici adeguati; l'insufficiente profondità dei fondali portuali; l'inadeguatezza delle catene logistiche. A tutto ciò si aggiunge una supposta maggiore onerosità dell'utilizzazione delle autostrade del mare rispetto al traffico "tutto strada" e sulle condizioni per migliorarne la competitività.

Altre osservazioni sono mosse dalle Autorità Portuali ma con le quali la Corte concorda, e riguardano la grande frammentazione delle imprese di autotrasporto, le carenze del sistema ferroviario, la concentrazione stradale e ferroviario su tratte limitate e per lo più regionali.

4.2) Le autostrade del mare nella politica nazionale dei trasporti.

Secondo un recente studio¹¹⁸ il traffico via mare rappresenta soltanto il 5% del totale. Dal 2002 ad oggi l'incremento del traffico è passato dall'1,5% al 3,5%. Ma nell'Allegato Infrastrutture al Dpef per il prossimo triennio che il Cipe e il Consiglio dei Ministri hanno approvato il 14 luglio 2009, c'è anche spazio per le Autostrade del mare, a riprova che c'è l'intenzione di incrementare tale sistema trasportistico che non ha ancora raggiunto i livelli di utilizzo necessari per offrire un contributo adeguato contro l'eccessiva congestione delle strade e autostrade.

Nel Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea dell'ottobre 2008, l'Italia ha proposto un monitoraggio delle Reti TEN-T per costruire insieme agli altri Paesi europei un "Piano Euro Mediterraneo" che dia forza e continuità alle reti terrestri e alla loro interazione con le autostrade del mare. Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 30 marzo 2009 la Commissione europea ha accettato la proposta del Ministro Matteoli e si sta dando attuazione a tale iniziativa.

Infatti, sono stati firmati diversi protocolli d'intesa con i Paesi rivieraschi del Mediterraneo finalizzati ad incrementare tale sistema di trasporto e gli scambi commerciali, inserendo anche i porti di altri paesi come l'Egitto e la Turchia.

Gli accordi con i Paesi africani e non, che si affacciano sul Mediterraneo sono

¹¹⁸ Corriere dei trasporti: POLO Porti&Logistica, Supplemento al numero 32, Luglio/agosto 2009

strategici e fondamentali per lo sviluppo dei traffici da e verso l'Europa e quindi per l'Italia, che nell'Europa è una sorta di piattaforma formidabile da sfruttare al massimo.

La finalità delle autostrade del mare è quella di trasferire dalla modalità su gomma a quella marittima un rilevante numero di veicoli pesanti, con l'effetto di decongestionare la rete stradale, di abbassare i livelli di inquinamento e di contenere i consumi energetici; nel triennio 2005-2007 si sono registrati risultati significativi, con una percentuale di oltre 5% del volume complessivo di traffico commerciale trasferito sulla modalità marittima.

Ed è stato possibile raggiungere tale traguardo anche grazie alla Società Rete Autostrade del Mare istituita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; tale Società oltre a dare attuazione all'obiettivo comunitario riguardante le "autostrade del mare" sta direttamente curando l'attuazione del "progetto *ecobonus*", vale a dire l'erogazione di incentivi all'autotrasporto (241 milioni di euro nel triennio 2007-2009) per favorire il trasferimento dalla modalità stradale a quella marittima.

In Italia, nell'ultimo periodo, si assiste ad un crescente aumento del trasporto container attraverso il Tirreno, che collega i porti italiani occidentali alla Spagna. Il porto di Gioia Tauro ha un ruolo sempre più forte come scalo *transshipment* (durante gli ultimi 5 anni ha assunto una posizione molto prominente a livello globale nel *ranking* dei porti commerciali). E i porti del Nord Adriatico hanno recentemente firmato un accordo per articolare al meglio le loro funzioni, con il proposito di fornire un migliore approvvigionamento per un *hinterland* europeo allargato. Così, lentamente ma stabilmente, la posizione del trasporto marittimo sta diventando via via più importante.

E' fondamentale tenere presente che i punti più critici sono costituiti dall'efficienza dei porti e dai collegamenti con *l'hinterland*. Il trasporto deve essere affrontato come un'attività pluri-modale, rimuovendo i colli di bottiglia per assicurare all'intera catena un'operatività competitiva.

Inoltre, la dove i fondi comunitari disponibili per il potenziamento dei porti e delle infrastrutture, per lo start-up dei nuovi servizi marittimi e per investimenti

in navi e attrezzature, non siano sufficienti per portare avanti tali progetti è possibile l'intervento finanziario degli Stati membri.

A tale riguardo, infatti, è intervenuta la Commissione Europea con la Comunicazione 2008/C 317/08 "Orientamenti relativi ad aiuti di Stato ai trasporti marittimi integrativi del finanziamento comunitario con l'apertura delle autostrade del mare", stabilendo che ciascun Paese UE può concedere finanziamenti nel settore dello *short sea shipping* al fine di ottimizzare la catena intermodale e decongestionare le strade. L'aiuto complementare concesso dagli Stati membri deve avere la stessa intensità e durata massima del finanziamento comunitario e non può essere cumulabile con compensazioni a titolo di servizio pubblico.

Sono inoltre ammessi, come detto in precedenza, altri schemi di aiuti di Stato volti a sostenere indirettamente la navigazione a corto raggio, incoraggiando il trasferimento del traffico merci dalla modalità terrestre a quella marittima, si fa riferimento al sistema dell'Ecobonus.

Accanto agli aiuti di Stato e agli stanziamenti previsti ogni anno dal bilancio TEN-T e dal Programma Marco Polo, sono possibili altre forme a sostegno delle ADM, quali:

- **i finanziamenti della BEI**, che concede prestiti a lungo termine fornendo sugli stessi una garanzia (*Loan Guarantee Instrument for Trans-European network projects- LGTT*) contro i rischi della fase successiva alla realizzazione del progetto nei primi 5-7 anni (concessi ad esempio a riduzione non previste negli introiti legati all'uso di una determinata infrastruttura). L'intervento finanziario della BEI può arrivare a coprire fino al 50% del costo dell'investimento dei progetti;
- **i contributi apportati dai Fondi Strutturali**. Secondo il regolamento dei Fondi Strutturali europei, almeno il 60% della quota assegnata allo Stato membro deve essere utilizzata per finanziare interventi che sostengono lo sviluppo dei corridoi europei e delle ADM. In particolare con il Fondo FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) il massimale di cofinanziamento riconosciuto ammonta al 75% della spesa pubblica, mentre ci sono altri fondi

che possono raggiungere anche l'85% (Fondo di Coesione). Con questi meccanismi sono stati finanziati anche una serie di progetti europei di studi e ricerche, come ad esempio il progetto Sonora.

4.3) Le quattro macro-direttrici delle Autostrade del Mare

Le quattro macro¹¹⁹ direttrici individuate nell'ambito delle reti TEN-T sono:

1. Autostrada del Mar Baltico: che connette i Paesi del mar Baltico a quelli dell'Europa centrale e occidentale, incluso il collegamento attraverso il canale del Mare del Nord;
2. Autostrada del Mare dell'Europa Occidentale: che collega il Portogallo e la Spagna, attraverso l'arco atlantico, con i porti francesi settentrionali sino al Mare d'Irlanda e al Mare del Nord;
3. Autostrada del Mare dell'Europa Sudoccidentale: (cd Mediterraneo occidentale) che collega Spagna, Francia, Italia e Malta;
4. Autostrada del Mare dell'Europa Sudorientale: (cd Mediterraneo orientale) che copre l'area adriatica e ionica sino a Cipro e alla Turchia.



¹¹⁹ <http://www.ramspa.it>

4.4) I limiti delle Autostrade del Mare

Le autostrade del mare potrebbero essere una vera alternativa al trasporto su strada. Purtroppo hanno dei limiti oggettivi su cui non si è ancora agito. Un esempio è la mancanza dei caselli. Dovrebbe essere uno strumento che velocizza l'accesso al traghetto e invece è l'opposto: tutti i controlli, gli intasamenti e gli imbuto che ci sono per arrivare ai porti e nelle città fanno sì che questo diventi un elemento negativo.

Le autostrade del mare dovrebbero essere delle vie di comunicazione che si possono prendere sempre. Non è ancora così, fino a che non ci sarà davvero un servizio continuo.

Magari con la telematica si possono implementare la possibilità prenotare prima, o di conoscere in tempo reale da quale porto parte il primo traghetto utile per la destinazione del caso. I fondi sono stati stanziati, forse non sono sempre sufficienti, ma devono prima di tutto essere finalizzati ad un progetto.

Non bastano i fondi solo per uno sconto per delle linee sature in alcuni periodi e in altri no. Così non si risolve il problema che è a livello strutturale. E' necessario incentivare il trasporto dei *trailer* (il rimorchio, veicolo stradale per il trasporto di merci privo di motore), non del mezzo completo. Bisogna mettere i rimorchi sul traghetto, e poter trovare a disposizione un mezzo che lo gestisce e lo porta dove necessario. E questo è un limite che ci sarà sempre se non ci saranno strutture e soggetti che si mettono insieme e si consorziano per gestire questa attività.

Si può oggi dire che un paese europeo come l'Italia ha messo in campo una buona pratica per l'uso delle autostrade del mare. In uno scenario apocalittico per l'intera economia, e in particolare per l'autotrasporto, il pagamento dei contributi del 2007 è un dato certamente positivo.

Ma l'attenzione deve essere rivolta all'eliminazione dei cosiddetti "colli di bottiglia" pena l'annullamento degli stessi benefici che lo *start up* dell'ecobonus può avere rappresentato.

E' indubbio che, attraverso l'uso delle autostrade del mare è possibile economizzare il "tempo": elemento che, nell'autotrasporto non regola solo l'orario di lavoro, ma anche i tempi di guida e di riposo. Questa economia, spesso, è annullata dal congestionamento infrastrutturale. Operatività che dovrebbe essere costantemente all'attenzione di tutta la "filiera logistica". E' altrettanto vero che la migliore intermodalità può essere rappresentata dal cosiddetto "non accompagnato", ma in tal caso è necessario avere basi operative in ogni scalo: come accade nel bell'esempio della tratta Catania - Ravenna dove il coefficiente di riempimento nave ha delle ottime performance e dove sono imbarcati esclusivamente semirimorchi.

L'auspicio è che si aprano tavoli di confronto a livello nazionale, anche all'interno della Consulta per analizzare e risolvere i problemi legati ai colli di bottiglia. E che, contestualmente, si rilanci il progetto a livello europeo, affinché questa buona esperienza italiana possa essere governata in tutta Europa con una gestione unica.

Indubbiamente le autostrade del mare sono una risposta ad un'esigenza del Paese, che ovviamente necessita di una politica dei trasporti più equilibrata. La scelta fatta della XVI legislatura di portare avanti il progetto delle autostrade del mare e inserirle nelle grandi reti di comunicazione, le reti TEN è stata una grande idea del ministro Lunardi, che riuscì a far passare in Europa questo principio e dare attuazione – primo Paese in Europa – all'individuazione delle Autostrade del mare e ad un'iniziativa di finanziamento che ha poi introdotto il bonus ecologico per i trasporti marittimi. La Commissione europea riconobbe nel provvedimento tutti gli elementi di opportunità.

Il problema adesso è la funzionalità: gli autotrasportatori riescono ad ottenere quel bonus ecologico a distanza di quasi 3 anni da quando il meccanismo si è messo in moto.

Le autostrade del mare vanno incentivate attraverso due strumenti, il primo infrastrutturale: bisogna creare collegamenti fluidi con le retroportualità; il secondo: e' il rispetto delle normative sui tempi di guida e di riposo, elemento che indubbiamente induce ad utilizzare le autostrade del mare. Quindi maggiori controlli su strade e maggiore applicazione delle norme vigenti. Questi elementi consentirebbero il decollo delle autostrade del mare.

Le autostrade del mare erano inserite nel Patto della Logistica col piano della Logistica del 2006: si è fermato quello che era un patto condiviso, sottoscritto da tutte le realtà economiche e sociali che si occupano di movimentazione nel nostro Paese.

Gli altri Paesi sono andati molto più avanti, ci sono state sempre intese e scambi tra l'Italia e gli altri Paesi, le imprese si sono sempre organizzate per conto loro, con accordi commerciali tra di loro. Quando non si muove la politica si muovono le imprese.

Di seguito si riportano alcuni autorevoli pareri da parte di presidenti delle diverse autorità portuali dei maggiori porti italiani.

Secondo il Presidente dell'Autorità Portuale di Livorno, dott. Piccini¹²⁰, i Ro-Pax sono il futuro, infatti si stanno adeguando i servizi del porto per questa modalità mista, passeggeri e mezzi ro-ro, per garantire i migliori servizi di accoglienza a turisti e merci. Attualmente il porto di Livorno è collegato con le principali isole, grazie anche dalla sua posizione vicinissima alla Corsica e alla Sardegna. E' collegato con linee regolari a Valencia, Barcellona, e Malaga e con la Spagna sono in corso accordi per una linea su *Tarragona*. Si sta lavorando, con la Francia, per ripristinare la linea su Tolosa, e sono già attivissimi i collegamenti *extrashengen* con Tunisi.

¹²⁰ Supplemento al n. 32 del Corriere dei trasporti, op.cit pag 20

Livorno e' altresì collegata con Malta e sono in corso contatti per una linea anche con la Libia. E' in previsione la costruzione non solo di un nuovo terminal ma di una struttura poliedrica che sarà collegata via ferrovia anche con l'Interporto Toscano di Guasticce.

Presso l'interporto saranno previsti servizi specifici per gli autotrasportatori, sarà dotato infatti di un albergo e servizi ristoro, sarà tratteggiata la viabilità di accesso da e per il porto, già dotato di avanzati sistemi di controllo sia per facilitare le operazioni di imbarco che per la sicurezza. Le Autostrade del Mare sono da considerare un'opportunità' di crescita sociale e culturale non solo per i porti italiani ma per tutti quelli dei paesi del Mediterraneo, in particolare quelli del Nord Africa, infatti sono da considerare come un'occasione per stringere rapporti di collaborazione non solo commerciali ma anche sociali, per favorire scambi e far diventare il Mediterraneo il mare della pace e della cooperazione.

Il Presidente dell'Autorità' Portuale di Civitavecchia, dott. Ciani¹²¹, ritiene che il porto rappresenti un'opportunità' per tutti. Con la chiusura della Salerno - Reggio Calabria, ci saranno circa 2 mila tir che attualmente la percorrono, diretti in Sicilia e Calabria, che non potranno arrivarci . Essenziale è dunque implementare le reti autostradali dal mare per rendere possibili i collegamenti con il Sud d'Italia e non solo. Le autostrade del mare rappresentano più di un'alternativa per il trasporto di mezzi e persone e bisognerebbe, sempre di più, sostenerli e garantirli. Lo stesso ministero delle Infrastrutture e Trasporti attraverso la sua struttura operativa Rete Autostrade Mediterranee Spa, ha incoraggiato, con l'ecobonus, questo tipo di trasporto. L'obiettivo è quello di sostenere le imprese di autotrasporto a fare il miglior uso possibile delle rotte marittime, per trasferire quote sempre maggiori di merci alle più convenienti vie del mare.

¹²¹ Supplemento al n. 32 del Corriere dei trasporti, op. cit. pag. 20 ss

Il Porto di Civitavecchia da anni si sta muovendo in questa direzione e ha consolidato il traffico delle Autostrade del mare che può contare oggi su 11 banchine ro-ro e 31 accosti disponibili, 6 linee e 14 collegamenti nel Mediterraneo con Spagna, Francia, Tunisia, Turchia, Malta, Libia, Sicilia, e Sardegna e rispetto al 2007, un incremento del 15%.

Per essere pronti ogni anno alla stagione estiva bisogna ottimizzare i servizi, razionalizzare gli accosti, aumentare la sicurezza, professionalizzare gli operatori portuali. E' previsto l'avvio di una nuova linea per ora soltanto merci: la Civitavecchia – Livorno - Malaga, dell'Ustica Lines. La nave arriverà il lunedì alle 8 per ripartire alle 13, una volta alla settimana. Nel suo primo scalo in città ha scaricato 70 semirimorchi, caricandone 60. La prospettiva per il futuro è quella di incrementare gli scali, portarli almeno a 2 a settimana, dedicandole magari uno alla linea diretta verso Malaga, incentivando anche il traffico passeggeri.

Ultimamente, è stato presentato nell'ambito dell' ECC – *European Maritime Day* il progetto della nuova darsena traghetti del porto di Civitavecchia. Le opere marittime sono state finanziate nella legge obiettivo del Cipe con circa 150 milioni di euro (darsena traghetti, darsena servizi, prolungamento dell'antemurale) mentre per la stazione marittima e la piastra a terra illustrata sono stati coinvolti i principali armatori del ro-ro ed altri potenziali investitori per valutare la possibilità di realizzare l'opera in *project financing*.

Il progetto prevede la possibilità di approdo ai moli per 10 navi in contemporanea e una superficie di servizi suddivisa in tre diverse aree: e' la nuova darsena traghetti a servizio in grado di garantire alle Autostrade del mare maggiore efficacia. Il progetto, piuttosto ambizioso renderebbe più snello il flusso di veicoli e viaggiatori all'interno dello scalo. Passeggeri a piedi da una parte, imbarco con auto a seguito dall'altra, e tir e mezzi pesanti con merci al seguito in un'area dedicata a breve e lunga sosta dogale.

Il Presidente dell'Autorità Portuale di Genova, dott. Merlo¹²², considera gli andamenti del mercato estero del Nord Africa in significativa crescita. Inoltre si registra un tentativo, da parte degli operatori, nella direzione di considerare le Autostrade del Mare che può mettere insieme trasporto merci e una parte residuale di passeggeri. Questo fa comprendere che il traffico merci, anche in questo ambito, è ridotto: e quindi si pensa di fare una compensazione minoritaria affinché le società possano affrontare la fase emergenziale. Purtroppo la crisi è pesante e si fa sentire nelle aree di Imperia e Savona.

Oltre a ragioni di costi il problema più grosso è quello di un eccessivo frazionamento del mondo dell'autotrasporto. Le economie di scale si fanno, solo se i gruppi sono di certe dimensioni. Bisogna rafforzare le relazioni tra i paesi comunitari e incentivare fortemente l'uso del trasporto marittimo. Le Autostrade del Mare sono una possibilità ma bisogna fare ancora molto, anche in termini di sensibilizzazione.

Il Presidente dell'Autorità Portuale di Napoli, dott. Dassatti¹²³, sostiene che il traffico di cabotaggio di medio raggio, noto anche come Autostrade del Mare, rappresenta uno dei settori di punta dell'economia del porto di Napoli, in questo scalo si svolge il 49% del traffico nazionale, riferito ai collegamenti con la Sicilia. L'Autorità portuale ha favorito il settore, riorganizzando gli spazi e potenziando le infrastrutture dedicate a questa tipologia di traffico. L'intento è ora quello di elevare la qualità complessiva dei servizi offerti. E' necessario accrescere gli *standard* di sicurezza delle informazioni e dell'accessibilità alle aree d'imbarco.

¹²² Supplemento al n. 32 del Corriere dei trasporti, op. cit. pag. 21 ss

¹²³ Supplemento al n. 32 del Corriere dei trasporti, op. cit. pag. 23 ss

4.5) La Rete Autostrade Mediterranee

La RAM viene istituita nel 2004, per realizzare il Programma Nazionale delle Autostrade del mare in attuazione del corrispondente Progetto europeo previsto dal Piano Generale delle *Reti Trans Europee* TEN-T. Collabora, come organismo *in house*, con il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella pianificazione e nel coordinamento degli interventi in attuazione delle Direttive europee sulle Autostrade del mare. I suoi compiti: favorire lo sviluppo di nuovi accordi bilaterali/multilaterali tra Italia e Paesi partner del Mediterraneo; prenotare risorse finanziarie comunitarie da destinare ai progetti nazionali; elaborare il *Master Plan* nazionale sugli adeguamenti funzionali e di servizio per migliorare l'accessibilità terrestre dei porti; ricercare potenziali partner finanziari (pubblici e privati) e/o imprenditoriali per la realizzazione dei progetti previsti dal Programma; sostenere l'avvio della Legge 265/2002 "Ecobonus"; promuovere l'innovazione e il trasferimento delle tecnologie nel comparto del trasporto marittimo.

Per l'Italia le Autostrade del Mare hanno avuto un rilevante sviluppo soprattutto sul versante tirrenico, e quindi Mediterraneo occidentale, grazie ad un reticolo fitto di rotte e servizi di Autostrade del Mare che legano ormai il nostro Paese e suoi porti tirrenici – Genova, Civitavecchia, Livorno, Salerno e gli scali siciliani, con la Spagna, sponda privilegiata.

Sul versante adriatico e orientale si affacciano economie più fragili, e certo in via di sviluppo (Slovenia, Montenegro, Albania), che hanno relazioni commerciali meno intense con l'Italia. C'è poi un intensissimo sviluppo nel mare del Baltico, nel Mare del Nord, che collega tutti i partner europei: Germania, Danimarca, Norvegia e Svezia. Molto interesse desta anche lo sviluppo del Nord Atlantico.

Tre quindi sono i quadranti su cui interviene il progetto europeo: Mediterraneo, Baltico e Nord Atlantico, e in quest'ottica assume rilievo l'accordo franco-spagnolo con lo stanziamento di 30 milioni di euro per 5 anni a sostegno di collegamenti di autostrade del mare tra i porti francesi di *Le Havre*, *Nantes* e *Sain Nazaire* con *Gijon* nel nord della Spagna, *Vigo* e *Algesiras*, nel sud della

Spagna. Anche l'Italia farà parte della partita, è previsto un accordo bilaterale tra Spagna e Italia, per iniziative di sostegno finanziario per l'ulteriore sviluppo delle Autostrade del mare tra l'Italia e la Spagna, appunto. L'accordo prevede anche l'istituzione di una commissione permanente mista, ad alto livello ministeriale, proprio per esaminare le nuove iniziative e ammettere al finanziamento nuovi progetti sulle stesse rotte, in modo da consolidare il reticolo di collegamenti con la Spagna.

Sempre nell'ambito del RAM, il Governo italiano è coordinatore di un altro progetto il "*West Med Corridors*" per la costruzione di un *Master Plan* nel Mediterraneo occidentale al quale partecipano Italia, Francia, Spagna e Malta.

Un analogo progetto è quello dell' "*East Med Corridors*" che riguarda il Mediterraneo orientale e al quale partecipano Italia, Grecia, Slovenia, Cipro e Malta. Si è previsto l'allargamento del progetto al Mar Nero per coinvolgere Bulgaria e Romania e l'UE ha condiviso questa prospettiva.

L'Italia e il RAM hanno promosso anche il progetto Adriatic Gateway, che intende realizzare un collegamento stabile tra paesi del Mediterraneo orientale in particolare l'Egitto e i porti del Nord Adriatico (Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste), per immaginare di attivare un collegamento stabile, a cadenza bisettimanale, tra il porto di Alessandria d'Egitto che farebbe da porta di accesso verso il Mediterraneo orientale, e l'Adriatico come *gateway* dell'Europa. Le Autostrade del Mare sono viste sempre più, in una prospettiva comunitaria, come strumento di integrazione euromediterranea, per avvicinare sempre di più l'Europa comunitaria ai paesi del nord Africa, ormai in una fase di sviluppo, il Maghreb, la Libia, l'Egitto e ovviamente non con un treno o un camion, ma grazie al mare.

Per risolvere le criticità di questo sistema di trasporto, bisogna innanzi tutto mettere in efficienza la portualità nazionale, che altrimenti rischia di essere tagliata fuori da ogni competitività a livello del Mediterraneo, soprattutto con l'affacciarsi delle nuove portualità. Infatti paesi come l'Algeria o l'Egitto hanno fatto forti investimenti sui porti, come ad esempio a *Port Said*, *Damietta*, *Alessandria*. Sono indispensabili gli investimenti infrastrutturali, e fondamentale

è il tema delle connessioni tra i porti e il retro porto. Non serve incentivare con l'ecobonus l'autotrasporto se poi si costringono gli autotrasportatori a tempi insostenibili sulla cinta di uno scalo nazionale, senza considerare cioè l'ultimo miglio.

I porti sono storicamente collocati dentro i grandi tessuti urbani, in considerazione di ciò s'inserisce un'interessante proposta presente della riforma dell'ordinamento portuale, illustrata dal presidente della Commissione Lavori pubblici al Senato, Luigi Grillo. E' previsto un fondo per interventi riguardante le connessioni ferroviarie e stradali con i porti, alimentato da un accostamento del 5% sull'ammontare degli investimenti previsti nei contratti di programma dall'Anas e di Rete Ferroviaria Italiana.

Bisognerebbe poi fare un ulteriore passo avanti immaginando modelli innovativi di finanziamento delle opere portuali e dei raccordi. Per permettere l'autonomia finanziaria anche ai porti medio - piccoli, bisogna prevedere una formula del partenariato pubblico-privato: è immaginabile pensare di affidare a un soggetto privato la realizzazione di un grande terminal, e che possa farlo a sue spese, affidandogli una concessione lunga che gli consenta un investimento remunerativo (*project financing*).

Sulle "autostrade del mare" sono stati fatti dei passi avanti con l'ecobonus e il programma europeo Marco Polo. Tuttavia, permangono delle criticità. Ci sono poche linee dedicate unicamente alle merci. Occorre potenziarle soprattutto in vista di periodi caratterizzati da notevole flusso turistico in cui viene data priorità ai passeggeri rispetto alle merci. Inoltre, occorre diffondere maggiormente le informazioni sui progetti comunitari a favore delle imprese che investono in intermodalità per estendere a più imprese la possibilità di accedere ai finanziamenti. Il mondo dell'autotrasporto è favorevole all'utilizzo di varie modalità di trasporto. L'obiettivo, infatti, è muovere le merci e non i camion, pertanto l'importante è far girare le merci indipendentemente dalla modalità.

4.6) Segue: il programma per favorire lo sviluppo dello *short sea shipping*

Il trasporto marittimo a corto raggio o “*Short sea shipping*”, che rappresenta oltre il 40% del traffico comunitario espresso in tonnellate/chilometro, costituisce una modalità di trasporto via mare, di merci e passeggeri, tra porti europei e tra questi e quelli dei Paesi terzi confinanti che si affacciano sul Mar Mediterraneo, Mar Nero e Mar Baltico.

La sua importanza è dovuta a molteplici ragioni. Favorisce lo sviluppo delle regioni europee. Rende possibili economie di scala, promuove la crescita economica e sociale dei Paesi terzi; migliora i collegamenti con Regioni e Stati membri insulari e periferici al mercato europeo. Contiene e contrasta la crescita del traffico gommato, riducendo la congestione stradale. La Commissione europea, allo scopo di eliminare gli ostacoli al suo sviluppo e promuovere questa modalità di trasporto e facilitarne l’integrazione nella catena logistica, in modo da offrire servizi “porta a porta” ha elaborato un ambizioso programma COM(2003)155, comprendente azioni di tipo legislativo, tecniche ed operative.

Legislative: Semplificazione, formalità dichiarazione arrivo e partenza – attuazione programma Marco Polo – normalizzazione ed armonizzazione delle unità di carico intermodali – inclusione delle autostrade del mare tra i progetti prioritari e previsione di erogare aiuti di stato per l’avviamento – miglioramento delle prestazioni ambientali.

Tecniche: Manuale per le procedure doganali e informatizzazione delle procedure – ricerca e sviluppo tecnologico per migliorare la qualità la sicurezza e le prestazioni ambientali – individuazione ed eliminazione ostacoli che rallentano questa modalità.

Operative: Sportelli amministrativi unici – preservare il ruolo vitale dei rappresentanti delle amministrazioni nazionali degli Stati membri, quali persone di riferimento ovvero *Focal Point*, garantire buon funzionamento centri di promozione *Shortsea Promotion Centre* – attuazione del monitoraggio del traffico navale – promuovere l’immagine del trasporto a corto raggio come valida alternativa di trasporto – raccolta informazioni statistiche.

Alcuni di questi ostacoli sono stati affrontati e risolti, come ad esempio l’accettazione dei formulari IMO-FAL, relativi alle navi in arrivo e in partenza, la rilevazione statistica dei trasporti merci e passeggeri, contributi finanziari per il secondo programma Marco Polo, inclusione delle autostrade del mare tra i progetti prioritari, istituzione sia dei *Focal Point* che dei *Shortsea Promotion Centre*, che in Italia sono ubicati rispettivamente presso il ministero delle Infrastrutture e Trasporti e l’Associazione Nazionale per la Promozione del Trasporto Marittimo a Corto Raggio, aggiornamento manuale procedure doganali per il trasporto marittimo a corto raggio e adozione nuovo sistema di transito informatizzato.

I trasporti marittimi nella UE-27 dovrebbero passare dai 3,8 miliardi di tonnellate del 2006 a circa 5,3 miliardi di tonnellate del 2018: una crescita poderosa che rischia di aggravare gli attuali problemi del settore.

E’ perciò indispensabile prevedere ed attuare ogni opportuna misura correttiva per superare gli ostacoli ancora esistenti e attuare una politica portuale in grado di migliorare la capacità dei porti e i collegamenti tra porti e infrastrutture ferroviarie estradali attuando la c.d. comodità’, garantire condizioni operative eque e trasparenti, attuare le norme igieniche e di sicurezza del lavoro, proteggere maggiormente l’ambiente.

La Commissione Europea, ha approfondito recentemente COM(2009)10 una delle priorità rappresentata dall'esigenza di istituire un vero "spazio europeo di trasporto marittimo senza frontiere" la cui attuazione è ostacolata da procedure amministrative superflue e/o complesse, duplicazione di controlli, difformità di documenti, problemi di orari degli uffici ed altre problematiche particolari quali:

- tendenza ad utilizzare ferro o gomma per il trasporto merci pericolose in quanto il trasporto marittimo è risultato più costoso, complicato e soggetto a restrizioni;
- difficoltà linguistiche per cui alcune autorità rifiutano manifesti e certificati redatti in lingua diversa da quella nazionale;
- problemi legati ai servizi di pilotaggio;
- non ricorso a sistemi elettronici, da parte di un gran numero di porti, per il trattamento delle informazioni sul trasporto merci e movimento navi;
- adozione del c.d. "sportello unico" solo da parte di pochi Stati;
- esiguità dei collegamenti tra il sistema *SafeSeaNet* e le reti portuali.

La Commissione ha altresì indicato nel documento una serie di misure e raccomandazioni, nella prospettiva di conseguire l'obiettivo di un trasporto marittimo senza frontiere e maggiormente competitivo.

Le misure a breve termine da attuare, per le merci trasportate tra i porti EU sono:

- semplificazione delle formalità doganali mediante modifica del Regolamento di applicazione del Codice doganale comunitario;
- adozione di specifiche linee guida per l'accelerazione dei controlli dei documenti relativi a prodotti animali e vegetali;
- razionalizzazione della documentazione anche rendendo obbligatorio l'uso di sistemi elettronici e lo scambio di dati;

Quelle a medio termine, che la Commissione intende mettere a fuoco con la cooperazione dei soggetti interessati, da attuarsi entro il 2013 sono le seguenti:

- semplificazione norme amministrative per le navi che viaggiano tra i porti UE ma che effettuano scali in un Paese terzo o zona franca;
- potenziamento trasmissione dati mediante sistemi elettronici per conseguire l'obiettivo di un flusso di documenti di trasporto senza interruzioni (*e-Freight*);
- istituzione di sportelli nazionali unici per espletare tutti gli adempimenti utilizzando la trasmissione elettronica;
- semplificazione delle vigenti norme sul trasporto merci pericolose caricate a bordo navi Ro -Ro.

L'attuazione di un trasporto marittimo a corto raggio, senza frontiere e' più competitivo, e' una navigazione impegnativa per la Commissione.

L'Italia con 268,2 milioni di tonnellate è al primo posto nell'interscambio europeo via mare con le grandi aree mondiali. Il traffico merci, dal 2002 al 2005, era cresciuto nei porti italiani nonostante la stagnazione dell'economia a livello nazionale e internazionale confermandosi come settore strategico non solo dal punto di vista della produttività nazionale ma anche per l'occupazione. Oggi lo scenario è quello della crisi, condiviso sia al sud che al nord, e le cause vanno ricercate non solo nella minore crescita economica nazionale rispetto alla media europea, ma anche ai vincoli che hanno frenato le potenzialità di crescita dei porti italiani. Le criticità del sistema portuale, come la scarsa profondità dei fondali, le inadeguate infrastrutture di collegamento, la lentezza delle procedure, fanno sì che ci siano delle ricadute economiche negative, come ad esempio quelle che derivano dalla scarsa rapidità delle operazioni: una giornata di ritardo nella prestazione dei servizi a favore di una nave costretta a rimanere in rada può determinare costi medi aggiuntivi fino a 100 mila dollari.

Quindi per rendere più produttivi i porti si dovrebbero sviluppare servizi logistici, veloci ed efficienti, in grado di sostenere le esigenze degli utenti. La crescita limitata della portualità italiana è quindi causata anche dalla contenuta capacità intermodale dei grandi nodi di scambi infrastrutturali (porti, aeroporti, interporti) e urbani che spesso presentano evidenti segni di saturazione o congestione.

La situazione nel Sud è ancora più critica, come emerge dal Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2009. Il futuro dell'intero Sistema Italia non può prescindere dallo sviluppo delle regioni del sud.

Se il Meridione registra un minor numero di iniziative imprenditoriali e versa in condizioni economicamente svantaggiate rispetto al Nord d'Italia un fatto è però significativo: negli ultimi anni il Mezzogiorno ha registrato, comparativamente, la più significativa crescita di imprese legate al trasferimento delle merci, con punte di eccellenza e di integrazione tra i diversi segmenti della filiera, si pensi all'Interporto di Nola.

Nel Mezzogiorno sono localizzate dodici delle ventitré Autorità Portuali e tutti e tre gli *hub*: Cagliari, Gioia Tauro e Taranto.

Proprio nel Mezzogiorno è stato possibile realizzare i nuovi modelli organizzativi per il trasferimento delle merci via mare imposti allo *shipping* della globalizzazione: i porti di *transshipment*. Il vantaggio riferito alle dotazioni portuali si riflette anche sui dati del traffico che documentano il peso che il Mezzogiorno ha nel traffico delle rinfuse liquide, solide, delle merci varie e dei container. Di contro, in negativo, a fronte di dotazioni portuali e dati di traffico positivo, si nota nel Sud una carenza nei servizi marittimi, soprattutto di raccordi ferroviari e servizi di logistica nelle aree retroportuali.

Molti porti meridionali svolgono per la maggior parte servizi di cabotaggio interno e trasporto passeggeri, non riuscendo a valorizzare pienamente le potenzialità del traffico merci. Sono soprattutto porti di transito delle merci: il patrimonio infrastrutturale del Sud risulta, a parte i porti di *transhipment*, dedicato al traffico locale e poco alla manipolazione “a valore” delle merci. Per non essere tagliati fuori dalle opportunità derivanti dall’internazionalizzazione dei mercati, i porti del Mezzogiorno dovranno adeguarsi oltre che alle dimensioni dei nuovi vettori marittimi, con infrastrutture da destinare a servizi di logistica avanzata e alla domanda di trasporto intermodale.

Il CIPE, Comitato Interministeriale per la programmazione economica, ha approvato l’allegato infrastrutture al *Dpef* - Documento di programmazione economica finanziaria – 2010/2014. Una manovra da 30 miliardi di euro, nel 2009, anno entro il quale sono stati approvati circa l’80% delle opere previste e la loro cantierizzazione per circa 14 miliardi, comportante l’aumento del PIL di circa il 2,3% oltre al mantenimento di livelli occupazionali alti. Le misure per il Mezzogiorno sono cinque interventi mirati: il Ponte sullo stretto di Messina, l’asse ferroviario Napoli - Bari, l’adeguamento ferroviario Battipaglia - Reggio Calabria; il collegamento veloce Palermo Catania, gli *hub* aeroportuali Augusta, Taranto e Brindisi, il collegamento funzionale della Carlo Felice in Sardegna.

Sono previste altre risorse da parte di investitori privati, la portualità del sud è oggi considerata dagli operatori internazionali come parte integrante del mercato nazionale e internazionale dello *shipping*. Ne sono una prova gli ingenti investimenti effettuati e previsti dalle più grandi compagnie marittime mondiali per il loro sviluppo. Il Mezzogiorno appare in bilico tra opportunità da cogliere e ritardi: opportunità connesse alla concentrazione nell’area di gran parte dei traffici, e ritardi correlati alla difficoltà di movimentazione e stoccaggio della merce per il *deficit* delle infrastrutture destinate all’integrazione logistica e intermodale delle merci.

Una volta realizzata la linea ferroviaria Napoli - Bari, la Campania diventerà il crocevia fra i corridoi I e VIII e la Puglia *landbridge* verso i Balcani. Il sistema dei porti Napoli – Salerno sarà esaltata da questa nuova direttrice con nuove opportunità sui mercati dell'est, mentre il sistema portuale pugliese si troverà ad essere connesso con la rete nazionale ed internazionale non solo dalla linea adriatica ma anche ad ovest.

Esiste un modello macroeconomico, elaborato nel 2005 basato sui costi e sui risparmi del risparmio. Il progetto interessa l'Italia, l'Albania, Macedonia e Bulgaria. L'Italia, infatti, è il primo partner dell'Albania e in Bulgaria si registra una forte presenza d'impresе italiane. E' prevista la costruzione di un centro intermodale al confine tra l'Albania e la Macedonia. Si tratta di realizzare le tratte ferroviarie mancanti fra i due paesi per un percorso di circa 15 Km, per completare il tracciato strategico tra il confine e il porto di Durazzo aprendo il Mare Adriatico anche alla Macedonia. Costo stimato per la realizzazione dell'opera: 260 milioni di euro. L'Italia gioca un ruolo molto importante, facendo arrivare con il trasporto combinato mare – ferro le merci che dall'interporto in costruzione sarebbero ridistribuite nei Balcani su gomma.

Le Autostrade del Mare rappresentano una soluzione alternativa e spesso complementare al trasporto stradale e sono finalizzate a far viaggiare camion e automezzi sulle navi, valorizzando il trasporto marittimo, particolarmente rilevante in Italia per la sua configurazione geografica. In tal modo si può limitare la congestione delle strade e ottenere effetti benefici sia sulle esternalità prodotte dal traffico che sulla competitività del prodotto industriale e del territorio. L'unione Europea ha inserito le Autostrade del Mare all'interno dei progetti prioritari per le reti T-TEN (progetto 21 *Motorways of the Sea*) e la Commissione Europea nell'aprile del 2004 ne ha dato la seguente definizione: “ La rete Trans- Europea delle Autostrade del Mare è finalizzata a concentrare i flussi di merci su itinerari logistici basati sulla via marittima attraverso cui sviluppare gli attuali servizi di trasporto marittimo o svilupparne di nuovi , regolari e frequenti, per il trasporto delle merci tra Stati Membri, così da ridurre la congestione stradale e/o accrescere l'accessibilità alle regioni e Stati periferici

e costituite da Isole. Le Autostrade del Mare non escludono il trasporto combinato di merci e persone, purché le merci siano predominanti”¹²⁴.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Sviluppo Italia, come detto in precedenza, hanno costituito nel 2004 la Società RAM – Rete Autostrade del Mare SpA, con l’obiettivo di accelerare in Italia l’attuazione del programma “Autostrade del Mare” seguendo in maniera attiva le direttive europee in materia e accompagnando e facilitando, attraverso un’azione di pianificazione e coordinamento le tante azioni intraprese spontaneamente a livello regionale o locale.

In estrema sintesi l’obiettivo della Società, in linea con la strategia comunitaria, è stato quello di promuovere lo sviluppo di una rete di collegamenti marittimi trans europei in grado di costruire un’effettiva ed efficiente alternativa al trasporto stradale.

La Società è interamente controllata da Sviluppo Italia (95%) e Sviluppo Italia Aree Produttive (5%). In base ai processi di riorganizzazione funzionale delle attribuzioni dei Ministeri, la delega sulle Autostrade del Mare è stata assunta dal Ministero dei Trasporti.

In ambito internazionale l’attività di RAM si è concretizzata attraverso la presentazione di un Master Plan Mediterraneo per l’area orientale (MP SEM MOS) in collaborazione con Cipro, Grecia, Malta e Slovenia. Il progetto consente di definire un piano complessivo per le Autostrade del Mare nel bacino del Mediterraneo Orientale, di cui il nostro Paese, attraverso il Ministero e la Società Rete Autostrade Mediterranee, risulta promotore e partner di riferimento con una funzione centrale per tutto il bacino del Mediterraneo.

¹²⁴ “Binari sul Mare” a cura di Agotino Cappelli Alessandra Libardo Silvio Nocera, anno 2006

In ambito nazionale è stato elaborato con il Ministero di riferimento il Master Plan Nazionale delle Infrastrutture.

In esso vengono definiti quegli interventi che devono essere intrapresi al fine di eliminare i prevalenti “colli di bottiglia” che impediscono una efficace funzionalità di porti e retro porti italiani in una visione euromediterranea.

Per dare attuazione alle azioni pianificate nel *Master Plan* si sono intensificate, nel corso degli ultimi anni, i rapporti con le regioni, finalizzati alla individuazione e progettazione degli interventi strategici a livello locale, per migliorare e potenziare le infrastrutture integrate che favoriscono l’accesso nei porti e che sono indispensabili per lo sviluppo delle Autostrade del Mare.

Pertanto sono state sviluppate politiche di assistenza e di sostegno del Master Plan, attraverso una specifica promozione degli accordi locali con le regioni, con le singole autorità portuali e con i soggetti privati interessati.

Sono stati, ad oggi, firmati molteplici accordi tra regioni, e formalizzate diverse intese tra autorità portuali e porti, alcune di queste intese hanno già prodotto risultati di rilievo, come ad esempio l’avvio a partire dal 2007 di una linea privata di Autostrade del Mare tra Catania e Venezia.

Le analisi ambientali sono state effettuate con contatti diretti con il Ministero dell’Ambiente (ora Ministero dell’Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare) e con la valutazione positiva da parte del MIUR del progetto ECOMOS, relativo a interventi tecnologici sulle navi volti a ridurre le emissioni inquinanti atmosferiche.

In aggiunta, RAM ha realizzato un Progetto focalizzato sul Mezzogiorno. Lo studio approfondisce come il Paese costituisca il punto di cerniere tra i due corridoi marittimi trans europei e la linea transoceanica che attraversa il Mediterraneo da Suez e Gibilterra, e quindi è in grado di svolgere un ruolo di piattaforma logistica per i traffici verso l'Europa con origine/destinazione dai Paesi mediterranei.



Dunque le Autostrade del Mare interpretano un ruolo di protagonismo nella sintesi tra sviluppo economico e logistica. E' un progetto da condurre su due direzioni complementari:

- la prima, collegata al cosiddetto traffico transoceanico proveniente dal Far East (Cina, Estremo Oriente) che utilizza i porti italiani di transhipment (Gioia Tauro soprattutto ma anche Cagliari e Taranto) e che si ridistribuisce in 30 porti europei e sui grandi *hub* nazionali dell'Alto Tirreno e Adriatico;
- la seconda, costituita dal traffico interno al Mediterraneo delle cosiddette RO-RO e delle navi miste Ro-Pax che costituiscono i servizi tipici della Autostrade del Mare.

Attraverso una crescente e graduale integrazione tra direttrici transoceaniche e inframediterranee, da un lato, e porti adiacenti in piattaforme portuali, dall'altro, sarà certamente possibile valorizzare ulteriormente le Autostrade del Mare italiane ed europee, consentendo così al Paese di cogliere appieno le grandi opportunità offerte dal rinnovato scenario globale a vantaggio dello sviluppo economico ed occupazionale dell'intero territorio, ed in particolare del Mezzogiorno.

Sul versante degli incentivi, a partire dal 2006, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il DPR 8/6/2006, che ha previsto il cosiddetto "Ecobonus", avviando quanto previsto dalla Legge 265/2002. Il Ministero dei Trasporti potrà disporre dello stanziamento quindicennale di 20 milioni di euro, ripartito secondo le seguenti percentuali per sotto indicate finalità:

- 90% per interventi di innovazione del sistema dell'autotrasporto merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento dell'intermodalità, con particolare riferimento all'utilizzazione della modalità marittima in luogo di quella stradale, nonché per lo sviluppo del cabotaggio marittimo e per interventi di miglioramento ambientale;
- 10% per interventi di ristrutturazione aziendale e per innovazione tecnologica.

In sintesi, l'Ecobonus rappresenta per il 90% dell'importo stanziato, un contributo di massimo il 30% sul costo del biglietto marittimo che verrà offerto agli autotrasportatori che sceglieranno di viaggiare sul mare in alternativa alla strada, con particolare incentivo a coloro che compiranno un elevato numero di viaggi/anno (1.600), anche con la finalità di promuovere aggregazioni di singoli piccoli operatori in consorzi di medio - grandi dimensioni. Inoltre, il restante 10% dello stanziamento verrà offerto agli autotrasportatori per favorire il processo di riorganizzazione logistica del settore (ristrutturazioni, aggregazioni, innovazioni tecnologiche).

L'importo complessivo verrà comunque impegnato nel corso di tre anni, ricorrendo ad un servizio di anticipo bancario che verrà rimborsato pro quota a valere sullo stanziamento citato.

Le dinamiche di sviluppo delle Autostrade del Mare, hanno rilevato nei primi mesi una crescente diffusione dell'utilizzo della modalità marittima nel Paese, favorita dagli ingenti investimenti degli operatori del settore e da primi significativi segnali di progettualità sistemica da parte delle istituzioni competenti, a diversi livelli europeo, nazionale e locale, tuttavia nei mesi successivi, si è assistito ad una situazione di stallo, dovuta a diversi fattori, primo fra tutti un sostanziale blocco degli investimenti portuali a livello nazionale. Le maggiori difficoltà si registrano infatti, nei problemi di accessibilità funzionale alle piattaforme di origine/destinazione dei flussi di trasporto e nella inadeguata organizzazione logistica degli operatori coinvolti.

Negli ultimi anni sono comunque raddoppiati i servizi di linea effettuati dalle navi Ro-Ro (traghetti ad esclusivo uso delle merci) e Ro-Pax (traghetti misti per passeggeri e merci) e le quote di traffico sottratte alla strada.

4.7) L'accordo del North Adriatic Ports Association

I Presidenti dei porti di Capodistria, Ravenna, Trieste e Venezia, a marzo 2010 hanno sottoscritto l'atto costitutivo del Napa (North Adriatic Ports Association).

Gli scali dell'Alto Adriatico si impegnano formalmente a cooperare e a creare sinergie tra le realtà, per proseguire fianco a fianco nel percorso di promozione territoriale per lo sviluppo dell'attività marittima lungo le rotte nord-sud tramite l'Alto Adriatico.

In accordo con le linee comunitarie che promuovono la creazione di *hub* multiporto, prosegue il percorso intrapreso dai porti nel 2009 con la firma del "*memorandum of undersanding North Adriatic ports articulation*" che istituiva un rapporto privilegiato tra gli scali in modo da presentarsi con maggiore forza e determinazione sui mercati internazionali e di fare del Nord Adriatico la

piattaforma logistica europea per i traffici provenienti dal Far east e diretti verso l'Europa centrale e centroorientale.

Per gestire l'aumento dei traffici i porti appartenenti al Napa hanno progettato importanti piani di investimento, con fondi pubblici e privati (banche e operatori del settore) per potenziare la dotazione infrastrutturale e assicurare competitività agli scali.

E' questo un passo strategico con l'obiettivo di migliorare il potenziale commerciale, la qualità e l'efficienza del sistema portuale dell'Alto Adriatico, dando nuova linfa alla progettazione e alla realizzazione delle infrastrutture collegate.

Tra le prime iniziative che i porti hanno condotto in comune, è stata la partecipazione congiunta alla Fiera "*Transport & Logistic*" 2010 a Shanghai. L'evento si è tenuto dall'8 al 10 giugno 2010, ed è stato di portata eccezionale. Si sono contati circa 13500 visitatori, provenienti da 67 Paesi diversi. La Cina è considerata il paese che attualmente produce la maggiore quantità di merci per l'Europa, la maggior parte delle industrie si sono stanziate nel continente asiatico, e quindi i traffici con quei paesi sono aumentati. Sia per il rifornimento delle materie prime che per esportazione dei manufatti, pertanto il trasporto e la logistica sono diventati un settore assolutamente importante e attuale.¹²⁵

La costituzione del Napa è considerato un passaggio fondamentale per rafforzare le sinergie tra gli scali e permettere alla competizione di andare di pari passo con la collaborazione in modo da sfruttare al massimo i mercati di riferimento di ciascun porto. La prossima mossa utile sarebbe che anche il porto di Rijeka aderisse all'iniziativa.

¹²⁵ Sito internet: Adriatic Sea Network: <http://www.adriaticseanetwork.it/index.php?page=117&sub=61&idnews=2866>

Il Napa è stato presentato anche al Parlamento europeo a Bruxelles, per ufficializzare così la realizzazione di quella porta marittima d'accesso ai mercati che la stessa UE ha chiesto.

Tale riconoscimento da parte della Comunità Eu, consente al Napa di trovare una propria collocazione nell'ambito delle politiche europee, sfruttando gli interessi crescenti di Bruxelles per il Mediterraneo come alternativa ai porti del Nord Europa. Affinché ciò accada, è necessario che i porti dell'Alto Adriatico, abbiano una funzionale e moderna rete infrastrutturale anche terrestre.

La cooperazione tra gli scali consiste nello sviluppare le inter-conessioni marittime, ferroviarie e stradali, agevolare l'arrivo di passeggeri croceristi, potenziare la sicurezza ambientale e i sistemi di **Information Technology**. Grazie all'armonizzazione di politiche e attività comuni, i quattro porti si presentano insieme al mercato internazionale come un unico grande scalo per la movimentazione delle merci e dei passeggeri che racchiude assieme le specifiche peculiarità di ogni porto. La cooperazione potrà avvenire anche grazie alla creazione di un'unica piattaforma logistica che gestisca i servizi dedicati ai mercati del Far East, dell'Europa Centrale e Centro-orientale.

Le motivazioni che hanno portato alla creazione di una alleanza tra porti si basano principalmente sulla vicinanza geografica e sulla posizione privilegiata di cui gode il Nord Adriatico rispetto ai mercati del Far East via Suez, all'uscita della crisi infatti i flussi di merci avranno un nuovo *hub* di riferimento rispetto ai già congestionati porti del Nord Europa. Non ultimo, **NAPA** rappresenta anche la via più **“verde”** grazie a *transit time* competitivi dovuti a distanze e costi più sostenibili e ai vantaggi generabili in termini di risparmio di Co2 emessa. quale esempio positivo, si può citare il lancio (nel 2009) della linea container diretta operata da Maersk e CMA-CGM e proveniente dall'Asia.

Grazie al Napa le banchine del Nord Adriatico rappresentano un volume di traffico di 132 milioni di tonnellate, ponendosi nel ranking europeo dei porti subito dietro Amburgo, un passo strategico per migliorare il potenziale commerciale, la qualità e l'efficienza del sistema portuale dell'Alto Adriatico e le infrastrutture collegate.

L'associazione promuoverà inoltre la costituzione di un *comodality promotion center*, come richiesto dalle comunicazioni europee, al fine di favorire il potenziamento del corridoio Adriatico - Baltico e di fare acquisire ai porti del nord Adriatico il ruolo di piattaforma logistica europea per i traffici, in particolare dell'Estremo Oriente verso l'Europa e da/per l'Europa centro orientale.

Sempre in questa direzione, il 15 dicembre 2010 a Roma nella Sala Aldo Moro della Farnesina si è svolta la conferenza stampa che il Ministero degli Affari Esteri e Unicredit hanno organizzato per presentare il progetto della **piattaforma logistica dell'Alto Adriatico** per aumentare la competitività del mercato mediterraneo rilanciando la portualità italiana. Il progetto, finanziato tramite lo strumento del Project Finance e l'utilizzo di fondi pubblici per un totale di investimenti pari a circa 1 miliardo di euro, ha l'obiettivo di **creare una porta di accesso da e per l'Estremo Oriente**, mettendo in comunicazione i mercati del Nord Italia, del Sud della Germania, dell'Austria e della Svizzera con i mercati dell'est europeo, quali la Polonia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovacchia e i Balcani Occidentali.¹²⁶ L'Armamento italiano nel 2010 ha registrato anche importanti evoluzioni specialmente nel settore delle autostrade del mare con l'acquisizione da parte di *Snav* (gruppo *Msc*) del controllo di *Gnv* - Grandi navi Veloci.

¹²⁶ Sito internet: Adriatic Sea Network: <http://www.adriaticseanetwork.it/index.php?page=117&sub=61&idnews=2866>

Purtroppo si paga un prezzo molto altro per colpa delle solite problematiche non risolte, come quelle che riguardano le manovre nei porti e quelle infrastrutturali, ad esempio i colli di bottiglia nel collegamento mare-terra. Poi ha giocato un ruolo rilevante nei confronti degli operatori la mancanza di certezza a livello degli incentivi pubblici. Tematica questa avvolta sempre da un alone di precarietà, con stanziamenti prolungati nel tempo, con vuoti legislativi e con continue promesse sempre rinviate. Alla fine del 2010, dopo anni di polemiche non è stato varato “l’ecobonus” a causa di un buco sul finanziamento per il 2010. Questo fatto ha messo in grossa difficoltà soprattutto gli autotrasportatori siciliani, che hanno continuato a praticare tariffe calmierate, certi di poter contare sull’incentivo. Incentivo che è arrivato, molto ridotto e limitato per il 2010, *in extremis*, con la sua introduzione nel calderone del decreto cosiddetto “Milleproroghe”, quindi senza tempi certi riguardo alla reale erogazione. Tutto questo contribuisce a rendere l’intermodalità un modo di trasporto merci “volatile” e senza basi certe,¹²⁷ necessarie invece per permettere agli operatori specializzati di organizzarsi e fare investimenti, e agli autotrasportatori di prendere in considerazione la possibilità di utilizzare l’intermodalità.

Il 15 settembre 2009 il Ministro Matteoli ha firmato il decreto che aggiunge 3 vie d’acqua incentivabili per gli autotrasportatori che scelgono le autostrade del mare. Con efficacia retroattiva perché chi ha scelto queste nuove rotte ha diritto all’ecobonus relativo al 2008 e 2009.

Il testo di legge spiega che “ai sensi dell’art. 2 comma 1, del decreto ministeriale 31 gennaio 2007, sono considerate nuove rotte incentivabili i seguenti itinerari marittimi: Civitavecchia - Messina; Savona Vado – Termini Imerese; Marina di Carrara – Castellon de La Plana. Due sono italiane, una rotta è comunitaria.

¹²⁷ Il Corriere dei Trasporti n.1 Gennaio 2011

I contributi alle imprese di autotrasporto, per l'utilizzo dei collegamenti sono fissati nelle misure percentuali (vedi tabella) da calcolarsi sulla tariffa corrisposta al vettore marittimo.

I NUOVI COLLEGAMENTI AGEVOLATI		
Contributi alle imprese di autotrasporto per l'utilizzo delle nuove rotte.		
ROTTE NAZIONALI	Da 80 a 1.599 viaggi annui effettuati dall'1/1/2008 al 31/12/2009	Da 1.600 viaggi annui e oltre effettuati dall'1/1/2008 al 31/12/2009
Civitavecchia- Messina	28%	30%
Savona Vado- Termini Imerese	28%	30%
ROTTA COMUNITARIA	Da 80 a 1.599 viaggi annui effettuati dall'1/1/2008 al 31/12/2009	Da 1.600 viaggi annui e oltre effettuati dall'1/1/2008 al 31/12/2009
Marina di Carrara – Castellon de La Plana	15%	18,75%

La misura della percentuale di sconto è maggiore per la percorrenza delle rotte italiane, con un sostegno che va dal 28 al 30% a seconda della quantità dei viaggi effettuati, mentre è più bassa per la rotta verso la Spagna, in considerazione del fatto che solo una parte di trasporto su gomma, alternativo alla scelta dell'intermodalità, sarebbe effettuato sul territorio italiano.¹²⁸

Ecco il motivo della diversa percentuale dello sconto che va dal 15 al 18,75% del prezzo pagato all'armatore. La misura dei contributi è resta in vigore per il biennio 2008-2009 e sarà rimodulata con successivo decreto in funzione d'istanze pervenute e delle risorse disponibili.

Chiaramente sono stati effettuati controlli sulla effettiva effettuazione dei transiti via mare, l'attività di monitoraggio, preordinata alla verifica nei confronti dei soggetti beneficiari dei contributi, della sussistenza dello stesso numero dei viaggi effettuati sulle tratte marittime interessate dal contributo, ovvero della sussistenza dello stesso quantitativo di merci trasportate nel triennio per il quale hanno ricevuto i contributi medesimi, è svolta dalla Ram Spa, in quanto soggetto espressamente incaricato dalle competenti strutture del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹²⁸ Il Sole 24 Ore Trasporti del 28 settembre 2009

Prosegue la scelta di incentivare l'intermodalità marittima e l'ecobonus ha l'obiettivo di sostenere le imprese di autotrasporto a fare il miglior uso possibile delle rotte al fine di trasferire quote sempre maggiori di merci che viaggiano su mezzi pesanti dalla strada alle vie del mare che decongestionano le autostrade, consentono un efficace rispetto dei tempi di guida e di riposo e hanno un'importante ricaduta ambientale.

Per questo la legge 265/2002 sulla Gazzetta Ufficiale numero 275 del 23/11/2002, aveva messo a disposizione degli autotrasportatori circa 240 milioni di euro attraverso uno stanziamento quindicennale.

La Finanziaria 2008 lo ha aggiornato, stanziando 77 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008, 2009. Nel 2009 i mezzi pesanti che hanno utilizzato le autostrade del mare sono stati circa 1.500.000 l'anno, con un riempimento stiva che si attesta intorno al 50%.

Rifinanziamento in vista per l'ecobonus, la misura introdotta per la prima volta nel 2002 con l'obiettivo di incentivare l'intermodalità marittima sta per incassare 30 milioni di euro anche per il 2010, che copriranno prioritariamente le rotte siciliane, grazie al decreto "Milleproroghe".¹²⁹

Intanto la RAM, la società preposta al vaglio delle richieste, ha esaminato le prime cento istanze relative al 2009 e prevede di concludere la pratica entro la primavera erogando rimborsi per circa 65 milioni. Nel 2009 i camion spostati da strada a mare sono stati quasi 500mila.

La scelta di incentivare l'intermodalità marittima nasce nel 2002 sotto il governo Berlusconi con l'obiettivo di trasferire quote sempre maggiori di merci che viaggiano su mezzi pesanti dalla strada. La legge 265/2002 aveva messo a disposizione dei TIR circa 240 milioni di euro con stanziamento quindicennale.

Le risorse non spese per il biennio 2007-2008 sono state in parte utilizzate per il rinnovo del parco Tir con mezzi meno inquinanti (circa 13 milioni) e in parte destinati al ferro bonus (30 milioni).

¹²⁹ Il Sole 24 Ore Trasporti n. 17; 19 gennaio 2011

Nel 2007 sono stati erogati 50 milioni che hanno coperto 465 mila viaggi; l'anno successivo 63 milioni per circa 489 mila viaggi. Tra il 2007 e il 2009 le rotte italiane più incentivate sono state quelle per e dalla Sicilia: (Messina - Salerno; Napoli - Palermo; Catania - Napoli; Genova - Palermo; Catania - Ravenna). La Spagna rimane la protagonista delle rotte comunitarie: nello stesso triennio le tratte più battute sono state: Civitavecchia - Valencia; Livorno - Barcellona; Genova - Barcellona; Salerno - Valencia; Livorno - Barcellona).

4.8) Segue: Gli interventi (non solo finanziari)

Grazie ad una norma del decreto “Milleproroghe”, convertito in legge il 26 febbraio 2010,¹³⁰ è stato possibile, nel Porto di Cagliari, abbattere le tasse di ancoraggio del 90%. Questa decisione è stata presa per sostenere la competitività dello scalo nel settore di *transhipment*, che è nelle acque del Mediterraneo sempre più al centro di una forte competizione non solo fra gli scali marittimi del sud dell'Europa, ma anche fra questi ultimi e quelli del nord Africa.

Il decreto “Milleproroghe”, lascia liberi i porti di intervenire sull'entità di tale tassa, a patto che riescano a compensare all'interno dei propri bilanci, in caso di ribasso, le minori entrate che ne derivano. Quasi contemporaneamente è stata annunciata la nascita di IMETA, l'associazione che riunisce le Autorità Portuali della stessa Cagliari, Gioia Tauro, e Taranto. L'obiettivo di questo “fronte comune” è sempre rivolto alla competizione tra gli scali mediterranei: i tre porti italiani, unendosi, vogliono, sia attraverso un'offerta integrata sia attraverso ogni possibile sinergia rivolta a “fare rete”, difendere e accrescere la loro posizione di leadership sul mercato del *transhipment*.

Il programma dell'associazione prevede alcune azioni molto mirate e molto precise a diversi livelli che vanno dalla costante analisi del mercato di riferimento, dell'andamento dei traffici, dell'evolversi delle offerte, allo studio delle possibili forme organizzative che si possono assumere per rafforzare la

¹³⁰ Il Sole 24 Ore Trasporti n. 15; 12 aprile 2010

rappresentanza integrata dei tre scali, a come integrare servizi *feeder* e di logistica, all'adozione di programmi per la formazione del personale.

Ma i presidenti delle tre Autorità Portuali sono andati oltre: infatti hanno sottolineato in una nota congiunta che IMETA avrà tra i principali interlocutori anche il governo, in primo luogo per ottenere la rimozione di tutti quei vincoli normativi e delle carenze infrastrutturali che condizionano pesantemente lo sviluppo dei porti ed in particolare di quelli di transhipment che si devono misurare con gli scali africani dove vigono regolamenti procedurali molto più semplici.

Tuttavia la nascita di IMETA non è stata accolta favorevolmente da Assoport, che vede nell'unione dei tre porti meridionali, una possibile spaccatura con gli altri scali, e l'abbattimento delle tasse come possibile punto di conflitto e capace di scatenare "una guerra tra poveri". Sotto c'è anche il timore che si giunga ad un cartello tariffario, lesivo della libera concorrenza e della giusta competizione. Tutte queste problematiche potrebbero essere finalmente risolte se si giungesse, alla approvazione della riforma della legge 84/94 che dovrebbe disciplinare tutti questi aspetti, dalla rappresentanza dei porti a livello nazionale, alle tasse di ancoraggio.

CAPITOLO 5
VERSO UNO SPAZIO AEREO SENZA FRONTIERE
CASI PRATICI

5.1) Il caso della Sicilia: il progetto di Ecobonus

Si prende di seguito in esame un disegno di legge della Regione Sicilia, attuato per favorire la riqualificazione del trasporto merci attraverso l'incentivazione del trasporto combinato strada-mare.

La Regione Siciliana, nell'ambito delle funzioni ad essa attribuite in materia di comunicazioni e trasporti in forza al del D.P.R. n.1113 del 17 dicembre 1953, persegue lo sviluppo ed il miglioramento del settore del trasporto delle merci in Sicilia ritenuto tra quelli maggiormente trainanti per l'economia dell' Isola, attraverso agevolazioni economiche e fiscali, nelle more della realizzazione di una più efficiente rete di collegamenti stradali e ferroviari.

La Regione, fortemente penalizzata dalla propria posizione di marginalità geografica rispetto all'attuale assetto del mercato nazionale ed europeo e dalle strozzature infrastrutturali in atto esistenti, con la presente iniziativa legislativa, ha proceduto alla riqualificazione ed al potenziamento del sistema dell'autotrasporto delle merci attraverso il trasporto combinato strada/mare.

Ha affrontato il problema dei collegamenti, in termini di compatibilità ambientale e di abbattimento dei livelli d'incidentalità attraverso la promozione, l'incentivazione e l'integrazione tra i vari sistemi di trasporto, in modo da trasferire dalle strade alle "vie del mare" quote significative di traffico, in coerenza con gli indirizzi manifestati in sede comunitaria dalla Commissione Van Miert, la quale ha appunto individuato tra le priorità europee, le autostrade del mare e la sicurezza stradale.

Il disegno di legge in esame, ha come intento quello di consentire l'utilizzo delle risorse finanziarie di cui all'art. 134 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria statale per il 2001), ed il relativo cofinanziamento regionale recato dalla L.r. n.6 del 2001. L'obiettivo è appunto quello di realizzare interventi a carattere straordinario per la ristrutturazione e la riqualificazione del trasporto

delle merci in Sicilia da attuare con un piano d'interventi strutturali e di riqualificazione del sistema dell'autotrasporto siciliano.

La presente iniziativa legislativa prevede uno schema di aiuto per interventi finanziari a favore degli autotrasportatori, che intendono imbarcare autoveicoli commerciali in navi-traghetto di società di navigazione che svolgono collegamenti marittimi regolari in partenza ed in arrivo dai principali porti dell'Isola.

Le relative norme definiscono il meccanismo per il riconoscimento di incentivi economici da erogare agli autotrasportatori per incrementare il trasporto combinato strada/mare in alternativa al tutto strada, basato sulla compensazione dei costi esterni sostenuti in termini di incidentalità e inquinamento ambientale. La finalità fondamentale è quella di ridurre il traffico stradale in linea con gli orientamenti della Commissione europea, con uno strumento atto a sostenere una modalità di trasporto maggiormente compatibile dal punto di vista ecologico e con notevoli risparmi sui costi esterni, cioè i costi per la collettività in termini di inquinamento e numero di incidenti stradali. L'intervento è esteso a tutti gli autotrasportatori comunitari che utilizzino navi in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento (CE) 3577/92 nel caso in cui il porto di destinazione o provenienza sia un porto nazionale.

La finalità della legge è quella di attuare il sistema di incentivazione alla crescita del sistema combinato strada/mare mediante la modificazione strutturale delle abitudini degli autotrasportatori, consentendo che, a parità di risorse pubbliche investite, un maggior numero di mezzi si sposti attraverso l'impiego di navi.

Ciò è conforme alle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato ed avvicina il sistema adottato con il testo normativo agli strumenti di incentivo previsti dal diritto comunitario. In particolare, il testo ha recepito i suggerimenti formulati dalla Commissione U.E. in via preventiva al fine di evitare che il provvedimento approvato dalla Giunta di Governo e successivamente dall'Assemblea non divenga efficace a causa di un possibile contrasto con il diritto comunitario.

L'incentivo si realizza, in generale, con la posizione di "soglie percentuali di crescita" rispetto al traffico dei periodi precedenti.

Per accedere al programma che consente di godere del bonus le imprese dovranno fare semplice domanda alla Regione, e previa verifica della correttezza dei dati comunicati dalle imprese circa la loro identità e capacità professionale a svolgere attività di autotrasporto (possesso di licenze od autorizzazioni rilasciate dallo stato membro di appartenenza) la Regione è tenuta ad ammettere le imprese stesse alla fruizione del bonus.

La concessione del bonus avviene per l'imbarco dei mezzi pesanti di massa massima superiore alle 12 ton o dei semirimorchi. Il provvedimento consente un proficuo utilizzo dei fondi pubblici ed è proporzionato agli obiettivi perseguiti dalla Regione, in quanto la totalità dei mezzi che servono il mercato di lunga distanza fra la Sicilia e il continente, appartengono alle categorie superiori. Il limite è posto per evitare che siano sussidiati anche i trasporti, di piccoli autocarri (vuoti) legati al mercato di seconda mano degli autoveicoli di trasporto merci. Attualmente, in Italia, il 64% delle merci viaggia su gomma, il 21% sull'acqua, il 15% su ferrovia. Ogni anno sulle strade italiane circolano ben 147 mila autotreni ed autoarticolati più altri 2 milioni 700 mila autocarri che contribuiscono a determinare incidenti (più di 6 mila morti e 300 mila feriti l'anno) e code, stress, inquinamento. Spostando dal trasporto terrestre a quello marittimo anche soltanto il 20% di quelle merci che già oggi sono considerate idonee al trasporto via mare, l'attuale volume dei traffici di cabotaggio passerebbe da 2,4 a circa 6 milioni di tonnellate annue. Sarebbero così sottratti al traffico stradale quasi 240 mila mezzi pesanti l'anno, e 600 mila entro il 2010, sfruttando di più gli 8 mila chilometri di coste italiane ed i 27 grandi porti.

La fonte di finanziamento si riscontra nell'art.134 della legge 388/2000 (finanziaria statale per il 2001) che ha assegnato 100 miliardi di vecchie-lire al settore dell'autotrasporto merci siciliano a fronte di un cofinanziamento regionale (L.r. n.6 del 2001) di 40 miliardi di vecchie-lire. La presente iniziativa legislativa si propone, tra l'altro, di ripartire i predetti fondi in parti uguali fra gli incentivi per il trasporto combinato strada-mare, da un lato, e la realizzazione della rete infrastrutturale degli "autoporti", dall'altro. Dagli ulteriori finanziamenti assegnati alla Regione dall'art. 52 della Legge 448/2001 (finanziaria statale per il 2002), 60 miliardi di lire (e relativo cofinanziamento regionale del 40 per cento) sono destinati alla realizzazione degli interporti di Catania Bicocca e di Termini Imerese. Il "ticket ambientale" è corrisposto sotto forma di parziale rimborso agli autotrasportatori della spesa sostenuta per la polizza d'imbarco. L'ammontare del ticket è commisurato ai risparmi ottenuti sui costi esterni quali sono emersi dallo studio redatto dalla Società ISTIEE di Trieste, una società specializzata in tali tipi di ricerche. Il ticket si basa sulla differenza tra i costi esterni (inquinamento acustico ed ambientale, incidenti, ecc.), subiti dalla collettività per il trasporto su gomma, ed i costi del viaggio via mare. Al termine del triennio si prevede che il numero di autoveicoli trasportati via mare risulterà superiore all'attuale di circa il 20% con una conseguente riduzione del traffico veicolare su strada. Quindi, la Giunta di Governo Regionale con delibera n. 700 del 21.10.2003 ha approvato il decreto legge, trasformato in L.R. n.11 del 05.07.2004, con quale appunto, riassumendo, ha istituito un sistema temporaneo di incentivi, erogabili per un periodo di tre anni, destinati alle imprese aventi sede nei paesi della Comunità Europea, operanti nel settore dell'autotrasporto per conto proprio o di terzi, al fine di promuovere l'utilizzo di servizi marittimi di trasporto combinato strada-mare, nelle rotte fra i porti della Sicilia ed i porti situati sulla parte continentale del territorio nazionale.

Tali incentivi consistevano nel rimborso di una quota delle maggiori spese in cui incorreva l'autotrasportatore che utilizzava il trasporto marittimo in luogo dell'infrastruttura stradale, alle condizioni e secondo le modalità definite dalla legge. L'entità dell'incentivo era calcolata in base al differenziale fra i costi esterni del trasporto "tutto strada" e di quelli del trasporto combinato strada-mare. Per questi interventi, la spesa era quantificata in € 35.000.000/00. Potevano beneficiare dei contributi regionali le imprese stabilite nel territorio dell'Unione Europea che esercitavano, per conto proprio o di terzi, attività di autotrasporto, e oltre alle singole imprese di trasporto, anche gruppi di imprese temporanei o permanenti, consorzi, associazioni di imprese, Gruppi Europei di Interesse Economico, o denominati "soggetti di aggregazione". In quegli anni però, si è creato un problema molto complicato per gli autotrasportatori della Sicilia. Poiché c'era la possibilità di effettuare la richiesta dell'ecobonus sia alla regione che al ministero, molti l'hanno fatta ad entrambi. C'è stato quindi un lungo periodo di tempo in cui si è chiesto a coloro che avevano fatto domanda doppia di scegliere a chi indirizzarla. Al termine di questo lungo iter si è cominciato ad erogare il bonus per le autostrade del mare alle aziende che ne hanno diritto. Il ministero ha comunicato che il bonus è stato del 30%, ma le compagnie avevano già praticato aumenti dal 15 al 20%, si è chiesto quindi un maggiore controllo delle tariffe per i passaggi marittimi. E' possibile che, in un prossimo futuro, alcune associazioni si impegnino a gestire direttamente alcune navi.

5.2) Un ulteriore caso italiano: i servizi di trasporto marittimo garantiti dalla Grimaldi Group

Il Gruppo Grimaldi¹³¹ fondato nel 1947, il maggior armatore italiano e tra i primi al mondo nel trasporto di automobili e mezzi rotabili (trailer, camion, trattori, macchine movimento terra, betoniere) gode di ottima salute e continua i suoi investimenti nel mondo delle Autostrade del Mare, dopo esserne stato promotore fin dall'inizio. Oggi le Autostrade del Mare dei Grimaldi collegano regolarmente l'Italia a Spagna, Malta, Tunisia e Libia per il trasporto di semirimorchi, autotreni, autovetture e passeggeri. Un network in rapido sviluppo.

Mentre il traffico che si vede sulle strade viene vissuto in maniera molto negativa dalla gente tutto quello che viene fatto nell'ambito delle autostrade del mare sfugge alla percezione immediata, ma attiene alla quotidianità e alla qualità della vita. In Europa, la quota dei trasporti via mare – misurato in tonnellate /km – negli ultimi anni è cresciuto enormemente, fino ad oltre il 40%. Il settore marittimo diventa vantaggioso, rispetto a quello stradale, sulla media – lunga distanza, oltre i 400/500 Km. In alcuni casi, oltre alla continuità territoriale, che il trasporto stradale e' molto più lungo rispetto a quello marittimo: la Civitavecchia – Barcellona, ad esempio, e' una rotta che via mare e' l'ipotenusa di un triangolo isoscele. Anche la stessa tratta Napoli - Palermo è molto più breve via mare che via terra.

Per avere vantaggi nell'intermodalità non bisogna fare discorsi separati tra il settore portuale e quello marittimo, ma bisogna considerarli insieme. Certo, quello che gli armatori spesso lamentano è la scarsa efficienza riconducibile alla realtà portuale.

¹³¹ Supplemento al n. 32 del Corriere dei trasporti, op. cit. pag. 22 ss

Questo succede quando ad essere coinvolti sono soggetti differenti. Quando invece, il terminalista è l'armatore stesso, se c'è un problema lo deve risolvere immediatamente per il cliente, creando dei circuiti di sicurezza e di efficienza. C'è una responsabilità che porta a un miglioramento dei servizi, con una razionalizzazione dei cancelli, automazione, efficientizzazione.

La nave può infatti essere un mezzo veloce, ma deve esserci un sistema di supporto. La localizzazione dei terminal dedicati è un tema fondamentale: spesso, soprattutto per le città storiche italiane, il terminal passeggeri e quelli ro-ro sono nel centro della città. Non è una collocazione funzionale perché poi i camion devono passare dal centro per andare in periferia. I terminal dovrebbero invece essere realizzati in zone strategiche, ben collegati alle autostrade e che evitano ai mezzi di attraversare il centro delle città. E per le linee passeggeri e merci, è necessario anche prevedere terminal e aree dedicate e separate. Questo purtroppo accade raramente in Italia.

Le autostrade del mare sono state originariamente concepite anche per ridurre il grado d'inquinamento prodotto dal trasporto stradale. Per questo va incentivata la sostituzione delle navi "vetuste" con quelle di nuova generazione. L'innovazione e la ricerca che caratterizzano le navi nuove danno un vantaggio enorme dal punto di vista della sostenibilità ambientale ed economica: da uno studio recente, nel settore ro-ro le navi moderne hanno emissioni inferiori del 50% rispetto a quelle costruite 20 o 30 anni fa. Si potrebbe auspicare un provvedimento da parte della Commissione Europea che inibisca l'ingresso nei porti alle navi vecchie ed inquinanti.

Negli ultimi 5 anni le Autostrade del mare hanno registrato un incremento forte ed evidente, ma nello stesso tempo, la sensazione è che la rete possa svilupparsi ancora e in maniera esponenziale, ma c'è bisogno di un'ulteriore spinta capace di produrre un salto di qualità sia dal punto di vista normativo che da quello strutturale e operativo. Innanzi tutto si potrebbe auspicare un'eliminazione delle varie tassazioni che gravano sulla gestione del servizio (piloti, ormeggiatori, ecc) e una serie di interventi infrastrutturali capaci di fluidificare in maniera ottimale i flussi in entrata e in uscita dai porti. Le infrastrutture esistenti non

sono adeguate al progetto Autostrade del Mare, e quindi al trasportare merci via mare e non via terra. Non ci sono spazi e le vie di collegamento in entrata e in uscita sono assolutamente inefficienti e non permettono la fluidificazione dei trasporti. Mancano anche gli spazi dove stoccare le merci, il problema è come gestire a monte e a valle questo tipo di business.

Il secondo limite è di natura normativa: le incentivazioni europee non tengono conto di quelle che sono le differenze che, ad esempio, insistono nelle filiere dei costi tipici del trasporto ferroviario, una delle alternative alle autostrade del mare comparate alla gestione dei mezzi navali, riferiti in particolare ai costi portuali diversi e superiori di un trasporto ferroviario, cioè la filiera del trasporto marittimo ha costi superiori al ferro, e di questo non si tiene conto. Le nostre istituzioni stanno, in effetti, seguendo questa via: non si possono incentivare le autostrade del mare dando lo stesso tipo di contributo alla via marittima e al ferro, visti i costi estremamente differenti delle due filiere.

Da molto tempo si parla di autostrade del mare come di razionalizzazione del traffico merci su gomma, ma per riuscire concretamente ad abbassare l'incidenza della gomma è necessario rafforzare il binario anche e soprattutto verso i porti. Al momento però non esiste alcuna forma di sviluppo che possa essere finalizzata all'interazione tra le autostrade del mare e il sistema ferroviario. Questo significa che il sistema portuale, inteso come integrazione dell'intermodalità ferroviaria con le autostrade del mare, non dialoga con il sistema ferroviario. Se invece si considera l'intermodalità marittima (trasbordo delle unità di carico, container, dal treno alla nave e viceversa) o trasporto ferroviario a treno completo convenzionale, il posizionamento nei porti italiani di Trenitalia è molto significativo, ma sicuramente necessita di ulteriore sviluppo.

5.3) Prospettive di integrazione modale tra trasporto ferroviario e trasporto marittimo

Da molto tempo si parla di autostrade del mare come “razionalizzazione” del traffico merci su gomma ma per riuscire concretamente ad abbassare l’incidenza della gomma è necessario rafforzare il binario anche e soprattutto verso i porti. Al momento, però, non esiste alcuna forma di sviluppo che possa essere finalizzata all’interazione tra le autostrade del mare (prevalentemente trasporto di camion, completi di motrice e autista) e il sistema ferroviario. Questo significa che il sistema portuale non dialoga con il sistema ferroviario. Tuttavia, se si considera invece un’intermodalità marittima, intesa come trasbordo delle unità di carico – container – dal treno alla nave e viceversa, o trasporto ferroviario a treno completo convenzionale, come detto in precedenza, il posizionamento nei porti di Trenitalia è molto significativo, e necessita di ulteriore sviluppo, ma un timido rapporto esiste.

Per quanto riguarda i collegamenti, soprattutto per le isole, si è tentato di mettere insieme qualcosa, in particolare si è cercato, nel tempo, di mettere in campo delle proposte di trasporto intermodale, proprio con le autostrade del mare, ma sono stati tentativi che non hanno trovato riscontro sul mercato.

Per tutto il 2009 e buona parte del 2010 si è assistito ad un rilancio, da parte del governo, delle autostrade del mare, che hanno usufruito del c.d. eco-bonus, infatti sono stati stanziati svariati milioni di euro in favore delle ADM per cercare di rivitalizzare questo sistema. In realtà questo è un tema sul quale molti governi si sono spesi nel tentativo di costruire un’alternativa valida a quella terrestre, per collegare il nord al sud della penisola, e viceversa, per distribuire le merci prodotte su mercati diversi, ma non hanno avuto mai un vero sviluppo, per motivi diversi.¹³²

Il futuro, che possa garantire un loro sviluppo effettivo, dovrà essere una vera sinergia tra il sistema marittimo e quello ferroviario. Questo richiede una maggiore collaborazione tra mare e ferro, e soprattutto comporterebbe necessaria ed imprescindibile definizione dei ruoli e delle competenze, infatti al momento

¹³² Supplemento al n. 32 del Corriere dei trasporti, op. cit. pag. 25 ss

l'accessibilità ferroviaria nei porti è molto limitata, probabilmente perché gli scali si sono sempre sviluppati più per favorire i camion che per utilizzare il sistema ferroviario.

Infatti, se si prende ad esame il porto di Genova, uno dei più grandi in Italia, si scopre che è ancora in attesa di una “cura del ferro” che gli permetta un trasferimento modale con un sistema ferroviario adeguato. Questo sistema oggi non è adeguato perché il binario non è posizionato in modo da facilitare l'accesso al treno rispetto alle banchine. E ciò comporta una serie di costi e oneri per trasferire e movimentare i treni tra i binari nei porti e gli scali che devono servire i porti. Il sistema così concepito è eccessivamente oneroso, è un servizio antieconomico che oggi sostiene solo l'impresa ferroviaria che fa il servizio che non riesce a ribaltare sul mercato.

Inoltre, gli operatori portuali guardano con diffidenza all'ingresso di Trenitalia nel porto, che potrebbe “rosicare” il campo d'azione del terminalista.

Ma questo non potrebbe accadere, perché l'operatore, il terminalista si occupa di sbarco nave e di carico camion/container e/o carico treni. La missione del terminalista, inoltre, è anche quella di facilitare lo sbarco e l'imbarco delle merci, o, per chi fa anche direttamente l'armatore, occuparsi di stoccaggio.

L'ingresso di Trenitalia su una banchina portuale, sicuramente non è finalizzata al carico e scarico di una nave, ma è finalizzata ad aumentare il trasferimento modale, e quindi, la quota di ferro che può essere trasferita da quella banchina portuale, è questa quindi la finalità: creare una catena logistica che aiuti lo sviluppo del porto e la competitività delle merci italiane perché in questo modo si possono assicurare trasferimenti di lungo percorso mettendo in collegamento il porto con un sistema di *hub* e di impianti nazionali ed internazionali. Ma trovare un accordo è difficile, perché, i porti si sa, appartengono al demanio marittimo e quindi affidato alle autorità portuali, chi decide sugli investimenti è il Comitato portuale, le società portuali, quindi anche se esiste un dialogo, alcuni porti poi scelgono di fare seguire azioni concrete a tali accordi, altri meno sensibili, no.

Il vantaggio sarebbe immediato e per tutti, infatti se si disponesse di una rete

razionale di binari atti a far partire treni completi direttamente dalle banchine, si ridurrebbero fortemente i costi, migliorando anche la qualità, perché non ci sarebbe bisogno di fare molte manovre, con un risparmio nei tempi di partenza e di arrivo, limitandoli al carico e allo scarico delle merci. Si potrebbe addirittura pensare ad un nastro trasportatore tra il porto e un impianto interno, un *inland terminal*, attraverso il quale le aziende che producono, vi concentrano i loro prodotti in container e li caricano sul treno. Questa navetta va nel porto senza problemi di accessibilità con i binari, che possono andare quasi in banchina, scarica i prodotti per l'esportazione, ricarica le materie prime in importazione e riporta il tutto nell'*inland terminal*.

Questo aiuterebbe le imprese italiane ad essere più competitive sui mercati internazionali, perché avrebbero dei servizi portuali, di qualità e affidabili, con tempi certi per le merci in esportazione.

Se poi si considera che nei porti ci possono essere anche importazioni di materie prime, e che queste sono lavorate dalle industrie, i vantaggi sono anche per il settore produttivo che avrebbe tempi ridotti e sicurezza di trasporto delle materie, con poche movimentazioni e vaneggiamenti della stessa.

Per costruire questa rete infrastrutturale nei porti, che risponda alle esigenze di diversi operatori, occorrono finanziamenti sostanziosi, infatti, uno dei temi che pongono le autorità portuali è proprio quello delle risorse. Le risorse economiche sono assolutamente necessarie per fare gli interventi, sono necessarie per i dragaggi, per potere avere le banchine capaci di ricevere navi di grandi portate con un pescaggio notevole. Risorse sono necessarie per affrontare il piano del ferro all'interno dei porti o, ancora, per rivedere il piano regolatore del porto. Le risorse sono normalmente chieste e, messe in campo, dal governo, infatti sono state date delle possibilità finalizzate a questo, attraverso parte degli introiti fiscali e/o doganali, ma non è stato sufficiente. Si ritiene necessario che il governo, d'accordo con le autorità portuali, sviluppi alcune considerazioni concrete, ovviamente non per tutti i porti è evidente infatti che vanno fatte delle scelte, selezionando quei porti che rispondono a determinate caratteristiche, di certo non si può più procedere con i finanziamenti a pioggia. È necessario

prima di tutto che lo Stato individui un progetto complessivo per tutto il Sistema Paese. Un progetto che punti sullo sviluppo di un certo numero di porti, dotandoli di tutte le più moderne infrastrutture affinché rispondano in pieno alle esigenze richieste. Quindi va creato un sistema di collegamento tra questi porti e i terminal intermodali interni, via ferrovia o anche accessibilità stradale dedicata. L'esigenza principale quindi, è finalizzata ad aumentare il trasferimento modale.

5.4) Esperienze Europee: Il trasporto fluviale, la Francia in controtendenza

Notizie discordanti arrivano dai canali franco-tedeschi.

Nel 2009, in completa discordanza con i trend mondiali, i traffici all'interno delle idrovie francesi sono difatti aumentati del 3,2% con 19.988.284 di tonnellate di merci movimentate.¹³³

La Ports de Paris, società pubblica che gestisce il trasporto fluviale di merci e persone all'interno dell'Ile de France, ha comunicato che questo incremento, in controtendenza rispetto alla crisi economica, è stato registrato grazie all'aumento dei traffici di container e cereali.

Cereali e farine hanno visto una crescita del 16,3% mentre quello dei container del 20,9% rispetto al 2008 con 12.919 Teu spostati.

La società francese ha inoltre comunicato di avere scelto la società terminalista Terminal de Seine per la gestione del porto fluviale di Bruyères – sur- Oise, a 40 Km da Parigi. La TDS prenderà in gestione lo scalo dal traffico annuo di 153.000 tonnellate di merci (circa 30.000 teu all'anno) a partire dal terzo trimestre del 2010.(VERIFICARE)

Sono invece cifre negative quelle che arrivano dalla Germania, ma che risultano tuttavia imparagonabili rispetto a quelle francesi. Infatti, se il trasporto fluviale tedesco è calato del 16,8% rispetto al 2008, i 204,5 (rispetto ai 245,7 del 2008) milioni di tonnellate movimentate fanno comunque della Germania uno degli stati leader nel settore. L'Ufficio Federale tedesco ha comunque reso noto che la contrazione del traffico si è attenuata nella parte finale del 2009: il mese di

¹³³ Il Sole 24 Ore Trasporti n. 15; 12 aprile 2010

novembre ha visto il traffico fluviale tedesco in calo del solo 9,7%, rispetto al novembre 2008, mentre a dicembre lo scarto rispetto all'anno precedente è stato del solo 5%.

5.5) Il corridoio Baltico – Adriatico: relazione di presentazione a Bruxelles 2009

Nel corso del 2009 a Bruxelles si è predisposta una prima "mappa" di revisione delle grandi reti ferroviarie europee, i cosiddetti PP/Progetti Prioritari, che dovranno poi seguire un lungo iter di definitiva approvazione. Questa fase, sotto la presidenza polacca del II semestre 2011, sarà fondamentale per il PP 23, il Corridoio Baltico – Adriatico, che vede coinvolte le Regioni italiane, polacche, austriache, slovacche e della Repubblica Ceca (firmatarie della "Dichiarazione" di estensione a Sud di questa direttrice ancora nel 2009), le quali hanno presentato ufficialmente il progetto al commissario europeo dei Trasporti, l'estone *Simm Kallas*. "Con la giusta prudenza di questi casi", ha sottolineato al termine della riunione l'assessore alla Viabilità e Trasporti del Friuli Venezia Giulia Riccardo Riccardi, assieme ai "collegi" dei Trasporti dell'Emilia-Romagna Alfredo Peri, ed al Bilancio del Veneto Roberto Ciambetti, il vicepresidente Ue *Kallas* "ha riconosciuto il grande lavoro che le 14 Regioni dei cinque Paesi attraversati dalla 'rotaia' Baltico - Adriatica stanno sviluppando, ricordando che il PP 23 rappresenta un'iniziativa infrastrutturale dalle basi solide". "Consideriamo il Corridoio Baltico -Adriatico una proposta importante", ha affermato *Kallas* dopo aver ascoltato l'assessore Riccardi, che ha parlato in qualità di capodelegazione, ed i rappresentanti di altre 10 Regioni coinvolte in questa direttrice, tra cui gli assessori Peri e Ciambetti, il governatore della Carinzia *Gerhard Doerfler*, e *Wieslaw Byczkowski*, vicepresidente della Regione polacca della Pomerania, che ospita i due porti di *Gdansk* e *Gdynia*, terminali Nord del Corridoio che lega il mar Baltico agli scali di Trieste, Monfalcone, Venezia e Ravenna.

Su tre punti in particolare si è soffermato *Kallas*: i nuovi Corridoi ferroviari che la Ue andrà ad individuare dovranno poter suscitare un business significativo,

andando ad incrementare le economie delle aree circostanti (le politiche di coesione tanto sostenute dalle autorità comunitarie), dovranno poter contare su investimenti privati ("i prossimi pochi soldi della Ue andranno spesi con rigore ed austerità", ha detto), dovranno servire a "legare" i sistemi portuali a territori e mercati. "Tre condizioni che l'estensione a Sud, al mare Adriatico, dell'asse già individuato dal Baltico sino a Vienna, è in grado di soddisfare: questa direttrice è in grado di 'coinvolgere' nel suo complesso 100 milioni di tonnellate di traffico merci, e 50 milioni di passeggeri, vuole offrire un nuovo sviluppo al trasporto via Mediterraneo ed Adriatico verso il Centro-Est Europa, si coniuga perfettamente con gli investimenti privati previsti tra Monfalcone e Trieste", ha indicato l'assessore Riccardi. "Siamo persuasi - ha quindi osservato l'assessore del Friuli Venezia Giulia - che il Baltico - Adriatico rappresenti davvero la catena mancante dello sviluppo europeo, quella capace di riportare l'Europa a svilupparsi in modo sinergico sfruttando le potenzialità dei due mari". Successivamente ha affermato Riccardi che "Per il Friuli Venezia Giulia - il Corridoio Nord-Sud è oggi una scelta strategica che riguarda il nostro domani di sviluppo, la possibilità di questa nostra regione di poter attrarre nuovi investimenti e nuovi insediamenti produttivi: si tratta, infatti, di legare il *range* portuale altoadriatico ed il sistema industriale regionale alla Baviera, alla Carinzia ed alla Stiria, ma anche al Centro-Est Europa, e connettere il grande sistema Baltico - Adriatico - danubiano al Far East, facendo risparmiare alle grandi *portacontainer* cinque giorni di navigazione rispetto ai porti di Rotterdam ed Amburgo". "Guardare al nostro futuro - ha concluso l'assessore Riccardi - significa allacciare i nostri porti via ferrovia all'Europa centrale e via mare all'estremo Oriente: i nostri tre porti (Trieste, Monfalcone e Porto Nogaro) come anelli di una catena che comprende anche gli scali di Ravenna, di Venezia, della Slovenia e della Croazia, per cercare di fare una massa critica competitiva rispetto al Nord Europa".

Del rilancio delle reti di trasporto transeuropee se ne è parlato anche a Napoli il 21-22 ottobre 2009 dove l'allora vicepresidente della Commissione Ue Antonio Trajani sosteneva che il continente africano è un mercato molto importante, sia

per lo sviluppo delle infrastrutture, che per l'aumento di lavoro, infatti l'Africa chiede una maggiore presenza all'Italia per sviluppare infrastrutture di qualità e mercato, e ricordando che da investimenti in questo settore possono derivare sviluppo e stabilità capaci di evitare gli attuali consistenti flussi migratori di popolazione dal loro al nostro Paese.

Sul versante dei finanziamenti, alcune risposte potrebbero arrivare dall'intervento della Bei (Banca Europea degli Investimenti) ma anche da un migliore utilizzo dei fondi. Dal '95 l'Unione Europea ha dato la possibilità agli Stati membri di ricevere finanziamenti per i progetti di interesse comune che rientrano nelle linee guida dello sviluppo delle reti transeuropee TEN - T. Dal 2007 al 2013 sono previsti più di 6 miliardi per finanziare diversi progetti che contribuiscano alla graduale realizzazione delle reti transeuropee. Sono stati individuati ben 30 progetti prioritari che comprendono lo sviluppo di reti autostradali e ferroviarie ad alta velocità, il potenziamento di porti e aeroporti, lo sviluppo delle autostrade del mare e la realizzazione del sistema di navigazione satellitare europeo Galileo.

Il costo totale dei progetti prioritari nel 2008, sommando gli interventi pubblici e privati, si è aggirato intorno ai 415 miliardi di euro, una cifra che è aumentata del 4,5% rispetto al 2007.

Si prevede inoltre che la spesa per le infrastrutture del TEN-T, dopo il 2013 aumenterà considerevolmente di circa il 35% rispetto al valore del 2008.)

5.6) Il programma Marco Polo

Il 10 febbraio 2010 è stato presentato a Bruxelles il nuovo bando del Programma Marco Polo¹³⁴, per i nuovi progetti di trasferimento delle merci dalla strada alle navi, alle ferrovie e alle altre modalità di trasporto più sostenibile, nonché per lo sviluppo delle autostrade del mare, il cui finanziamento dovrebbe essere allineato ai 62 milioni di euro della precedente *call* del 2009. Rispetto al bando del 2009 ci sarà un'importante novità, il contributo previsto sarà ancora di due

¹³⁴ Il Sole 24 Ore Trasporti del 28 settembre – 10 ottobre 2009

euro per 500 tonnellate a chilometro di merci trasferite a modalità più sostenibili del trasporto su gomma.

Sul calcolo del peso, invece, arriverà un cambiamento di grande significato: nel calcolo delle tonnellate shiftate, che rileva ai fini del contributo, potranno essere computati per la prima volta anche i container vuoti. Si tratta di una novità molto importante che cambia il regime del precedente bando e che permette di conteggiare anche i mezzi di ritorno, che spesso viaggiano senza carico.

Questo porterebbe vantaggi a tutti, un caso su tutti il progetto Iris joint venture finanziata proprio da Marco Polo, che prevede di riproporre per la call del 2010 una prosecuzione del progetto per un collegamento Italia – Polonia – Romania.

Sarà possibile chiedere una proroga dei contratti già in atto, oltre al 35% dell'importo totale delle spese, e anche il finanziamento del 20% delle opere infrastrutturali incluse in progetto.

I numeri del Marco Polo per il 2010

Budget: 62 milioni di euro
Il portafoglio totale: nella finestra temporale 2007-2013 sono stanziati 450 milioni di euro
Progetti finanziabili: azioni catalizzatrici, autostrade del mare, trasferimento modale, riduzione del traffico, apprendimento.
I riferimenti normativi: regolamento CE n. 1692 del 24 ottobre 2006 pubblica sulla Gazzetta Europea L. 328 del 24 novembre 2006
Sito: http:// ec.europa.eu/transport/marcopolo/home/home_en.htm

Una delle differenze tra progetti di Autostrade del Mare e altri progetti che utilizzano il sistema marittimo a corto raggio è la complementarità con le reti transeuropee Autostrade del Mare. Il *Trans-European Networks* (TEN) finanzia il programma di infrastrutture pubbliche che creerà le reti. Il Programma Marco Polo finanzia i servizi di trasporto del settore privato e le infrastrutture ausiliarie di utilizzazione di tali reti. Il "Marco Polo" autostrade del mare sono le azioni, solo per i grandi progetti che utilizzano i porti, ovvero quelle con un volume totale di traffico annuale non inferiore a 1,5 milioni di tonnellate di merci e / o

200.000 passeggeri all'anno. Questo tipo di finanziamento è destinato a volume molto grande, ed a servizi ad alta frequenza. Essi devono tenere i percorsi stradali al minimo. Che può includere integrazione del trasporto marittimo a corto raggio con guida e / o per via navigabile.

Come si detto, quindi, le Autostrade del Mare finanziate dal Marco Polo, devono portare ad uno spostamento di una media di 200 milioni di tonnellate / km all'anno per contratto.

Una sovvenzione fino al 35% del costo dell'azione, ma il contributo non può mai essere più di € 2 per ogni tkm 500 o 2 000 m3km spostato. I costi di infrastrutture ausiliarie possono essere inclusi fino al 20% dei costi totali ammissibili del progetto di finanziamento e per periodi compresi tra tre e cinque anni. Le azioni devono coprire almeno due paesi, o due Stati membri o uno Stato membro e un paese terzo vicino.

La rete transeuropea delle autostrade del mare intende concentrare i flussi di merci su rotte marittime, in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi più redditizi, più regolari e frequenti per il trasporto marittimo di merci tra gli Stati membri, al fine di ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accesso alle regioni periferiche e insulari degli Stati. Come definito nel programma di lavoro pluriennale del 2010 il finanziamento TEN-T supporta le seguenti azioni: Autostrade del Mare, incentivando interventi sulla creazione di collegamenti marittimi o l'elaborazione di azioni benefici generali:

1. progetti di attuazione (progetti di lavori)
2. azioni pilota
3. studi
4. gli aiuti all'avviamento per servizi di Autostrade del Mare

I sostenitori del progetto possono richiedere fino al 20% di co-finanziamento (30% per le azioni transfrontaliere).

I seguenti due tipi di azioni hanno la priorità nel processo di selezione:

1. I progetti basati sul collegamento marittimo;
2. I progetti di più ampio beneficio;

L'obiettivo base dei progetti di collegamento marittimo è di creare o migliorare i servizi lungo le Autostrade del Mare, migliorare i principali corridoi di trasporto merci, sulla base di nuovi collegamenti marittimi o il miglioramento di quelli esistenti. I progetti devono coinvolgere almeno due porte di due diversi Stati membri, un operatore marittimo e, idealmente, operatori di trasporto dell'entroterra. E' fortemente stimolato il coinvolgimento diretto dei gestori dei terminali, società di logistica o di mediatori marittimi. Gli investimenti in infrastrutture dovrebbero essere mirati alla previsione e al superamento delle strozzature dei trasporti. Il necessario coinvolgimento delle compagnie di navigazione e di altri operatori di trasporto, deve essere dimostrata attraverso la loro partecipazione diretta al progetto come beneficiari o attraverso lettere di intenti.

I servizi dovrebbero concentrarsi prevalentemente sul trasporto di merci. L'efficienza dei servizi di Autostrade del Mare saranno valutati sulla base del calcolo del trasferimento modale fino al 2025 e la prevista riduzione dei costi esterni del trasporto. Il trasporto (*marittimo-based*) di servizio deve essere raggiunto al più tardi 6 mesi prima della fine del progetto - in caso contrario l'aiuto finanziario dell'Unione europea sarà ridotto al 10%. La redditività del servizio di trasporto deve essere giustificata attraverso dettagliate analisi di mercato dei flussi di merci e *business plan*. analisi della concorrenza l'impatto del progetto sui servizi di trasporto di altri porti e nelle stesse regioni o nelle vicinanze sarà anche previsto nelle proposte.

Questi tipi di progetti sono soggetti a un processo obbligatorio di pre-selezione regionale attraverso gli inviti congiunti a presentare proposte organizzate da Stati membri. I bandi regionali sono pubblicati regolarmente.

5.7) L'estensione del mercato interno ai mari che circondano l'UE

Per quanto riguarda la movimentazione a lungo raggio, il ricorso a trasporti ferroviari e marittimi e alle vie navigabili interne assicura prestazioni migliori in termini di emissioni di CO2 rispetto ai trasporti su strada. E' infatti dimostrato, che, grazie all'ingente capacità di carico, il trasporto marittimo rappresenta la scelta in grado di offrire la migliore efficienza energetica.

Nel trasporto marittimo, ogni viaggio tra porti di Stati membri dell'UE viene però come spostamento esterno al territorio doganale dell'UE. Di conseguenza, il trasporto marittimo delle merci è soggetto a procedure amministrative complesse che ne pregiudicano la convenienza rispetto alla strada e ad altri modi di trasporto. Uno spazio di trasporto marittimo europeo "senza confini" è un concetto che estende il mercato interno al trasporto intraeuropeo, eliminando o semplificando le procedure amministrative. Per implementare tale concetto, la Commissione europea ha identificato una serie di misure descritte nella comunicazione "Creazione di uno spazio di trasporto marittimo europeo senza confini".¹³⁵

Nel Libro bianco sui trasporti del 2001, la Commissione europea ha stabilito degli obiettivi per ciascun settore, alcuni dei quali sono in fase di realizzazione. Il Consiglio dell'Unione europea, ad esempio, ha deciso nel giugno 2004 di prolungare i periodi di riposo obbligatorio per i conducenti dei mezzi pesanti, limitando il tempo complessivo di guida a 56 ore settimanali. Questa disposizione rientra in un più ampio programma di sicurezza che mira a dimezzare, entro il 2010, il numero di morti negli incidenti stradali che attualmente pari ad oltre 40.000 l'anno.

¹³⁵“Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso”, Commissione Europea, (2009), 279, def. Del 17 giugno 2009.

CONCLUSIONI

Il Futuro della Politica Europea dei Trasporti

L'adesione di dieci nuovi Stati membri rappresenta una sfida e allo stesso tempo un'opportunità. Secondo la Commissione europea, per eliminare le principali strozzature ai confini con il resto dell'Unione Europea saranno necessari investimenti per 90 miliardi di euro entro il 2015. Anche se tradizionalmente i sistemi di trasporto nell'Europa centrale e orientale hanno privilegiato la ferrovia rispetto alla strada, questa tendenza si è invertita dopo che i paesi in questione hanno adottato un'economia di mercato e il trasporto merci si è rapidamente trasferito dalla ferrovia alla strada. Attualmente nei nuovi Stati membri il 40% del traffico merci avviene su rotaia. La Commissione europea intende mantenere questa quota al 35% nel 2010 effettuando una serie di investimenti mirati. La politica dei trasporti in Europa è giunta a un bivio. Per garantire il futuro dei trasporti è necessario promuovere un uso più razionale del trasporto su strada, trasferire i traffici dalla strada alla ferrovia e alle vie navigabili interne così come dal trasporto aereo a quello ferroviario senza perdite di competitività, efficienza, rapidità o comodità, ricorrere maggiormente al trasporto combinato e ridurre l'inquinamento generato dai trasporti. I trasporti¹³⁶ possono rispettare le esigenze dello sviluppo sostenibile soltanto se esistono determinate condizioni:

- la presenza di una volontà politica e della determinazione a risolvere i problemi insieme;
- un nuovo approccio al trasporto urbano che permetta un uso razionale delle automobili;
- una migliore qualità dei servizi per compensare i costi crescenti della mobilità;
- modalità adeguate per finanziare le infrastrutture ed eliminare le strozzature;

¹³⁶ Commissione europea, L'Europa al bivio – Trasporti sostenibili: una necessità, (Serie "L'Europa in movimento"), giugno 2003, Bruxelles; Commissione europea, Libro bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", 2009

□ coerenza tra la politica dei trasporti e le politiche in altri settori fondamentali dell'UE quali l'economia e l'ambiente, la fiscalità, la legislazione sociale e il bilancio, la pianificazione territoriale. E' stato pubblicato nella G.U. n. 27 del 3 febbraio 2011 il Decreto Ministeriale n. 968 del 3 dicembre 2010, recante le modalità operative per l'erogazione dei contributi a favore dei processi di aggregazione imprenditoriale ai sensi del DPR n. 84 del 29 maggio 2009 e delle iniziative per la formazione professionale ai sensi del DPR n. 83 del 29 maggio 2009, registrato alla Corte dei Conti in data 18 gennaio 2011.

Il suddetto decreto è stato emanato in attuazione della legge 1° ottobre 2010, n. 163, di conversione del decreto legge 5 agosto 2010, n. 125, con la quale si è stabilito che le risorse complessive per gli incentivi per la formazione professionale e per processi di aggregazione imprenditoriale possono essere utilizzate indifferente sia per il completamento di progetti di aggregazione o di formazione in corso, sia per l'avvio di ulteriori progetti. E' stata, quindi, effettuata la ricognizione delle risorse disponibili, destinandone parte alla copertura dei progetti già conclusi e parte al finanziamento dei nuovi progetti di aggregazione e formazione professionale da attuare successivamente all'emanazione del decreto. La data di scadenza per la presentazione delle domande di ammissione ai contributi è il 3 maggio 2011.

Con il Trattato di Maastricht (1992) è stato introdotto il concetto di Rete Transeuropea di Trasporti, comunemente chiamate TEN-T, con l'obiettivo di promuovere una nuova politica di trasporti integrata ed intermodale che abbia la capacità di migliorare e potenziare i collegamenti marittimi tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Successivamente, è stato presentato il Libro Bianco dell'Unione Europea sui Trasporti adottato dalla Commissione il 12 settembre del 2001 che traccia un quadro reale della situazione dei trasporti e presenta un ambizioso programma di azioni comuni. In questo senso, le Autostrade del Mare rivestono un ruolo centrale per la realizzazione dei programmi di azioni comuni essendo considerate vere e proprie alternative competitive agli itinerari stradali ed

elementi chiave per lo sviluppo e il potenziamento dell'intermodalità tra gli Stati.

In linea con le politiche comunitarie, nel 2001, l'Italia ha redatto Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, elaborato dal Ministero Delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Navigazione, con lo scopo di effettuare una prima analisi sul Sistema dei Trasporti italiano e di proporre soluzioni ai problemi identificati e ritenuti prioritari. Nel documento si fa specifico riferimento al progetto delle Autostrade del Mare (in sintonia con le proposte che erano già emerse dall'Unione Europea) e si individuano le potenzialità che ha il trasporto marittimo di corto raggio nel rendere più efficiente il traffico delle persone nonché quello delle merci.

Con l'istituzione a livello comunitario del Gruppo di Alto Livello (febbraio 2002) per la Rete Transeuropea di Trasporti, la Commissione ha inteso selezionare, entro l'estate 2003, i progetti prioritari della rete di trasporto fino al 2020. Uno dei maggiori compiti del gruppo è stato quello di individuare, sulla base delle proposte formulate dagli Stati membri e dai Paesi in via di adesione, un ristretto numero di progetti prioritari per le reti di trasporto dell'Unione allargata. Le Autostrade del Mare risultano il Progetto Prioritario 21 (PP21 "*Motorways of the sea*").

Detti progetti risultano essenziali al completamento del mercato interno del continente europeo ed al rafforzamento della coesione economica e sociale.

Il gruppo, presieduto da Karel Van Miert, composto da un rappresentante di ogni Stato Membro, da un osservatore per ciascun Paese in via di adesione e da un osservatore per la Banca Europea per gli investimenti, ha pubblicato il 30 giugno 2003 una relazione che individua i progetti prioritari per le infrastrutture e propone una serie di raccomandazioni volte a reperire i fondi necessari per la loro costruzione nonché a coordinare gli investimenti nel settore. Il primo ottobre 2003, in sede di Consiglio europeo, la commissione, prendendo atto del rapporto *Van Miert*, ha presentato la proposta di revisione delle Reti

Transeuropee che seleziona i progetti prioritari in una prospettiva di Master Plan delle Reti Transeuropee allargate ai nuovi Paesi Comunitari.

Il 5 dicembre 2003 i Ministri europei dei Trasporti, guidati dalla Presidenza italiana, hanno approvato la lista dei 30 progetti prioritari sulla base di un accordo politico precedentemente adottato con procedura di codecisione del Parlamento e del Consiglio Europeo nella seduta dell'11 marzo 2004 (decisione n. 884 del 2004 che ha modificato la precedente n. 1692 del 1996 sulle Linee Guida per lo sviluppo delle reti Transeuropee). Nel giugno 2006, la Commissione Europea pubblica un documento che istituzionalizza la visione Europea su una futura politica marittima chiamato Libro Verde "E' assurdo definire 'Terra' un pianeta composto per lo più da oceani".

Questo documento mira a suscitare un dibattito su una futura politica marittima dell'UE. Inquadrato nella strategia di Lisbona, cerca di stabilire un corretto equilibrio tra le dimensioni economiche, sociali ed ambientali dello sviluppo sostenibile.

BIBLIOGRAFIA

Manuali

ABBAMONTE G.B., *Market economy investor principle: a legal analysis o fan economic problem*, in *European Competition Law Review*, 1996;

ADRIAANSE P., *Balanced recovery with effective remedies. First Aid by national court for symptoms of the "standstill" syndrome: State Aid in breach of Article 88 (3) EC*, 2000,

ALEMANNO, A. *Aiuti di Stato (Dir. Com.)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, 2006, fasc. 1

AMMASSARI F. – L. MARZORATI, *Gli Aiuti regionali alle imprese; Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, CONV.850/03, Bruxelles, 18 luglio 2003

ANTONINI A. *Il feederaggio e la liberalizzazione del cabotaggio comunitario* in *Dir. Maritt.* 1998.

BARATTA R., *Aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e recupero di altri aiuti in contrasto con obblighi comunitari*, in *Giust. Civ.*, 1998, fasc. 4 (aprile),

BAUDUCCO S., *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazione nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Tar*, 1996

BELLOTTI G. "Gli Aiuti di Stato nel diritto comunitario della concorrenza", in *Diritto Commerciale. Sc.Internazionale*, 1995, fasc. 2

BERLINGIERI F., "La Convenzione internazionale per un 'Code of conduct' delle Conferences Marittime", in *Diritto Marittimo*, 1974

BONOMO, A. *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e obbligo di recupero*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1995

BRIGNARDELLO M. "Conferences marittime", in *Trattato Breve di Diritto marittimo*, (coordinato da A. Antonini), Milano, 2007

BRIGNARDELLO M., "Short sea shipping: spunti di riflessione su alcune problematiche giuridiche e sulla incidenza sul piano economico", in *Econ. Dir. Terziario*, 2004, fasc. 3,

BRIGNARDELLO M., in "Concorrenza e libera prestazione dei servizi nei traffici marittimi internazionali", Giappichelli, Torino,

BRIGNARDELLO M., *Operazioni portuali e "servizi portuali" alcune riflessioni sull'attuale disciplina*, in *Dir. Maritt.* 2004

BRIGNARDELLO M. e CASANOVA M. *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004

CAMPAILLA M., *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004

- CANTARINI S.**, in *Trattato di Dir. Com. e Dir. Pub.* a cura di S. ZUNARELLI
- CARBONE S.M. e F. MUNARI** “*Regole ed organizzazione dei trasporti marittimi internazionali*”, Milano, 1990
- CASALINI, D.** “*Aiuti di Stato alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell’investitore privato, in economia di mercato*” (nota a Corte giustizia CE, 3/07/2003, n. 83) in *Foro Amm.* 2003, 10, 2733;
- FATTORI P.**, *Aiuti di Stato: processi di privatizzazione e tutela della concorrenza*, in *Riv.it. dir. pubbl. comm.*, 1995, fasc. 2
- HANCHER, L. T. OTTERVANGER e P.J. SLOT**, *EC State Aid*, London, 1999
- HERRERA DE LA CASA, A.** *Recent developments in the maritime transport policy*, in *Diritto Marittimo*, 1999.
- LEFEBVRE A., D’OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO** *Manuale di Diritto della Navigazione*, Edizioni Giuffrè – Milano 2004, XXXI-770
- MALINCONICO C.**, *Aiuti di Stato*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, 2007, fasc.1
- MARESCA D.**, *Breve parere sugli aiuti di Stato sotto forma di agevolazioni fiscali*, luglio 2007
- ORRU’ E.**, *Trattato di Dir. Commerciale e di Dir. Pubblico dell’Economia*, a cura di S. ZUNARELLI
- PESCATORE G.**, “*Clausola di trasbordo e polizza diretta*”, *Riv. Dir. Nav.*, 1968, I
- RIGHETTI G.**, *Trattato di Diritto Marittimo*, Parte II, p.1080 Milano, 1990
- ROMAGNOLI A.**, *In tema di aiuti di Stato a finalità regionali concessi ad imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale*, nota a Cass. 19 aprile 2000, n. 5087, in *Riv. Dir. Ind.*, 2002, fasc. I, pt. II
- ROMAGNOLI A.**, *Sulla problematica relativa agli aiuti di Stato riconosciuti a favore della Tirrenia di Navigazione Spa*, “*In tema di aiuti di Stato a finalità regionali concessi ad imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2002, fasc. I, pt. II
- ROMANELLI G.**, *Codice UNCTAD e accordi bilaterali*, in *Diritto Marittimo*.198
- ROMANELLI G.**, *Conference marittime ed intervento pubblico*, *Riv. Trim. dir. proc. civ. Maritt.* 1978
- TODINO M.**, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato (1° gennaio -31 dicembre 1994)* in *Dir. En. Eur.*, 1996, fasc.2
- TULLIO L. e M. DEIANA** (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto*

marittimo. Atti del Convegno di Cagliari, 30 giugno -1 luglio 2000, Cagliari 2011;

VON QUITZOW C.M., *State measures distorting free competition in the EC*, in *European Business Law & Practice Series*, 2002,, vol. 17. Commissione CE, Ventunesima relazione sulla politica della concorrenza, 1991

ZUNARELLI S. “*Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico Dell’Economia*”, a cura di .ZUNARELLI, Vol. 49° CEDAM, 2008

ZUNARELLI S. *Lezione di Diritto dei Trasporti*, Bologna 2006,

Giurisprudenza

- Sentenza della Corte di Giustizia nella C.n. 167/73 *Commissione/Francia*, Raccolta 1974,
- Gazzetta Ufficiale, n. L. 378, del 31/12/1986, p. 0004 – 0013; predispone una disciplina finalizzata a regolamentare gli accordi conferenziati tra imprese di navigazione destinate a svolgere servizi di linea in ambito comunitario.
- *Documento di consultazione sul riesame del regolamento n. 4056/86 del Consiglio che determina le modalità di applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato ai trasporti marittimi*”.
- Corte di Giustizia CE, 13 giugno 2002
- Circolare Agenzia delle Dogane, n. 15/D del 17/3/2003
- Regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969; Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio del 4 giugno 1970.
- COM.(2005) 107 def.7.6.2005
- Relazione sulla politica di concorrenza 2005 (pubblicata in connessione con la Relazione generale sull’attività dell’Unione Europea, 2005,) SEC (2006) 761 def.
- *GUCE C* 125 del 17 agosto 1963
- C. Giust. Ce, 22 marzo 1977, causa 78/76;
- C. Giust. Ce, 14 ottobre 1987, causa 248/84
- C. Giust. Ce, 16 maggio 2002, causa 482/99
- C. Giust. Ce, 3 febbraio 1977, causa 52/77
- C. Giust. Ce, 27 settembre 1988, causa 142/87;
- C. Giust. Ce, 17 settembre 1980, causa 730/79.
- Relazione sulla politica di concorrenza, anno 1971, nn. 149, 150, e 165
- Caso Philip Morris c. Holland causa 730/79 del 17 settembre 1980.
- G.U.C.E. 10 marzo 1998,C74
- G.U.C.E. 19 marzo 2002, C70 “Disciplina multisetoriale degli aiuti regionali destinati a grandi progetti d’investimento”
- Orientamenti comunitari per gli Aiuti di Stato per il salvataggio e la

ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 288 del 9.10.1999)

- Caso NN 44/2004, Aiuti di salvataggio a favore di *SVZ Schwarze Pumpe GmbH*
- Caso NN 42/2005, Aiuti di salvataggio a favore di *MG Rover* (GU C 187 del 30.7.2005)
- Caso N 91/2005, Aiuti di salvataggio a favore di *Computer Manufacturing Services* (GU C 187 del 30.7.2005)
- Caso N 275/2005, Aiuti di salvataggio a favore di *Cynku Miasteczko Slaskie*
- Caso N 575/2004, Aiuti di salvataggio a favore di *Ernault*
- Caso N 584/2004, Aiuti di salvataggio a favore di *AB Vingriai*
- Caso N 370/2004
- Caso C 43/2001, *Chemische Werke Piesteritz GmgH* (GU L 296 del 12.11.2005)
- Notice on cooperation between National court and the Commission in the State aid field (95/C 312/07)
- Corte di Giustizia, 11.12.1973, causa 120/73 *Lorenz*
- Sentenza 21/11/1991, causa C-354/90 ; Racc.pag. I-5505, punto 10
- Corte di Giustizia, 21.3.1990, in causa C-142/87
- Comunicazione della Commissione “*Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi*” (2008/C 317/08).
- *GUCE* L 378, del 31 dicembre 1986
- *GUCE* L 364, del 12 dicembre 1992
- SEC(89) 921 def., del 3 agosto 1989
- *GUCE* L 205, del 5 luglio 1997
- *GUCE*, L 380, del 31 dicembre 1994 “Direttiva 90/684/CEE, del Consiglio concernete gli aiuti alla costruzione navale”
- Comunicazione della Commissione (C(2004) 43),Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi.
- Reg. (CEE) nn. 4055/86; 3577/92
- *GUCE*, L 10 del 13 gennaio 2001,
- *GUCE*, L 63, del 28 febbraio 2004 - Reg. (CE) n. 363 2004 della Commissione

- COM(1999) 317 def., del 29 giugno 1999, Sezione 3
- *GUCE* C 272, del 9 novembre 2006, - Decisione della Commissione del 22 marzo 2006 (C(2006)805 def.), relativa allo Schema di regolamento di attuazione degli interventi per lo sviluppo dell'intermodalità (Aiuto di Stato n. 436/2004 - Friuli Venezia Giulia - Interventi per lo sviluppo dell'intermodalità, punto 50),
- *GUCE*, C 79, del 1 aprile 2006 - Decisione della Commissione del 20 aprile 2005 (C(2005)1155 fin), relativa all'Aiuto di Stato n. 496/2003 – Italia, Aiuto per lo sviluppo delle catene logistiche e il potenziamento dell'intermodalità, punti 37 e 38
- *GUCE*, C 90, del 25 aprile 2007
- Eurostat, *Statistics in Focus, Transport*, 35/2008, ‘Modal split in the inland transport of the EU’ , 2008
- Eurostat, *Statistics in Focus, Transport*, 49/2008, “Modal split in the inland transport of the EU” 2008
- European Commission, *Energy and Transports Trends to 2030*
- Comunicazione: Una politica marittima integrata per l'Unione europea, COM (2007)575 def.; COM(2007)574 def. SEC(2007)1279 SEC(2007)1280; SEC(2007)1283}
- Libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” COM(2001) 370 e il suo riesame intermedio Comunicazione della Commissione: “Mantenere l'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per il nostro continente”COM(2006) 314.
- COM/2003/0595 def.

Riviste

- “Studi di settore: Nuove sfide per il sistema logistico italiano” a cura di Unit Analisi e Marketing Strategico di UNICREDIT MedioCreditoCentrale Spa, Luglio 2010
- Riviste di Diritto Marittimo e Diritto dei Trasporti
- La Rete Transeuropea di trasporto TEN-T: Opportunità, Ritardi e Alternative per il Nord Est e il Veneto: Il Futuro della rete infrastrutturale europea nel Veneto –

Padova, 16 febbraio 2007” a cura di Paolo Costa Presidente della Commissione Trasporti e Turismo del Parlamento Europeo.

- Binari sul Mare” a cura di Agostino Cappelli Alessandra Libardo Silvio Nocera, 2006
- Il Corriere dei Trasporti
- Corriere dei Trasporti allegato i dati luglio-agosto 2009
- POLO: Porti & Logistica numero 28 giugno 2009; numero 32 luglio/agosto 2009; numero 40 Settembre 2009; numero 3 gennaio 2010.
- Il Sole24Ore
- Il Sole24OreTrasporti

Siti Internet:

- http://eceuropa.eu/competition/state_aid/reform/reform.html
- <http://eur-op.eu.int/general/en/s-ad.htm>
- http://www.europa.eu.int/comm/transport/intermodality/motorways_sea/index_en.htm
- <http://www.adriaticseanetwork.it/index.php?page=117&sub=61&idnews=2866>
- <http://www.adriaticseanetwork.it/index.php?page=117&sub=61&idnews=2866>