

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII
n. 7

DOCUMENTO APPROVATO DALLA IX COMMISSIONE PERMANENTE (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

nella seduta del 18 febbraio 2025

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 22 marzo 2023

SULLE PROSPETTIVE DELLA MOBILITÀ VERSO IL 2030: DALLA CONTINUITÀ TERRITORIALE ALL'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALLA MOBILITÀ EXTRAURBANA

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

Sommario

1. Premessa. L'indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030	5
2. Il quadro normativo europeo e nazionale	8
2.1. La politica europea di coesione economica, sociale e territoriale	8
2.2. La conformazione geografica dell'Italia e la peculiarità delle isole	9
2.3. Il diritto alla mobilità come diritto sociale: la continuità territoriale	10
2.3.1. Gli oneri di servizio pubblico: la normativa europea per il trasporto aereo e marittimo	11
2.3.2. Gli oneri di servizio pubblico: la giurisprudenza europea	14
2.3.3. Gli oneri di servizio pubblico e continuità territoriale: le misure previste dalla normativa nazionale	16
3. Il trasporto aereo	19
3.1. Panoramica del settore	19
3.2. Questioni economiche e di concorrenza	20
3.3. Questioni normative	23
3.4. Questioni infrastrutturali	26
4. Il trasporto marittimo	29
4.1. Panoramica del settore	29
4.2. Questioni economiche e di concorrenza	29
4.3. Questioni normative	32
4.4. Questioni infrastrutturali	34
5. Conclusioni	36
5.1. Principio di continuità territoriale	36
5.2. Rapporti con l'Unione europea	37
5.3. Politiche di sostegno al settore dei trasporti	38
5.4. Esigenze di programmazione e innovazione nel settore dei trasporti aerei, marittimi e su ferro	40

PAGINA BIANCA

1. Premessa. L'indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030

La riforma costituzionale del 2022, che ha sancito il principio di insularità, ha dato una nuova cornice, politica e giuridica, agli interventi pubblici per la continuità territoriale, aprendo la strada a una rivisitazione complessiva delle politiche in atto in questo ambito, nella consapevolezza della peculiarità morfologica italiana.

A tal fine, la Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, nella seduta del 22 marzo 2023, ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva su « Prospettive della mobilità verso il 2030: dalla continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana » con lo scopo di verificare lo stato di attuazione delle misure previste a livello nazionale in materia di continuità territoriale e raccogliere informazioni e dati utili alla definizione di un nuovo quadro di politiche pubbliche in grado di porre rimedio alle eventuali inefficienze dei servizi di trasporto che servono le isole e le zone decentrate del territorio nazionale e di garantire ai cittadini di quei luoghi la certezza, regolarità e continuità dei collegamenti all'interno dello Stato e con il resto dell'Europa, nonché l'applicazione di condizioni tariffarie ragionevoli.

Nella seduta del 10 luglio 2024 la Commissione ha inoltre approvato due risoluzioni concernenti il tema dell'insularità e finalizzate a impegnare il Governo ad adottare ogni opportuna iniziativa legislativa e regolamentare per l'attuazione e la tutela del diritto alla mobilità per le isole, in ossequio al riconoscimento costituzionale del predetto principio e alla normativa europea in materia di continuità territoriale. Le risoluzioni Deidda 7-00114 e Barbagallo 7-00230, infatti, prendono atto dello svantaggio socio-economico derivante dalla condizione di insularità e, conseguentemente, sollecitano il Governo a intervenire al fine di predisporre iniziative di carattere legislativo e regolamentare che consentano di dare piena applicazione al principio di insularità, anche promuovendo le modifiche alla normativa dell'Unione europea in materia di trasporti aerei e marittimi necessarie alla mitigazione del divario economico-sociale derivante dalla condizione insulare, oltre che valutando l'opportunità di intraprendere iniziative di sostegno alle imprese che si impegnano a garantire la continuità territoriale sul territorio italiano.

In particolare, secondo il programma approvato dalla Commissione, l'indagine conoscitiva in questione mirava ad acquisire elementi informativi in merito ai seguenti aspetti:

- verifica aggiornata sulla continuità territoriale: gare per il servizio sulle diverse tratte, compensazioni per gli operatori per gli oneri di servizio pubblico, rispondenza alle esigenze dell'utenza, profili residuali di tutela del lavoro marittimo e negli aeroporti;

- sistema della regolazione: poteri e funzionamento delle Autorità di sistema portuale, regime delle concessioni del demanio portuale, funzionamento e sussidi agli aeroporti, con particolare riferimento a quelli delle isole e delle aree più distanti dai confini europei;

- nessi dei precedenti punti con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Commissione aveva stabilito che potessero essere oggetto di approfondimento i seguenti ulteriori aspetti:

- disciplina internazionale, europea e nazionale sul trasporto marittimo e aereo di persone;

- dati aggiornati sulle grandezze materiali ed economiche del trasporto marittimo: flussi di persone trasportate, volumi di merci, numero delle autorizzazioni rilasciate, fatturato delle imprese, tempi di sosta nei porti, volumi del traffico;

- elementi di conoscenza sull'intermodalità: efficienza dei collegamenti tra navi sbarcate e retroporti e, ancora, con i nodi ferroviari per il prosieguo del tragitto sia delle persone, sia delle merci. In questo ambito, potrebbero essere affrontati gli aspetti di efficienza energetica delle navi, manutenzione, stato di avanzamento dell'elettrificazione delle banchine.

Nella seduta di mercoledì 20 dicembre 2023 la IX Commissione Trasporti ha deliberato la proroga del termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva dal 31 dicembre 2023 al 30 giugno 2024.

La Commissione ha svolto un'ampia e intensa attività istruttoria, procedendo all'audizione di 70 soggetti, per un totale di oltre 17 ore di seduta.

In particolare, come parte integrante dell'indagine, si sono svolte le audizioni dei seguenti rappresentanti delle istituzioni: Marco Marsilio, presidente della regione Abruzzo; l'ambasciatore Vincenzo Celeste, rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea; Roberto Lagalla, sindaco di Palermo; Francesco Forgione, sindaco di Favignana; Filippo Mannino, sindaco di Lampedusa e Linosa; Riccardo Gullo, sindaco di Lipari; Domenico Arabia, sindaco di Santa Marina Salina; Salvatore Militello, sindaco di Ustica; Cristina Amirante, assessore alle infrastrutture e al territorio della regione Friuli-Venezia Giulia; Debora Ciliento, assessora ai trasporti della regione Puglia; Barbara Manca, assessore ai trasporti della regione Sardegna; Angelo Pizzuto, capo di gabinetto della Regione Siciliana; Mario Becchetti, segretario generale della regione Marche; Nardo Goffi, dirigente del dipartimento infrastrutture, territorio e protezione civile della regione Marche; Paolo La Greca, vicesindaco di Catania; Giuseppe Siracusano, vicesindaco di Malfa; Salvatore Mondello, vicesindaco di Messina; Federico Tremarco, assessore ai trasporti del comune di Pantelleria.

In rappresentanza del Governo è intervenuto il viceministro delle infrastrutture e dei trasporti Edoardo Rixi.

Per quanto concerne le Autorità di riferimento del settore si sono svolte le audizioni di Pierluigi Di Palma, presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e Claudio Eminente, direttore centrale per la programmazione economica e lo sviluppo delle infrastrutture dell'ENAC; Benedetto Mineo, garante per la sorveglianza dei prezzi; Giovanna Orlando, capo di gabinetto dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e Ivana Paniccia, direttore dell'ufficio regolazione economica dei servizi di mobilità dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e Oliviero Giannotti, segretario generale dell'Associazione porti italiani (Assoporti).

Con riferimento ai rappresentanti delle associazioni di categoria si sono svolte le audizioni Giuseppe Mazzeo, presidente di Assaereo,

Andrea Benassi, delegato Assaereo e responsabile flotta, *network* e alleanze di ITA Airways e Pietro Caldaroni, responsabile relazioni istituzionali di ITA Airways; Federico Scaramucci, vicepresidente di Confesercenti-Assoviaggi; Federico Lucarelli, responsabile ufficio legale della Federazione italiana delle associazioni delle imprese di viaggi e turismo (FIAVET); Franco Gattinoni, presidente della Federazione del turismo organizzato (FTO); Enrica Montanucci, presidente del Movimento autonomo agenzie di viaggio italiane (MAAVI); Davide Maresca, consulente legale dell'Associazione italiana terminalisti portuali (Assiterminal); Marcello Di Caterina, vicepresidente e direttore dell'Associazione logistica intermodalità sostenibile (ALIS); Umberto Ruggerone, presidente dell'Associazione italiana imprese di logistica (Assologistica); Davide Falteri, vicepresidente della Federazione delle imprese di logistica e spedizione (Federlogistica); Lorenzo Matacena, vicepresidente della Confederazione italiana armatori (Confittarma); Paolo Ferrandino, segretario generale dell'Unione nazionale imprese portuali (Uniport) e di Alberto Rossi, segretario generale di Assarmatori. Sono state, inoltre, svolte le audizioni di Maurizio De Pascale, presidente della Camera di Commercio di Cagliari-Oristano; Agostino Cicalò, presidente della Camera di Commercio di Nuoro e Stefano Visconti, presidente della Camera di Commercio di Sassari.

Per quanto concerne i rappresentanti delle organizzazioni sindacali si sono svolte le audizioni di Arnaldo Boeddu, segretario generale di FILT CGIL Sardegna; Francesca Di Felice, dirigente nazionale del dipartimento mobilità trasporto pubblico locale di FIT-CISL; Gianluca Langiu, segretario di presidio territoriale FIT-CISL Sardegna; William Zonca, segretario nazionale e rappresentante di UILTrasporti Sardegna; Valentina Iori, dirigente nazionale di UGL Autoferrotranvieri e di Adriano Cabigiosu, segretario di UGL Autoferrotranvieri Sardegna.

Con riferimento al tema specifico delle realtà aeroportuali si sono svolte le audizioni di Alfonso Celotto, presidente di Aeroporti 2030; Carlo Borgomeo, presidente di Assaeroporti; Salvatore Ombra, presidente di Airgest Società di gestione aeroporto civile di Trapani; Giovanni Amico, direttore generale di AST Aeroservizi Spa Aeroporto di Lampedusa; Salvatore Burrafato, presidente di Gesap Spa Aeroporto di Palermo; Francesco D'Amico, direttore commerciale di SAC Società Aeroporto Catania Spa; Marco Troncone, amministratore delegato di ADR Aeroporti di Roma; Andrea Tucci, direttore dello sviluppo business aereo del Gruppo SEA Spa-Aeroporti di Milano; Marco Consalvo, amministratore delegato dell'Aeroporto Friuli-Venezia Giulia SpA-Trieste Airport; Vittorio Catone, presidente di S.A.G.A. SpA – Società Abruzzese Gestione Aeroporto; Fabio Giannandrea, responsabile controllo di gestione di Ancona International Airport e Piero Righi, direttore generale di Aeroporto di Genova SpA.

Per quanto riguarda le imprese e gli altri soggetti privati operanti nel settore dei trasporti si sono svolte le audizioni di Stefano Goldoni, responsabile affari istituzionali e legali di Aeroitalia Srl; Rosa Pastena, capo delle relazioni istituzionali di Ryanair; Riccardo Vergerio, responsabile della sicurezza e delle operazioni sugli aeroporti di Sky Alps; Valeria Rebasti, direttrice mercati internazionali di Volotea SL; Lorenzo Lagorio, responsabile commerciale per l'Italia di Easy Jet; Silvio Pippobello, consigliere di amministrazione di F2i Ligantia; Marino Piga,

amministratore delegato di Sogaer; Vincenzo Franza, amministratore delegato di Caronte & Tourist; Matteo Catani, amministratore delegato di Grandi Navi Veloci; Guido Grimaldi, direttore commerciale di Grimaldi Lines e Alessandro Zoratti, direttore strategie e sostenibilità di Trenitalia.

Per quanto concerne gli esperti della materia si sono svolte le audizioni di Antonio Attili, esperto della materia; Michele Comenale Pinto, professore ordinario di diritto della navigazione presso l'Università degli studi di Sassari; Andrea La Mattina, professore associato di diritto della navigazione presso l'Università degli studi di Napoli Federico II; Roberto Devoto, già professore di trasporti aerei presso l'Università di Cagliari; Gianfranco Fancello, professore di progettazione di sistemi di trasporto presso l'Università di Cagliari e Giovanni Dore, avvocato esperto di diritto comunitario.

Sono state inoltre acquisite le memorie scritte di Legambiente, dell'Associazione Nazionale Bus Turistici Italiani (An.Bti), di Swissport international Ltd, di FAISA CISAL e del Comitato pro aeroporto di Taranto-Grottaglie.

Le audizioni programmate nel corso dell'indagine si sono concluse nel mese di giugno 2024.

2. Il quadro normativo europeo e nazionale

2.1. La politica europea di coesione economica, sociale e territoriale

Le differenze economiche, sociali e territoriali esistenti tra i vari Stati membri dell'Unione europea sono ormai da anni al centro del dibattito politico e oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee in quanto fattori che, inevitabilmente, condizionano lo sviluppo e il grado di competitività dell'Unione, nonché il benessere dei cittadini europei e l'uguaglianza nei diritti e nelle opportunità degli stessi.

Queste considerazioni hanno portato all'istituzione, con l'Atto unico europeo del 1986, di una politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE i cui obiettivi sono oggi fissati all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che recita:

« Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

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

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

A tale politica è, pertanto, affidato il compito di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori dell'UE nonché di ridurre il divario tra le regioni, con particolare riferimento alle zone rurali, alle zone interessate da transizione indu-

stiale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici ossia, come indica la citata disposizione, quelle transfrontaliere, di montagna e insulari.

2.2. La conformazione geografica dell'Italia e la peculiarità delle isole

La peculiare conformazione geografica della penisola italiana spiega l'eco particolarmente intenso che hanno avuto nel nostro Paese le riflessioni svolte a livello europeo in materia di coesione economica, sociale e territoriale. Difatti, vale la pena di ricordare che lo Stato italiano presenta una conformazione morfologica caratterizzata da ben 8 mila chilometri di coste, dalla presenza di due grandi regioni insulari, la Sardegna e la Sicilia, e di numerose isole minori (le isole Egadi, le Pelagie, le Eolie, le isole del mar di Sardegna, ecc.), nonché da un territorio prevalentemente montuoso e collinare (le catene montuose delle Alpi e degli Appennini oltre che numerosi monti come il Monte Bianco, il Monte Rosa, l'Etna, ecc.).

Come noto, l'Italia è una penisola che ha un'estensione di circa 1.300 km e presenta una forma di stivale. Da queste caratteristiche discende l'esistenza di comuni che si collocano geograficamente in posizioni notevolmente decentrata, come per esempio quelli collocati nell'estremo Nord-Est (le province di Gorizia e Trieste), nell'estremo Sud-Est (le province di Brindisi e Lecce) e nella punta dello stivale (le province della Calabria).

Riguardo a questi comuni e alle isole, si avverte, in modo evidente, l'esigenza di garantire ai cittadini l'effettivo esercizio di alcuni dei diritti sanciti dai Trattati europei e dalla Costituzione italiana, in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri cittadini europei.

A tale riguardo, si evidenzia che dopo la Brexit l'Italia è diventato il primo Paese dell'Unione europea per numero di cittadini residenti nelle isole, con più di 7 milioni di abitanti, sugli oltre 20 milioni di insulari europei, quindi pari al 4,6 per cento della popolazione dell'Unione.

Nella XVIII legislatura è stato fatto un importante passo avanti nella direzione di riconoscere le peculiarità del territorio italiano e gli svantaggi che ne conseguono, grazie all'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2022 che ha riformato l'articolo 119 della Costituzione, che oggi, al sesto comma, sancisce il riconoscimento a livello costituzionale della peculiarità delle isole nonché l'impegno della Repubblica a promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Di particolare interesse risultano le argomentazioni che hanno accompagnato i lavori parlamentari sulla riforma, nelle quali è stata riaffermata l'importanza di assicurare a tutti i cittadini residenti nelle regioni insulari il pieno godimento di ogni diritto garantito, come, ad esempio, quello alla salute e all'istruzione, nonché ad avere le stesse condizioni di vita e di lavoro dei cittadini che vivono sul restante territorio nazionale. Nel corso del dibattito è stata ribadita la necessità di inserire nella Carta costituzionale un esplicito riferimento al concetto di insularità, che unitamente alla concessione di statuti speciali alle regioni maggiori quali Sardegna e Sicilia, dovrebbe garantire alle stesse un livello di autonomia più elevato rispetto alle leggi nazionali e

ai vincoli comunitari. Tale modifica costituzionale dovrebbe pertanto consentire a tali isole di affrontare meglio le situazioni di svantaggio derivanti dall'insularità, oltre che a sfruttarne i vantaggi, contribuendo così al percorso di sviluppo nazionale, europeo e internazionale.

Inoltre, l'articolo 1, comma 808, della legge di bilancio per il 2023, ha istituito la Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità. Si tratta di una Commissione bicamerale, composta da 10 senatori e 10 deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo. Tra i compiti della Commissione, definiti al comma 813, rientrano: effettuare, con cadenza annuale, una ricognizione delle risorse finanziarie stanziate, a livello nazionale ed europeo, destinate alle isole; proporre misure e interventi idonei a compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, anche valutando opzioni praticabili nell'ambito delle deroghe ammesse dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato; esaminare la normativa europea in materia di aiuti di Stato e segnalare al Governo l'eventuale esigenza di modifiche e correttivi da proporre a livello europeo, al fine di compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità.

A partire dal luglio 2023, la Commissione ha avviato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva « Sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto » e ha deliberato l'audizione di soggetti in grado di fornire informazioni utili alla definizione di politiche in grado di superare gli ostacoli legati all'insularità.

2.3. Il diritto alla mobilità come diritto sociale: la continuità territoriale

Come anzidetto, per le regioni insulari, di montagna o decentrate si pone con evidenza il problema di assicurare ai cittadini ivi residenti l'esercizio di tutti i diritti riconosciuti a livello europeo e nazionale in condizioni di egualanza rispetto agli altri cittadini europei.

Tra questi diritti si annovera, in primo luogo, quello alla mobilità, il cui esercizio risulta condizionato dalla naturale conformazione morfologica di questi territori e, conseguentemente, affievolito se non addirittura compromesso.

Come noto, la libera circolazione dei cittadini europei all'interno dei territori degli Stati membri dell'Unione europea è una delle libertà fondamentali riconosciute dai Trattati (articolo 3, paragrafo 2, del TUE e articolo 21 del TFUE) e, a livello nazionale, dall'articolo 16 della Carta costituzionale. Essa, tra l'altro, si atteggi come strumentale rispetto ad alcuni diritti, dei quali consente l'esercizio, quali il diritto al lavoro, all'iniziativa economica, all'istruzione e spesso — purtroppo — alla salute.

In quest'ottica, il diritto di muoversi all'interno dell'Unione si qualifica quale vero e proprio diritto sociale.

Pertanto, ciascuna Nazione è tenuta ad assicurare il diritto alla mobilità dei cittadini, *in primis*, attraverso servizi di trasporto aereo, marittimo e ferroviario che garantiscano continuità, efficienza, econo-

micità, flessibilità e regolarità nei collegamenti. In particolare, con riferimento alle isole e alle zone più decentrate, lo Stato italiano mira a garantire la continuità territoriale, ossia collegamenti efficaci tra questi territori e qualunque altra parte della penisola, a condizioni equa.

A tale riguardo, il 10 giugno 2023, a seguito dell'iniziativa del presidente della regione Sardegna Solinas, a cui hanno preso parte tutti i presidenti delle regioni insulari europee (Corsica per la Francia, le isole Baleari per la Spagna, Creta e le isole Isole Ionie per la Grecia e il Ministro per gli affari di Gozo del Governo di Malta), è stata portata all'attenzione dei vertici istituzionali dell'Unione europea la questione insulare nelle politiche europee, proponendo l'istituzione di una *task force* interistituzionale composta da rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale.

2.3.1. *Gli oneri di servizio pubblico: la normativa europea per il trasporto aereo e marittimo*

L'effettività del diritto alla mobilità impone una riflessione sul sistema dei servizi di trasporto (aereo, marittimo e ferroviario), ossia su un'attività che assume la veste giuridica imprenditoriale e il cui mercato, secondo le norme europee, deve essere regolato dal principio della libera concorrenza.

La libertà di concorrenza rappresenta, infatti, uno dei capisaldi della politica dell'Unione europea che mira a preservare una struttura competitiva del mercato, al fine di assicurare un'allocazione delle risorse efficiente e la migliore qualità dei beni e dei servizi offerti ai consumatori. Tale principio trova la sua disciplina agli articoli 101 e seguenti del TFUE, che dettano una serie di divieti e obblighi posti a carico delle imprese operanti sul mercato interno e degli Stati membri e volti ad assicurarne il rispetto e la tutela.

Con riferimento alla possibilità di un intervento pubblico sul mercato interno, l'articolo 107 del Trattato vieta agli Stati di concedere alle imprese, con risorse pubbliche, aiuti suscettibili di alterare le condizioni di concorrenza di quel mercato, stabilendo, al primo paragrafo, che « *Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra 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*

Tale divieto, tuttavia, non ha carattere assoluto, in quanto lo stesso articolo, ai paragrafi 2 e 3, prevede determinate deroghe, di cui alcune automatiche, in quanto la compatibilità degli aiuti considerati con il mercato interno discende direttamente dal Trattato, altre rimesse in via esclusiva all'apprezzamento discrezionale della Commissione europea.

Con riferimento ai servizi di trasporto, occorre in proposito considerare che tale attività potrebbe andare, in astratto, incontro a fallimenti di mercato nelle zone periferiche, svantaggiate o poco popolose in cui la prestazione di tali servizi risulterebbe per gli operatori privati non redditizia. In queste circostanze diventa fondamentale un intervento sul mercato da parte dello Stato volto a garantire la certezza

e la continuità dei suddetti servizi in favore di chi intende circolare in quei territori, anche a costo di limitare la libertà di concorrenza.

Lo stesso TFUE, all'articolo 14, nel porsi il fine di garantire la coesione sociale e territoriale dell'UE, riconosce l'importanza del ruolo in tal senso svolto dai servizi di interesse economico generale, tra i quali rientra senza dubbio il trasporto, e conferma l'impegno dell'UE e degli Stati membri a provvedere affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. La norma fa, infine, salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

Quanto detto è stato confermato nella riunione informale del Consiglio dei Ministri dei trasporti, tenutasi a Barcellona il 21 e 22 settembre 2023, che si è conclusa con l'adozione di una dichiarazione sul tema della continuità territoriale. Il documento indica il trasporto, ossia un servizio di interesse economico generale, come elemento fondamentale del diritto alla mobilità. Tale concetto è stato ripreso anche nelle conclusioni del 30 novembre 2023 del Consiglio dell'UE.

Inoltre, negli orientamenti politici della Commissione europea per il periodo 2024-29, la Presidente Von Der Leyen ha preannunciato che, nell'ambito della politica di coesione dell'UE, la Commissione « terrà conto delle sfide economiche e sociali specifiche delle isole, tra cui gli alloggi, i trasporti, l'acqua e la gestione dei rifiuti », e « continuerà ad affrontare le sfide peculiari delle regioni ultraperiferiche ». In linea con quanto contenuto negli orientamenti politici, le sfide economiche e sociali specifiche delle isole rientrano anche negli obiettivi di mandato del Vicepresidente esecutivo per la coesione e le riforme, Raffaele Fitto, nel cui mandato rientrano anche le sfide che le regioni ultraperiferiche devono affrontare.

L'articolo 93 del TFUE dichiara, inoltre, compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità di coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio.

Infine, l'articolo 106 del TFUE stabilisce, al paragrafo 2, che le imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle norme dei trattati e, in particolare, alle regole sulla concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Le considerazioni suseinte hanno, quindi, spinto le istituzioni europee a consentire agli Stati membri, in deroga al principio della libertà di concorrenza e al divieto di cui all'articolo 107 TFUE — al ricorrere di talune condizioni — di intervenire sul mercato attraverso l'erogazione di aiuti che assicurino la continuità, l'efficienza e la regolarità dei servizi di trasporto.

Così, ad esempio, con riferimento al servizio di trasporto aereo il regolamento comunitario (CEE) n. 2408/1992, intervenendo in materia di liberalizzazione dello stesso, ha fatto salva la possibilità per gli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico in presenza di determinate condizioni. Il citato regolamento riconosce, in via generale, alle imprese titolari della licenza comunitaria il diritto di istituire a propria discrezione servizi di trasporto aereo sulle rotte ritenute più conve-

nienti. Il principio viene, però, attenuato dalla possibilità per ogni Stato membro, in casi specifici e limitati e in presenza di determinate condizioni socio-economiche, di imporre oneri di servizio pubblico (OSP) necessari al mantenimento di servizi aerei adeguati verso alcune regioni.

Nello specifico, per onere di servizio pubblico si intende l'obbligo di svolgere un determinato servizio di trasporto secondo determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione.

Il regolamento CEE del 1992 è stato successivamente modificato dal regolamento (CE) n. 1008 del 2008, il quale, all'articolo 16, detta i principi generali per gli OSP, stabilendo che uno Stato membro dell'UE, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione europea, gli aeroporti interessati e i vettori che operano sulla rotta, può imporre OSP riguardo ai servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico quando questa sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto.

L'onere deve essere necessario e adeguato e, in ogni caso, deve essere imposto nella misura sufficiente ad assicurare che su tale rotta siano prestati servizi di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori non si atterrebbero se tenessero conto esclusivamente del loro interesse commerciale.

I criteri imposti sulla rotta oggetto dell'OSP sono stabiliti in modo trasparente e non discriminatorio.

Nel valutare la necessità e adeguatezza dell'onere si tiene conto di una serie di parametri indicati dal paragrafo 3 dell'articolo 16, tra i quali figura la possibilità di ricorrere ad altre modalità di trasporto e dell'idoneità delle stesse a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto, le tariffe aeree e le condizioni proposte agli utenti.

Allorquando lo Stato impone un OSP su una determinata rotta tutti i vettori comunitari interessati a istituire servizi aerei di linea per quella rotta sono tenuti a rispettare le condizioni imposte dall'OSP. Nell'ipotesi in cui nessun vettore aereo comunitario abbia istituito o voglia istituire servizi aerei di linea per quella rotta conformi all'OSP, lo Stato membro può decidere di limitare l'accesso ai servizi aerei di linea per quella rotta a un unico vettore aereo comunitario per un periodo non superiore a quattro anni (o cinque per le regioni ultraperiferiche). In questo caso il vettore viene individuato tramite una gara pubblica europea. Nel relativo bando sono specificate le rotte, le frequenze dei collegamenti e le altre condizioni di servizio di tariffa in capo al consumatore, nonché la compensazione economica offerta al vettore, la quale non deve eccedere i costi sostenuti.

In definitiva, l'intervento pubblico può articolarsi in due modi:

- imposizione di un onere di servizio pubblico, laddove vi siano vettori aerei che esprimano la volontà di garantire il servizio su una determinata rotta alle condizioni stabilite dallo Stato, senza esclusività — rimanendo in questo caso l'accesso a essa aperto a qualsiasi vettore che rispetti le condizioni dell'OSP — e con compensazione del disavanzo economico che ciascuna impresa sostiene al fine di assicurare il

servizio. Tale compensazione deve essere, pertanto, offerta dallo Stato, a parità di condizioni, a tutti i vettori disponibili a svolgere il servizio stesso;

- la stipulazione di un contratto di servizio pubblico, che comporta il conferimento a un vettore, individuato tramite una gara d'appalto pubblica che garantisca i principi di trasparenza e libera concorrenza, di un diritto esclusivo, con compensazione economica – finalizzata a ristorare il vettore delle perdite subite a causa dell'antieconomicità del servizio stesso –, a operare su una determinata rotta.

L'imposizione di un onere di servizio pubblico comporta, quindi, l'erogazione di una somma – necessaria a rendere economicamente possibile la gestione di un regolare servizio di trasporto – a tutti i vettori disponibili a svolgere quest'ultimo secondo condizioni qualitative e di efficienza predeterminate. In ogni caso, il compenso non deve eccedere il disavanzo specificamente imputabile al servizio e non deve rappresentare un generico finanziamento all'impresa beneficiaria.

Solo nel rispetto delle suddette condizioni, l'erogazione del compenso non costituisce aiuto di Stato.

Nel settore marittimo, invece, vige il regolamento 1992/3577/CEE che ha liberalizzato il settore del cabotaggio marittimo, e consente (all'articolo 4) la previsione di contratti di servizio pubblico. Vige al riguardo, nel nostro Paese, la delibera ART n. 22 del 2019, pure tesa a stabilire oneri di servizio pubblico e relative compensazioni economiche.

2.3.2. *Gli oneri di servizio pubblico: la giurisprudenza europea*

Come suddetto, la disciplina vigente in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale è fondata sull'articolo 106 del TFUE (già articolo 86 del Trattato CE), nonché sugli atti adottati dalla Commissione europea nel 2005, a seguito della sentenza della Corte di giustizia nella causa Altmark (del 2003).

Con la sentenza Altmark del 24 luglio 2003, la Corte di giustizia, interpretando l'articolo del Trattato in questione, ha stabilito che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, TCE (attuale articolo 107, paragrafo 1, del TFUE), purché siano rispettati quattro criteri cumulativi:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;

- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

- la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico 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, avrebbe dovuto sostenere.

Qualora anche uno solo dei criteri fissati nella sentenza Altmark non sia soddisfatto, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un aiuto di Stato.

In coerenza con i principi indicati nella sentenza, la Commissione europea ha adottato, nel luglio 2005, il cosiddetto « pacchetto Monti » che comprende:

- la decisione 2005/842/CE della Commissione, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GUUE L 312 del 29 novembre 2005). La decisione specifica le condizioni alle quali la compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese è ritenuta compatibile con le norme sugli aiuti di Stato e non vi è obbligo di notifica alla Commissione. La decisione dispensa, in particolare, dall'obbligo di notifica: le compensazioni di importo annuo inferiore a 30 milioni di euro concesse ad imprese con un fatturato annuo inferiore a 100 milioni di euro; le compensazioni concesse ad ospedali e ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come servizi d'interesse economico generale; le compensazioni concesse ai collegamenti aerei o marittimi verso le isole con traffico annuale non superiore a 300 mila passeggeri e le compensazioni concesse ad aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a un milione di passeggeri per gli aeroporti e a 300 mila passeggeri per i porti;

- la direttiva 2006/11/CE della Commissione del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GUUE L 318 del 17 novembre 2006) (versione consolidata della direttiva 2005/81/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, che, modificando la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, prevede la separazione contabile per le imprese beneficiarie di compensazioni di obblighi di servizio pubblico);

- la disciplina degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (comunicazione 2005/C 297/04), che specifica le condizioni alle quali la Commissione può valutare compatibili le rimanenti compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non contemplate dalla decisione e che devono pertanto essere notificate. Tali condizioni prevedono l'esistenza di un atto d'incarico contenente una definizione precisa e corretta del servizio d'interesse economico generale, la definizione dei parametri sulla base

dei quali viene calcolato l'importo esatto della compensazione, l'assenza di sovracompenzazione e le modalità di salvaguardia volte a evitare eventuali sovracompenzazioni.

2.3.3. *Gli oneri di servizio pubblico e continuità territoriale: le misure previste dalla normativa nazionale*

L'ordinamento giuridico italiano ha previsto specifiche misure volte a ridurre gli effetti negativi derivanti dalla conformazione morfologica della penisola e ad assicurare la continuità territoriale tra i principali aeroporti nazionali e le isole maggiori, alcune isole minori e alcuni territori svantaggiati per dislocazione o tipologia della domanda. In particolare, sono state negli anni emanate disposizioni volte ad assicurare il servizio di trasporto anche in talune tratte non remunerative, mediante la conclusione di contratti di servizio pubblico e l'imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Nello specifico, l'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, al fine di garantire la continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, ha previsto, sulla base del già citato regolamento comunitario, procedure e contenuti degli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea relativi alle zone indicate, prevedendo la gara d'appalto europea per l'assegnazione delle rotte, in assenza dell'istituzione del servizio con assunzione dei relativi oneri. L'articolo ha previsto, inoltre, che la determinazione dei contenuti dell'onere di servizio pubblico debba essere disposta con decreto ministeriale e debba avvenire previa conferenza di servizi appositamente indetta dal presidente della regione, che deve essere altresì sentito ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale con il quale si dispone lo svolgimento della gara europea, qualora nessun vettore accetti gli oneri di servizio pubblico. Difatti, come previsto dal comma 4 dell'articolo 36, qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i presidenti delle regioni interessate, è tenuto ad indire la gara di appalto europea secondo le procedure previste dal regolamento (CEE) n. 2408/92.

L'articolo 135 della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388 del 2000) ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina relativa agli oneri di servizio pubblico anche agli scali aeroportuali della Sicilia, per i collegamenti con i principali aeroporti nazionali e con quelli delle isole minori siciliane.

L'articolo 52, commi 35 e 36, della legge finanziaria per il 2002 (legge n. 448 del 2001) ha previsto l'imposizione degli oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra lo scalo aeroportuale di Crotone e i principali aeroporti nazionali, ovvero l'indizione di una gara d'appalto europea, qualora nessun vettore abbia istituito tali servizi.

In tale ipotesi, l'imposizione degli oneri è demandata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, attraverso il quale devono essere definiti i contenuti dell'onere, relativamente alle tipologie e ai livelli tariffari, ai soggetti che usufruiscono di agevolazioni, al numero dei voli, alle tipologie degli aeromobili e alla capacità di offerta. Qualora nei trenta giorni successivi all'adozione del decreto nessun vettore abbia istituito servizi di linea con l'assunzione di oneri di servizio pubblico, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indice, con proprio decreto, una gara d'appalto europea per l'assegnazione delle rotte, definendo contestualmente l'entità dell'eventuale copertura finanziaria da porre a carico del bilancio dello Stato. L'articolo 82 della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) ha esteso l'applicazione della disciplina di cui all'articolo 36 della legge n. 144 del 1999 anche ai collegamenti con le città di Albenga, Cuneo, Taranto, Trapani, Crotone, Bolzano e Aosta, nonché con le isole di Pantelleria e Lampedusa.

I commi 206 e 207 dell'articolo 4 della legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003) sono intervenuti sull'articolo 82 della legge n. 289 del 2002, il primo, estendendo l'ambito di applicazione degli oneri di servizio pubblico, atti a garantire i collegamenti aerei di linea, anche ai servizi aerei effettuati tra gli scali aeroportuali di Reggio Calabria, Messina e Foggia e i principali aeroporti nazionali, il secondo, incrementando il limite di rimborso concesso al vettore o ai vettori aerei selezionati in seguito alla gara di appalto europea, da indire – ai sensi dell'articolo 36, comma 4, della legge n. 144 del 1999 – qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico.

L'articolo 1, comma 269, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004) è intervenuto sulla continuità territoriale stanziando contributi per il triennio 2005-2007, al fine di garantire la prosecuzione degli interventi per la continuità territoriale per Trapani, Pantelleria e Lampedusa (già previsti dalla legge finanziaria per il 2003).

L'articolo 10 del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, ha attribuito alla regione Sardegna 30 milioni di euro per il 2015 al fine di « garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti ».

L'articolo 1, comma 486, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha destinato 20 milioni di euro per il 2016 alla Regione Siciliana per la continuità territoriale aerea della medesima regione. L'articolo 1, comma 837, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018) istituiva un Comitato istruttore paritetico Stato-regione Sardegna « in considerazione della condizione di insularità della Sardegna, che ne penalizza lo sviluppo economico e sociale »; il successivo comma 851 ha riconosciuto un contributo, pari a 15 milioni di

euro, nell'anno 2019 « nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna [...] anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità ».

L'articolo 1, commi da 124 a 126, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020) ha introdotto le cosiddette tariffe sociali per i collegamenti aerei da e per la Regione Siciliana. Si tratta di contributi per i cittadini residenti nel territorio della Regione Siciliana che rientrino in una o più categorie tra: studenti universitari fuori sede; persone con gravi disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992; lavoratori dipendenti con sede lavorativa al di fuori della regione e con reddito lordo annuo non superiore a 20.000 euro; migranti per ragioni sanitarie con reddito lordo annuo non superiore a 20.000 euro. A tal fine sono stati stanziati 25 milioni di euro annui per l'anno 2020. Tale contributo è stato esteso, dall'articolo 1, commi da 688 a 689, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021) per ogni biglietto aereo acquistato da e per Palermo e Catania, fino al 31 dicembre 2022, nel limite delle risorse disponibili.

All'articolo 1, commi 953 e 954, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) sono previsti fondi per compensare gli oneri di servizio pubblico per città in Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Puglia. Tali disposizioni sono state prorogate per Friuli e Marche nell'articolo 1, commi 832 e 840, della legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022).

In attuazione della riforma dell'articolo 119 della Costituzione e al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, l'articolo 1, commi da 494 a 496, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023) ha istituito un fondo, con dotazione di 5 milioni di euro per il 2023 e 15 milioni di euro a decorrere dal 2024, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per garantire i collegamenti aerei da e per la Sicilia e la Sardegna.

L'articolo 7-quater del decreto-legge n. 132 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 170 del 2023, ha rifinanziato il suddetto fondo per un importo pari a 8 milioni di euro per il 2023, estendendo anche, tra le finalità, la compensazione degli oneri di servizio pubblico sui servizi aerei di linea da e per l'aeroporto dell'isola d'Elba.

L'articolo 1, comma 823, della citata legge di bilancio 2023, ha, inoltre, stanziato 7,2 milioni di euro per gli anni 2023, 2024 e 2025 per le compensazioni degli oneri di servizio pubblico per i collegamenti con l'aeroporto di Trieste. Contestualmente, la disposizione prevede l'impegno da parte della regione Friuli-Venezia Giulia a stanziare la medesima cifra a titolo di cofinanziamento.

Da ultimo, la legge n. 207 del 2024 (legge di bilancio 2025) ha introdotto una serie di misure volte a garantire la continuità territoriale. In particolare, l'articolo 1, commi da 737 a 741, prevede che per gli anni 2025, 2026 e 2027 nella regione Abruzzo non si applichi

l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili. Pertanto, l'articolo 1, commi 742 e 743, autorizza la spesa di 3 milioni di euro per il 2025 e di 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027 per le compensazioni degli oneri di servizio pubblico sui servizi aerei di linea da e per l'aeroporto di Ancona. L'articolo 1, commi da 746 a 748, modifica la legge n. 289 del 2002, estendendo alla città di Brindisi l'applicazione delle misure in materia di continuità territoriale previste dall'articolo 36 della legge n. 144 del 1999. Conseguentemente, si autorizza la spesa di 1,5 milioni di euro per l'anno 2025, di 1,7 milioni di euro per l'anno 2026 e di 1,8 milioni di euro per l'anno 2027 a copertura degli OSP sui servizi aerei da e per l'aeroporto di Brindisi verso alcuni tra i principali aeroporti nazionali e internazionali, accettati dai vettori. Infine, si prevede la facoltà per gli enti territoriali di concorrere, mediante proprie risorse, al finanziamento dei suddetti oneri, come definiti in apposita conferenza di servizi finalizzata a individuare altresì il contenuto degli OSP da imporre ai collegamenti aerei da e per l'aeroporto di Brindisi.

3. Il trasporto aereo

3.1. Panoramica del settore

Il settore aereo in Italia è particolarmente rilevante per la continuità territoriale. Secondo i dati dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), nel 2023 il traffico nazionale, con 68,6 milioni di passeggeri (pari al 35 per cento del traffico passeggeri complessivo), ha registrato un incremento del 6 per cento rispetto al 2022. Il traffico internazionale, con 128,5 milioni di passeggeri è cresciuto del 28 per cento rispetto all'anno precedente. Secondo le più recenti previsioni di Eurocontrol, il numero dei movimenti aerei in Europa tornerà ai volumi del 2019 nel 2025 e, successivamente, aumenterà, in media, dell'1,5 per cento all'anno (secondo lo scenario base delle previsioni).

Nel 2023 la merce movimentata negli aeroporti italiani ha superato il milione di tonnellate, registrando una leggera contrazione rispetto al 2022, ma un generale *trend* positivo negli ultimi dieci anni.

Tuttavia, il comparto in Italia affronta diverse problematiche, che incidono sulla continuità territoriale e sulla connettività tra le diverse aree del Paese, in particolare per le regioni insulari come la Sardegna e la Sicilia. Queste difficoltà derivano da una combinazione di fattori strutturali, concorrenziali, economici e normativi, che ostacolano l'efficace implementazione di un sistema di trasporto aereo sostenibile, accessibile e integrato.

Diverse categorie di soggetti audit — rappresentanti istituzionali, imprese e associazioni di settore — hanno riportato i limiti evidenti dell'attuale sistema di continuità territoriale, quali, ad esempio, l'eccessiva burocrazia legata allo strumento degli oneri di servizio pubblico, la scarsa infrastrutturazione del territorio e degli aeroporti, che non facilita soluzioni di intermodalità, e l'impatto negativo della

concorrenza sulle rotte soggette agli OSP. Allo stesso tempo, come riportato anche in premessa, i soggetti auditati hanno evidenziato l'importanza degli strumenti di continuità territoriale, nonché la necessità di effettuare interventi per integrare le varie modalità di trasporto, al fine di garantire effettivamente il diritto costituzionale alla mobilità per le popolazioni residenti nelle isole e nelle regioni periferiche.

Al fine di risolvere le problematiche del settore aereo in Italia, i soggetti auditati hanno, quindi, suggerito di adottare un approccio integrato, volto a modificare le normative esistenti, investire in infrastrutture e promuovere una maggiore flessibilità e intermodalità nei trasporti per garantire un accesso equo e sostenibile per tutti i cittadini, specialmente quelli residenti nelle isole e nelle aree più svantaggiate.

3.2. Questioni economiche e di concorrenza

Dalle informazioni acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso che il mercato del trasporto passeggeri in Italia è dominato da poche compagnie *low cost*, che detengono una quota significativa del mercato nazionale (superiore al cinquanta per cento). In particolare, secondo i dati di traffico 2023 dell'ENAC, citati anche in audizione dal prof. Roberto Devoto, Ryanair è il primo vettore per volumi di traffico, con una quota di mercato superiore al 30 per cento. Se si considera solo il traffico nazionale, la quota è più alta rispetto a quella del traffico complessivo, arrivando al 42,5 per cento dei volumi di traffico. Segue ITA Airways, con una quota di circa il 26 per cento, e EasyJet Europe, che si attesta intorno al 9 per cento.

In generale, secondo quanto riportato dal prof. Devoto, il 73 per cento dei voli nazionali risulta coperto da 5 vettori *low cost*.

Questa situazione ha creato uno squilibrio competitivo, poiché tali compagnie tendono a concentrare le loro operazioni sulle rotte più redditizie, lasciando scoperti i collegamenti meno frequentati, soprattutto nella stagione invernale, ma comunque essenziali per i residenti delle isole.

Inoltre, spesso le compagnie che offrono servizi di continuità territoriale per l'intero anno tendono a compensare ulteriormente la condizione di fallimento del mercato con la vendita dei biglietti nella stagione estiva. A titolo esemplificativo, secondo i dati forniti da F2i Ligantia, in inverno il numero di passeggeri mensili nell'aeroporto di Olbia è di circa 60 mila passeggeri, numero che sale a 800 mila nella stagione estiva. Tuttavia, la presenza di compagnie *low cost*, in grado anche di diminuire il prezzo al di sotto della tariffa applicata ai residenti, non solo incide negativamente sulla redditività totale delle citate imprese, ma anche sulla rendicontazione della domanda e dell'offerta (F2i Ligantia, Aeroitalia).

Di conseguenza, da un lato, è necessario garantire la mobilità per gli abitanti delle isole, anche nei momenti in cui il mercato predispone delle condizioni di prezzo eccessivamente alte, dall'altro il finanziamento pubblico si rende necessario nelle stagioni di bassa affluenza turistica. Occorre, quindi, trovare un punto di equilibrio concorrenziale per ovviare a queste problematiche (Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, Edoardo Rixi).

Al fine di superare le questioni legate al tema della stagionalità, gli esperti del settore hanno proposto di adottare un sistema cosiddetto

« misto », che consenta di aprire il mercato nella stagione estiva e di assicurare la continuità territoriale ai residenti nella stagione invernale, prevedendo quindi appositi calcoli e compensazioni per il periodo di minore profittabilità (Gianfranco Fancello, Roberto Devoto).

Un'altra tematica di particolare rilevanza, evidenziata dalla quasi totalità dei rappresentanti istituzionali audit, è il generale incremento dei prezzi dei servizi di trasporto passeggeri tramite aereo, soprattutto inerenti al collegamento con le isole, che, vista anche l'assenza di incentivi al momento dell'acquisto, in molti casi, comporta inevitabili ripercussioni negative sulla continuità territoriale.

Tra i fattori indicati come principale ragione di tale aumento, rientrano:

- la concentrazione industriale del trasporto aereo;
- l'aumento dei prezzi del carburante e l'inflazione dovuti a fattori geopolitici;
- l'impiego di algoritmi, profilazione dell'utente e IA, ossia di strumenti automatici che fanno incrementare i prezzi;
- la stagionalità del settore turistico, che porta un incremento esponenziale dei prezzi dei voli proprio in corrispondenza dei periodi di picco dei viaggi a scopo turistico, fattore che impatta in maniera negativa sulle esigenze di spostamento di chi viaggia per altri scopi, come per lavoro, studio o motivi sanitari.

Al fine di abbattere i costi dei biglietti aerei, diversi soggetti hanno evidenziato la necessità di ridurre, financo di eliminare, le addizionali comunali sul trasporto aereo (Assaeroporti- Borgomeo e Aeroporti 2030 Celotto, Aeroporti di Roma, Ryanair, easyJet, Volotea, Aeroitalia).

Difatti, istituita nel 2003 (articolo 2, comma 11, legge n. 350 del 2003) per un valore pari a 1 euro per passeggero, l'addizionale comunale è stata incrementata negli anni fino a raggiungere gli attuali 6,5 euro (7,5 euro nel caso degli scali di Fiumicino e Ciampino in ragione dell'ulteriore aumento di 1 euro a favore di Roma Capitale a partire dal 2011 e 9 euro nel caso di Venezia). Questa tassa in alcuni aeroporti rappresenta circa la metà delle tasse aeroportuali, recando alle imprese che operano in quello scalo uno svantaggio competitivo nel prezzo finale dell'utente (Ryanair, Aeroitalia).

La decisione in ordine all'aumento della tassa è rimessa alla singola amministrazione comunale, entro i margini stabiliti dalla legge dello Stato (di recente, al riguardo, si segnala l'incremento dell'addizionale deliberato dai comuni di Napoli e Venezia in attuazione dell'articolo 43 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con legge 15 luglio 2022, n. 91). Spesso, tali addizionali rappresentano un'incidenza sulla tariffa di imbarco di quasi il 50 per cento, determinando un'ulteriore distorsione del mercato e contribuendo al generale aumento dei prezzi. Inoltre, si tratta di cifre spesso importanti, che non sempre vengono impiegate in ambiti contingenti al settore del trasporto aereo. Solo per l'aeroporto di Fiumicino il gettito totale dell'addizionale passeggeri nel 2019 (quindi a pieno traffico) valeva circa 166 milioni di euro (Aeroporti di Roma, Aeroitalia).

Le principali imprese di vettori aerei operanti in Italia, nel corso delle proprie audizioni, hanno altresì invitato le istituzioni, italiane ed

europee, a rivedere i sistemi di tassazione del comparto, eliminando non solo le addizionali comunali, ma anche le tasse sul carburante e sulle emissioni (Ryanair, EasyJet, Volotea, Aeroitalia). A tale riguardo, le compagnie aeree hanno evidenziato che la possibile tassa sul cherosene (prevista dalla strategia « *Fit for 55* »), potrebbe, secondo uno studio condotto da Eurocontrol, comportare costi aggiuntivi per le compagnie pari a 29 miliardi da qui al 2030, un costo ancora più elevato rispetto a quello già previsto dalla mera attuazione della nuova fase dell'ETS. L'aumento dei costi porterebbe alla perdita di 100 mila posti di lavoro e graverebbe sugli utenti finali, con un incremento di circa il 30 per cento del costo del biglietto al 2030 (Ryanair).

Per quanto riguarda invece il sistema EU-ETS, per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea, nel corso dell'esame presso la Commissione Trasporti, in sede di deliberazioni di rilievi, dello schema di decreto legislativo di attuazione del sistema EU-ETS, è emerso un effetto distorsivo dalla decisione di applicare il sistema ai soli voli interni all'Unione europea, che risultano gravati da un costo per le emissioni che non interessa invece i voli tra l'UE e un Paese non UE e, quindi, anche tutti i voli a lungo raggio. Da ciò deriva tanto una perdita di competitività delle destinazioni italiane ed europee quanto una difficoltà ad assicurare gli obiettivi di riduzione delle emissioni che il sistema si prefigge, in quanto il 75 per cento delle emissioni del settore non sono coperte dal sistema. I voli a lungo raggio, a titolo esemplificativo, rappresentano solo il 6 per cento dei voli in partenza dall'UE, ma generano oltre il 50 per cento delle emissioni del trasporto aereo in Europa.

Come ribadito anche nel corso delle audizioni, le nuove tecnologie offrono strumenti innovativi che, spesso, incidono sul prezzo. In particolare, la profilazione e l'utilizzo di algoritmi consentono alle imprese di incrementare i propri prezzi nei momenti di picco della domanda. A tale riguardo, nel 2023, il Governo aveva proposto nel decreto-legge cosiddetto « *omnibus* » (n. 104 del 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 236 del 2023), misure volte a contrastare l'utilizzo di tali strumenti, o a ridurne quantomeno l'effetto. Nelle norme, poi stralciate, si prevedeva un incremento massimo del prezzo del 200 per cento rispetto alla media e la categorizzazione dell'attività di profilazione per determinare i prezzi come « *pratica commerciale scorretta* ». A tale riguardo, a novembre 2023, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (AGCM) ha avviato un'indagine conoscitiva sull'utilizzo degli algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte di collegamento tra le isole maggiori e la penisola italiana (Indagine Conoscitiva IC56).

Il rapporto preliminare della citata indagine, pubblicato in data 26 novembre 2024, ha rilevato che tutte le compagnie aeree adottano sistemi di *revenue management* tradizionali, senza adattamenti specifici per le rotte insulari e con limitato uso di Intelligenza Artificiale. I vettori *low-cost* applicano strategie più dinamiche e prezzi medi inferiori rispetto ai tradizionali. I prezzi aumentano nei periodi di alta domanda, con picchi superiori a 150-200 euro. Le misure di continuità territoriale incidono solo parzialmente sulla riduzione dei prezzi, mitigando i costi solo per i residenti. La trasparenza tariffaria è

carente, con difficoltà nel confronto tra offerte e poca chiarezza sui costi accessori.

Un ulteriore elemento di dibattito, anche recente, concerne invece i prezzi cosiddetti « nascosti », per cui diversi vettori aerei propongono un prezzo base, a cui vanno aggiunte tariffe *extra* per una serie di servizi, dal portare il bagaglio in cabina, fino alla possibilità di fare il *check-in online*.

In riferimento al tema del prezzo dei voli, gli interventi normativi approvati tra il 2022 e il 2023 hanno permesso un rafforzamento dei poteri attribuiti al Garante per la sorveglianza dei prezzi, che ha una funzione di controllo e verifica, su segnalazione dei cittadini, per evitare comportamenti speculativi. In particolare, le novelle alla legge n. 244 del 2007 consentono che il Garante possa richiedere alle imprese dati, notizie ed elementi specifici sulle motivazioni che hanno determinato le variazioni di prezzo, con una specifica potestà sanzionatoria in caso di mancato riscontro entro il termine assegnato o nel caso in cui siano comunicati dati, notizie ed elementi non veritieri. Inoltre, il decreto-legge in materia di trasparenza dei prezzi (n. 5 del 2023) ha istituito la Commissione di allerta rapida di sorveglianza dei prezzi. In base a tali norme sono state avviate le istruttorie sull'andamento dei prezzi relativi ai biglietti di trasporto aereo di persone, specie nelle tratte da e per le grandi città italiane e le grandi isole (Garante per la sorveglianza dei prezzi).

Dall'indagine è emerso, altresì, che un ulteriore elemento che influenza sulla competitività del sistema aeroportuale italiano e danneggia i consumatori sono gli scioperi del comparto in Francia. Secondo quanto riportato dal vettore Ryanair, nel 2024 sono stati cancellati o ritardati oltre 4 mila voli da e per l'Italia per via degli scioperi dei controllori di volo. In questi casi, infatti, non è permesso sorvolare lo spazio aereo del Paese e ciò impatta inevitabilmente anche sui voli per la Sardegna, dato il necessario sorvolo dello spazio aereo della Corsica. In particolare, in caso di sciopero del trasporto aereo francese, sono stati coinvolti nel solo 2024 oltre 133 voli per l'isola.

3.3. *Questioni normative*

Il processo di liberalizzazione del trasporto aereo in Europa, iniziato alla fine degli anni '80 e conclusosi con l'emanazione dei tre regolamenti europei del cosiddetto « terzo pacchetto aereo », ha consentito alle compagnie aeree di volare su tutte le rotte infra UE senza vincoli di capacità e frequenza, fissando automaticamente le tariffe, svincolandosi dal potere autoritativo dello Stato nella programmazione delle rotte.

Come anzidetto, al fine di compensare uno degli effetti negativi prodotti dall'apertura del mercato del trasporto aereo alla libera concorrenza e costituito dall'abbandono da parte dei vettori delle rotte non strategiche e appetibili in quanto non adeguatamente remunerative, il legislatore comunitario con il regolamento (CE) n. 1008/2008 ha consentito agli Stati membri di sottrarre determinate rotte alla libera concorrenza e di imporre oneri di pubblico servizio (OPS). Tale regolamento mira a garantire il servizio di trasporto in territori geograficamente svantaggiati, ponendo rimedio alle lacune eventual-

mente create nell'offerta dei servizi di trasporto e tutelando, come già ricordato, il diritto di libera circolazione dei cittadini europei all'interno dell'Unione (articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea; articolo 21 del TFUE), cui corrisponde il diritto alla mobilità riconosciuto dalla nostra Costituzione (articolo 16), anche con riguardo alle peculiarità delle regioni insulari (articolo 119, sesto comma).

La normativa europea che regola l'imposizione di OSP viene però considerata da più parti obsoleta e inadatta a rispondere alle necessità attuali delle isole italiane. Rappresentanti istituzionali, Autorità di settore e sindacati hanno evidenziato le rigidità, in termini di rotte e frequenze, di questo sistema, che ridurrebbero la flessibilità del mercato, creando un ulteriore aggravio sui costi, e l'eccessiva burocrazia legata a tale strumento, che spesso fa sì che le gare vadano deserte.

In Sardegna, ad esempio, i collegamenti previsti verso i principali *hub* di Roma e Milano, nonostante siano in regime di continuità territoriale, non sono riusciti a rispondere adeguatamente alle esigenze dei residenti (FILT CGIL). Le frequenze di volo sono insufficienti e i costi per i non residenti rimangono elevati durante i periodi di alta stagione (F2i Ligantia, Aeroitalia, ENAC, Soager SPA, Camera di Commercio di Nuoro, Camera di Commercio di Cagliari-Oristano). I voli in continuità territoriale in Sardegna registrano un *load factor* mensile (percentuale di riempimento dell'aereo) di residenti intorno al 50 per cento (Aeroitalia) e, date anche le criticità sopra indicate, dal 2016 al 2022 il numero di passeggeri in continuità territoriale da Olbia è rimasto costante (F2i Ligantia), mentre da Cagliari si prevede una diminuzione del 20 per cento rispetto ai livelli pre-pandemia (2019) del traffico totale dei passeggeri (Soager SPA).

I nuovi bandi per la continuità territoriale, che porterebbero a un peggioramento delle condizioni dei passeggeri, sono considerati le principali cause di questo calo. I dati riportati da Soager SPA indicano che, nonostante il numero di posti offerti sulla rotta Cagliari – Roma FCO nell'attuale bando (2023) sia rimasto pressoché invariato rispetto al bando precedente del 2019 (+1,86 per cento), il numero di voli è diminuito del 17 per cento, con una riduzione della frequenza giornaliera dell'1,5 per cento. Le fasce orarie sono diminuite da 6 a 3. Situazione simile anche per il bando su Milano Linate che, nonostante registri un incremento dei posti offerti in continuità territoriale (in aumento del 5 per cento), il numero totale dei voli risulta diminuito del 32,5 per cento e le fasce orarie si sono ridotte da 4 a 3 (Soager SPA).

La complessità delle procedure burocratiche e il coinvolgimento di diversi attori, tra cui anche la Commissione europea, rendono meno funzionale tale strumento e talvolta le gare non ricevono alcun tipo di offerta. È il caso, ad esempio, della gara di continuità territoriale dall'aeroporto di Alghero in Sardegna verso Milano Linate e Roma Fiumicino, che è andata deserta nel 2022 e nel 2024. Al fine di rendere più appetibili tali gare, i soggetti auditati hanno proposto di svolgere un'unica gara con più lotti (F2i Ligantia).

In Sicilia, il problema è simile: l'assenza di collegamenti regolari e accessibili con il continente comporta difficoltà significative per i cittadini, soprattutto per chi viaggia per motivi di lavoro, studio o salute (rappresentanti isole Lampedusa e Linosa, Ustica e Pantelleria).

Di conseguenza, come riportato anche dall'ENAC, spesso agli OSP viene preferita la procedura degli aiuti di Stato alle compagnie aeree (2014/C 99/03), che non prevede neanche una comunicazione all'Europa e che possono quindi essere gestiti in maniera molto rapida e attraverso procedure sempre trasparenti. A tale riguardo, l'ENAC ha evidenziato che gli aiuti di Stato alle compagnie aeree, se ben utilizzati, possono concorrere a sviluppare il traffico aereo in Italia mediante un *network* intermodale che, grazie anche alle nuove tecnologie di trasporto, possa assecondare capillarmente ed in modo sostenibile la domanda di mobilità.

Vi è un ampio consenso tra gli operatori del settore e le istituzioni regionali sulla necessità di rivedere il sistema degli OSP per renderlo più adattabile alle nuove esigenze.

In particolare, servirebbero criteri il più possibile oggettivi per la definizione di collegamenti essenziali e vitali per lo sviluppo economico della regione, attraverso un aggiornamento degli orientamenti della Commissione UE (Aeroporto Friuli-Venezia Giulia S.p.a.- Trieste Airport).

Inoltre, l'ENAC ha evidenziato le seguenti criticità in ottica di flessibilità del sistema:

- esclusività del vettore aggiudicatario della rotta onerata e, conseguentemente, carenza di flessibilità dell'offerta;
- eccessiva rigidità nella programmazione dei voli e nell'applicazione della tariffa, anche se negli ultimi anni, dal 2019 in poi, la Commissione europea ha richiesto la liberalizzazione tariffaria per i passeggeri non residenti;
- imposizione di servizi su rotte « non essenziali » con conseguenti contenziosi;
- compensazioni non sufficienti;
- interruzioni improvvise del servizio onerato e la sospensione COA e Licenza vettori (es. Tayarajet);
- tempi ristretti per l'attivazione dei servizi aerei onerati rispetto alla comunicazione di aggiudicazione (le regioni solitamente nel corso delle conferenze dei servizi chiedono l'attivazione dei voli in tempi ravvicinati, non considerando gli interessi dei vettori che programmano gli operativi un anno/nove mesi prima e pertanto non hanno la disponibilità delle macchine per la partecipazione alle gare).

Per quanto riguarda in particolare le isole, diversi soggetti auditati hanno evidenziato la necessità di ampliare le rotte in regime di continuità territoriale e incrementare le dotazioni finanziarie delle regioni per aumentare le frequenze e ampliare le fasce orarie (Soager Spa, F2i Ligantia). A tale riguardo, è emerso che il sistema di OSP in Corsica è riservato solo ai residenti, che ammontano a circa 350 mila, ed è finanziato dal Governo francese con circa 70 milioni di euro. Inoltre, il sistema prevede tariffe da 100 e 191 euro a/r per i residenti e tariffe di libero mercato per i non residenti. Viceversa, in Sardegna gli OSP sono destinati ad un pubblico più ampio: non solo i residenti, ma anche i giovani fino a 21 anni, gli studenti fino ai 27, gli *over 70*, i passeggeri con mobilità ridotta e i passeggeri che si muovono per

motivi di lavoro. Inoltre, i residenti sardi sono circa 1,6 milioni di persone. A fronte di ciò, la continuità territoriale viene finanziata con circa 60 milioni di euro, in parte a carico della regione e in parte a carico del Governo. Pertanto, si evince un chiaro disequilibrio tra i due Paesi, sia in termini di risorse, che di destinatari del servizio di continuità territoriale (presidenti della Camere di Commercio di Nuoro e di Cagliari-Oristano).

Oltre la revisione del sistema degli OSP, i soggetti audit, al fine di supportare l'implementazione dei livelli di connettività del territorio, hanno suggerito di discutere e modificare le linee guida sugli aiuti di Stato per gli aeroporti e le compagnie aeree (ENAC).

A tale riguardo, l'ENAC con nota DG 29/05/2023 ha comunicato la propria posizione sulla proposta pervenuta il 26 maggio dalla Commissione europea relativa alla proroga del periodo transitorio previsto per gli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree riguardanti gli aeroporti regionali, proponendo per gli aeroporti regionali situati in zone svantaggiate o nelle isole che hanno registrato negli ultimi tre anni un traffico annuale fino a 700.000 passeggeri che gli aiuti al funzionamento possano essere dichiarati compatibili con il mercato interno per il tempo necessario a garantire la piena copertura dei propri costi operativi.

Gli aiuti al funzionamento dovrebbero essere limitati almeno ai collegamenti da/per regioni e/o isole meno favorite e agli aeroporti ove sono disponibili voli intercontinentali/internazionali.

Già nel 2023, la Giunta regionale della regione Sardegna, con deliberazione n. 19/84 del 1° giugno 2023, ha approvato il disegno di legge per il potenziamento del traffico aereo sardo, che prevede la concessione di provvidenze finanziarie per il potenziamento dello stesso da e verso gli aeroporti sardi. La tipologia di aiuto consiste in un « aiuto all'avviamento », al fine di supportare lo sviluppo del traffico aereo da e per la Sardegna attraverso l'attivazione di nuove rotte.

L'obiettivo di queste misure consiste, quindi, nel creare un sistema di incentivazione delle imprese, che – in linea anche con le indicazioni del Thessaloniki Forum – operi in modo trasparente, concorrenziale e non discriminatorio, al fine di offrire autentiche opportunità di sviluppo economico, garantendo nel complesso impatti efficaci e misurabili sull'accessibilità a regioni attualmente poco collegate sia a livello nazionale che internazionale.

Infine, sempre con riferimento alle questioni normative, diversi soggetti hanno evidenziato la necessità di modificare il modello di *governance* del settore, proponendo una migliore definizione dei ruoli dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) per evitare sovrapposizioni, nonché una maggiore integrazione tra regione, ENAC e società aeroportuali (Assoaeroporti).

3.4. Questioni infrastrutturali

L'infrastrutturazione degli aeroporti italiani è un tema centrale nell'ambito della mobilità sostenibile, specialmente per quanto riguarda l'integrazione intermodale tra aeroporti e altre modalità di trasporto.

Le discussioni sulla mobilità extraurbana, emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, hanno evidenziato la necessità di migliorare i collegamenti tra gli aeroporti e i principali centri urbani e logistici, al fine di ridurre la congestione stradale e favorire una mobilità più efficiente e sostenibile. Infatti, maggiori investimenti in soluzioni intermodali gioverebbero agli aeroporti, soprattutto a quelli minori, perché permetterebbero di allargare il bacino di mercato e incentivare l'offerta delle compagnie aeree su questi aeroporti (presidente regione Abruzzo, Easyjet). A tale riguardo, il presidente della regione Abruzzo ha segnalato che, a seguito della cancellazione del volo ITA Airways Pescara-Linate in quanto considerato antieconomico, per raggiungere Milano in ferrovia si impiegano circa cinque ore. A tale riguardo, da un lato ha evidenziato la necessità di incrementare gli investimenti inerenti ai collegamenti interni per rendere più facile il raggiungimento degli aeroporti da più parti e, quindi, di incrementare la domanda e l'appetibilità dello scalo. D'altro canto, ha evidenziato l'importanza in generale di migliorare i collegamenti interni. In quest'ottica, la regione Abruzzo ha condiviso con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e RFI un piano di interventi finalizzati a ridurre il tempo di percorrenza tra Roma e Pescara. Al momento, infatti, poco più di 200 km di ferrovia si percorrono in 3 ore e mezza (60 km/h di media), mentre l'obiettivo è di percorrere la stessa distanza in 45 minuti. Questo progetto avrebbe ricadute positive sulle periferie di Roma, che crescono sempre di più, e sulle aree interne, che soffrono gravemente l'effetto dello spopolamento. Anche l'assessore alle infrastrutture e al territorio del Friuli-Venezia Giulia ha marcato la necessità di investire nelle infrastrutture ferroviarie per incrementare la velocità dei treni al fine di rendere i collegamenti più efficienti.

È stata sottolineata la necessità di garantire che ogni gestore possa assicurare anche nel medio-lungo termine la capacità necessaria. Secondo quanto riportato da Aeroporti di Roma, l'aeroporto di Fiumicino, grazie agli ingenti investimenti, può sviluppare 58-60 milioni di capacità annua di traffico passeggeri al 2030-2032, a fronte dei 44 del 2019, quindi per i prossimi anni l'aeroporto è adeguato, mentre successivamente occorrerà lavorare per la crescita futura e per la quale un *masterplan* di dettaglio è già stato sottoposto all'ENAC.

Uno degli elementi chiave emersi dagli interventi riguarda lo sviluppo di soluzioni intermodali che possano collegare in maniera più efficace gli aeroporti alle reti ferroviarie nazionali e regionali. Questo tipo di integrazione potrebbe ridurre l'uso delle auto private, decongestionando le strade e migliorando l'accessibilità ai principali nodi del trasporto aereo.

Le soluzioni proposte tendono alla realizzazione del cosiddetto « ultimo miglio » ferroviario per connettere aeroporti strategici, come quelli di Salerno e Brindisi, alla rete ferroviaria nazionale, migliorando così la connettività del sistema logistico intermodale. A tale riguardo, sempre l'assessore alle infrastrutture e al territorio del Friuli-Venezia Giulia ha evidenziato che l'aeroporto di Trieste, essendo un *hub* intermodale, è raggiunto dal 45 per cento dei passeggeri attraverso mezzi di trasporto pubblico locale, dal momento che è dotato di un parcheggio di interscambio, di una stazione dei treni dove si fermano anche le Frecce, una autostazione del sistema urbano ed extraurbano.

In questo contesto, Trenitalia ha indicato che – tramite treni, bus, *People Mover* o *Airlink* – collega già 23 aeroporti e 19 porti italiani. In particolare, per quanto riguarda gli aeroporti, nel 2023 quasi 10 milioni di persone hanno scelto di raggiungere gli aeroporti italiani utilizzando le diverse soluzioni di viaggio proposte da Trenitalia. Nello specifico:

- nel 2023 7,2 milioni di persone sono andate a Fiumicino con il Leonardo Express o utilizzando il treno regionale, con un incremento del 30 per cento rispetto all'anno precedente;
- 750 mila viaggiatori hanno raggiunto in treno l'aeroporto di Palermo (+20 per cento rispetto al 2022);
- 550 mila persone hanno scelto il treno per andare all'aeroporto di Cagliari (+10 per cento rispetto al 2022);
- 110 mila passeggeri hanno utilizzato treni che collegano direttamente l'aeroporto di Catania Fontanarossa;
- l'utilizzo del collegamento ferroviario per l'aeroporto di Trieste è aumentato del 44 per cento rispetto al 2022.

In generale, l'utilizzo di tali sistemi intermodali è cresciuto nel 2023 del 23 per cento su base annua, arrivando a trasportare oltre 850 mila viaggiatori.

Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) prevede una serie di investimenti in tale settore. Tra questi, l'elettrificazione e il potenziamento delle ferrovie nel Sud Italia, in particolare per migliorare il collegamento tra porti, aeroporti e rete ferroviaria esistente. Questo tipo di interventi consentirà di aumentare la competitività e sostenibilità del trasporto merci, ma anche di migliorare il trasporto passeggeri attraverso l'integrazione con altre infrastrutture di mobilità.

Un altro tema affrontato nel corso dell'indagine conoscitiva, sempre inerente all'intermodalità, è la connessione delle stazioni ferroviarie sia con gli aeroporti, che con il trasporto pubblico locale, facilitando così lo scambio tra ferrovia, trasporto pubblico locale e aeroporti soprattutto nelle aree metropolitane e nelle città del Sud al fine di agevolare il collegamento tra centri urbani e aeroporti.

A tale riguardo, Trenitalia ha riportato che, ad oggi, la Sicilia è collegata attraverso due *Intercity* per il giorno e due *Intercity* per la notte e che, nel 2023, più di 500.000 persone hanno scelto questo tipo di collegamento, rispetto ad esempio all'aereo, per raggiungere la regione. Proprio nell'ottica di rendere i trasporti più intermodali, sono stati realizzati inoltre più di 159 collegamenti regionali che permettono, una volta arrivati al punto d'arrivo del treno, di raggiungere la destinazione finale (ossia la località, il paese o la città non collegata dal servizio del treno) con degli autobus.

In sintesi, per rispondere alle esigenze di mobilità sostenibile, è fondamentale promuovere una rete di trasporti più integrata e interconnessa, che riduca la frammentazione tra i diversi sistemi e che garantisca una maggiore fluidità negli spostamenti tra gli aeroporti e i centri nevralgici del Paese. Questi investimenti sono essenziali per raggiungere gli obiettivi del PNRR e migliorare la competitività e la sostenibilità del sistema di trasporto nazionale.

4. Il trasporto marittimo

4.1. Panoramica del settore

Il trasporto marittimo in Italia costituisce un servizio di cruciale importanza sia per lo sviluppo dell'economia generale del Paese, sia per il collegamento tra le regioni e le isole. Difatti, la conformazione geografica dell'Italia è caratterizzata da circa 8 mila chilometri di coste, in cui sono presenti 58 porti principali dedicati al trasporto merci e passeggeri e, in generale, 285 tra porti e approdi turistici. L'intero comparto contribuisce a circa il 3 per cento del PIL, con un indotto indiretto pari a circa 8,1 miliardi di euro.

Per quanto riguarda il trasporto passeggeri, secondo i dati di Assoporti, nel 2023 sono stati movimentati circa 70 milioni di passeggeri fra traffico locale, traghetti e crociere, con un incremento annuo del 16,3 per cento. L'importanza del comparto per la continuità territoriale è testimoniata dal fatto che, del totale dei passeggeri, circa il 60 per cento si registra nel traffico locale e nel trasporto sui traghetti. In particolare, nella prima categoria, si segnala lo Stretto di Messina con 22,4 milioni di passeggeri (+12,5 per cento), seguito dai porti del sistema campano con 7,2 milioni di passeggeri (+7 per cento) e quelli toscani con 6,3 milioni (+4,1 per cento). Per quanto riguarda il trasporto sui traghetti, la maggior parte dei passeggeri è distribuita nei porti sardi.

Nonostante la sua rilevanza, tale settore si trova ad affrontare una serie di problematiche di natura concorrenziale, regolatoria e infrastrutturale, che influiscono fortemente sull'efficienza e sull'affidabilità del servizio di continuità territoriale, soprattutto in relazione ai collegamenti con le regioni insulari e periferiche del Paese.

Nel corso del ciclo di audizioni svolto nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa l'eterogeneità e la gravità di tali problematiche e sono state avanzate diverse proposte di intervento per ridurre l'impatto negativo che le stesse generano nella vita dei cittadini e sul diritto costituzionale alla mobilità.

4.2. Questioni economiche e di concorrenza

Dalle informazioni raccolte nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso che il mercato relativo ai servizi marittimi di interesse nazionale (quindi collegamenti tra isole e regioni) risulta caratterizzato dalla presenza di grandi *player* per dimensione e per ambito di attività.

In particolare, l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) ha richiamato i risultati della verifica di mercato svolta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) in relazione ai collegamenti marittimi con la Sardegna, la Sicilia e le isole Tremiti. L'Autorità ha giudicato positivamente le scelte compiute dal MIT, ritenendo che le stesse recepissero le misure regolatorie per il cabotaggio marittimo stabilite dalla medesima Autorità con la delibera n. 22 del 2019.

Nello specifico, una delle decisioni assunte dal MIT concerne l'apertura al mercato di quattro dei dieci collegamenti che in precedenza erano oggetto della convenzione tra il medesimo Ministero e la Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a. (CIN S.p.a.), costituiti dalle

tratte Livorno-Cagliari, Ravenna-Brindisi-Catania, Genova-Olbia-Arba-tax e Napoli-Palermo. Per tali collegamenti si è pertanto disposta la piena liberalizzazione dei servizi, ritenendosi esaurite le esigenze di servizio pubblico che avevano determinato l'imposizione degli OSP e l'erogazione di compensazioni a copertura degli stessi. La verifica di mercato eseguita dal MIT ha infatti evidenziato che la presenza ormai consolidata di operatori in concorrenza ha posto fine alle condizioni di fallimento di mercato che in precedenza giustificavano l'intervento pubblico mediante il regime delle compensazioni. Tale decisione comporta, tra l'altro, anche un significativo risparmio di risorse pubbliche impiegate per garantire la continuità territoriale con le isole maggiori e le Tremiti.

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha inoltre ritenuto conforme alle proprie misure regolatorie la volontà del MIT di procedere alla richiesta di manifestazioni d'interesse per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico applicati orizzontalmente a tutti gli operatori per il collegamento Civitavecchia-Olbia.

È stata infine valutata positivamente la scelta di mantenere l'affidamento tramite gara con contratto di servizio per le restanti linee per le quali non sussiste la garanzia che il libero mercato, senza l'intervento pubblico, possa soddisfare la domanda. Le procedure di gara avviate per tali linee hanno visto la partecipazione di una pluralità di operatori e determinato, di conseguenza, l'ampliamento del numero di imprese destinatarie di sovvenzioni (tre in luogo della sola CIN).

È stato, al riguardo, ricordato che il mercato di riferimento, in relazione alle due isole maggiori (Sardegna e Sicilia), con specifico riferimento al solo trasporto di passeggeri *ro-pax* di lungo raggio, genera un fatturato medio-complessivo su base annua pari a circa 650 milioni di euro, per un totale di circa 6,5 milioni di passeggeri trasportati, dei quali 5 milioni in Sardegna e 1,5 milioni in Sicilia (Assoporti, Grandi Navi Veloci).

Allo stesso tempo, la parziale liberalizzazione del mercato ha avuto impatti negativi nei servizi intra-regionali, che spesso riguardano collegamenti con le isole minori. Difatti, alcune procedure di gara avviate per l'affidamento di servizi di collegamento con le isole minori non hanno sortito esito positivo per la mancata presentazione di offerte da parte di operatori, determinando la necessità per gli enti, al fine di garantire la continuità dei servizi, di prorogare i contratti in essere in attesa di bandire nuove gare o di definire procedure negoziate con gli *incumbent* (ART).

Come indicato dai rappresentanti istituzionali delle isole Eolie, Egadi e Pelagie, questi territori sono caratterizzati da un significativo fallimento di mercato, che rende meno attraente la rotta per gli operatori, con ricadute sull'adesione ai bandi di gara e sugli investimenti per l'ammmodernamento e la manutenzione delle flotte, che porta spesso all'interruzione del servizio. Questi aspetti incidono negativamente sulla qualità e l'efficienza del servizio.

Per quanto concerne il tema del rinnovamento della flotta navale italiana, molteplici soggetti audit hanno evidenziato la necessità di incentivare l'ammmodernamento delle flotte, soprattutto per migliorare il cabotaggio con le isole minori (Assarmatori, Confitarma, Assoporti, Federlogistica, Grandi Navi Veloci). In generale, secondo quanto riporta

tato dall'Autorità di regolazione dei trasporti, il cabotaggio marittimo in Italia è caratterizzato da una flotta di età media particolarmente elevata, in quanto il 55 per cento della stessa risulta composta da navi di trenta o più anni di età. È evidente che questo aspetto incide profondamente sull'efficienza dei servizi di trasporto marittimo offerti ai cittadini e sul diritto alla mobilità, perché le navi più dattate richiedono una maggiore manutenzione, hanno una capacità più ridotta rispetto a quelle moderne e sono meno affidabili.

Al riguardo, è stato indicato che nell'ambito dei progetti legati al PNRR, il Governo italiano, al fine di favorire la transizione ecologica della flotta, ha istituito, nel 2022, un fondo destinato agli armatori per l'acquisto di nuove navi o per l'ammodernamento di quelle esistenti o in costruzione. I soggetti auditati hanno riportato che gli armatori non sono riusciti, tuttavia, a usufruire a pieno del fondo, a causa delle regole fortemente restrittive che la Commissione europea ha disposto mediante la disciplina unionale sugli aiuti di Stato in materia di clima, energia ed ambiente (la cosiddetta *Climate, Energy and Environment protection state aid guidelines – CEEAG 2022*). La Commissione europea, nei propri orientamenti, ha prescritto che gli aiuti possono essere concessi soltanto per la costruzione di navi elettriche ovvero di navi che consumano carburanti sintetici. Ebbene, per la natura dei mari italiani, la lunghezza delle rotte marittime nazionali e l'attuale tecnologia a disposizione, la nave elettrica non è ipotizzabile, mentre per i carburanti sintetici vi è l'oggettiva impossibilità di realizzare una rete efficiente di distribuzione all'interno dei porti italiani. Infatti, la collocazione dei medesimi al centro delle città impedisce di realizzare i depositi per le sostanze a tal fine necessarie, che risultano volatili e pericolose per la salute (Grandi Navi Veloci).

Il tema dell'aumento dei prezzi di trasporto è stato evidenziato da molteplici soggetti auditati, che hanno indicato come principali cause l'incremento dei costi del carburante e l'introduzione del sistema di tassazione europeo ETS (*Emission Trading System*) nel settore marittimo. In particolare, i rappresentanti delle isole Eolie hanno indicato che l'aumento dei prezzi del carburante ha portato a un generale incremento dei costi di trasporto di circa il 50 per cento negli ultimi due anni. A titolo esemplificativo, il sindaco di Lipari ha fatto presente che il costo dei biglietti degli aliscafi, per i non residenti, è aumentato negli ultimi anni da 17,30 euro a 25,17 euro, ovvero quasi il 45 per cento in più.

Il tema dell'aumento generale dei costi di trasporto è, tuttavia, presente anche nei collegamenti delle isole maggiori. A tal proposito, al fine di tutelare gli utenti dall'incremento dei prezzi, il vicesindaco di Catania ha indicato che è stato istituito un biglietto unico integrato, che consente ai pendolari di utilizzare un'unica piattaforma per organizzare lo spostamento nello stretto attraverso le due compagnie di mobilità di Messina e Reggio Calabria, e contestualmente utilizzare i mezzi veloci che collegano le due sponde.

Come appena accennato, oltre al rincaro dei carburanti e, più in generale, dei costi di trasporto, i soggetti auditati hanno evidenziato l'impatto negativo dell'attuale sistema EU-ETS che, se non applicato omogeneamente, potrebbe incrementare ulteriormente i costi e inficiare la continuità territoriale delle isole, maggiori e minori.

Come gli audit hanno ampiamente illustrato, si stima, in particolare, che l'applicazione del sistema EU-ETS alle imprese del settore marittimo, che sono evidentemente costrette a riversare parte di tale costo sull'utenza, inciderà fortemente anche sul costo medio-unitario del biglietto per passeggero. Saranno, infatti, proprio i servizi di Autostrade del Mare e di cabotaggio insulare a essere maggiormente colpiti dalla tassazione e le tipologie di naviglio che rappresenteranno il maggior contribuente del sistema EU-ETS saranno le navi *ro-ro* e *ro-pax*. Queste ultime, infatti, verseranno a livello nazionale circa il 60 per cento della quota totale di ETS, data la frequenza e la regolarità dei servizi offerti durante tutto l'anno lungo le tratte intra-europee.

Qualora, inoltre, il sistema EU-ETS venisse applicato al trasporto marittimo ma non anche al trasporto su gomma, ciò provocherebbe una distorsione della concorrenza modale e un *back shift* modale, ossia un ritorno al trasporto su strada, con un conseguente aumento delle emissioni di CO₂ pari al 66 per cento (Matteo Catani, Guido Grimaldi).

Per evitare che tale scenario si realizzi e che molte linee marittime vengano chiuse perché non più sostenibili, gli audit hanno più volte proposto di reimpiegare nel settore marittimo portuale le risorse provenienti dal regime EU-ETS, soprattutto per sostenere le imprese di navigazione impegnate nei servizi di collegamento con le isole (Uniport, Matteo Catani).

La direttiva ETS determinerà, infatti, il prodursi di effetti economici negativi soprattutto a carico delle popolazioni insulari italiane, che si ritiene pertanto opportuno tutelare destinando una parte dei provventi derivanti dall'applicazione del medesimo sistema alla compensazione dei maggiori costi derivanti dalla condizione di insularità, tramite un sostegno sia ai cittadini che alle imprese.

Infine, i soggetti audit hanno indicato che la tassazione ETS e le sanzioni disposte dalla direttiva FuelEU Maritime, impatterebbero negativamente sia sulla capacità dell'industria tecnologica italiana di mettere a disposizione carburanti e motori meno inquinanti, sia sulla capacità delle infrastrutture portuali di predisporre impianti di distribuzione di carburanti alternativi (Assarmatori).

4.3. *Questioni normative*

Dal punto di vista normativo, i soggetti audit hanno evidenziato la necessità di intervenire sul sistema di regolazione dei porti italiani, nonché sulle procedure di gara per l'aggiudicazione dei servizi di trasporto in continuità territoriale, al fine di ottenere un quadro regolatorio omogeneo, chiaro ed efficiente.

In particolare, è stata criticata la parcellizzazione delle competenze nelle realtà portuali, che comporta conseguenze negative in termini di perdita di efficienza e omogeneità nei servizi offerti per il trasporto di persone e merci. A tale riguardo, è stato evidenziato che sulla pianificazione delle connessioni secondarie e terziarie e sui servizi alle persone e alle merci non esiste ancora un quadro regolamentare che consenta a un unico soggetto, eventualmente l'Autorità di sistema portuale (AdSP), di realizzare e gestire le opere e i servizi. Questa parcellizzazione, di conseguenza, comporta inefficienze gestionali. (Assoporti).

Al fine di garantire una maggiore uniformità nelle procedure di affidamento e nella gestione dei porti, quindi, i soggetti auditati hanno proposto di attribuire maggiori poteri decisionali ai presidenti delle Autorità di sistema portuale ovvero, in alternativa, di costituire un'Autorità sovraordinata rispetto alle altre, che sia in grado di operare, a differenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con un'adeguata conoscenza del territorio e delle dinamiche settoriali che occorre tenere in considerazione in fase di regolazione. A tale proposito, è stato sottolineato che sebbene la legge n. 84 del 1994 preveda che i presidenti delle Autorità di sistema portuale dispongano di determinati poteri decisionali, questi ultimi non vengono in concreto esercitati, in quanto, per una molteplicità di ragioni, i presidenti preferiscono affidare a un'unica autorità, quale appunto l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il potere di decidere in materia (Associazione logistica intermodale sostenibile ALIS).

Per quanto riguarda le procedure di gara predisposte dalle varie Autorità di sistema portuale, è stato proposto di uniformarle e, in generale, di consolidare regole e modelli di gestione e contrattuali adeguati, specifici e omogenei (Federlogistica; Confitarma). In particolare, è stata ravvisata l'esigenza di modificare l'attuale regolazione di settore in riferimento ai criteri di assegnazione dei servizi marittimi alle imprese di navigazione, soggetti a obblighi di servizio pubblico, quando disciplinati da contratti di servizio. A tal fine, risulterebbe necessario predisporre dei bandi di gara che tengano conto delle peculiarità dell'attività di cabotaggio marittimo e che rispondano alla necessità di costruire un sistema competitivo che sia in grado di soddisfare i bisogni dell'utenza, della committenza e dell'intero settore. I rappresentanti delle associazioni di categoria hanno esposto la necessità di valutare il trasporto marittimo in maniera distinta e autonoma dalle altre modalità di trasporto in ragione delle specificità che il settore richiede anche in termini di volume di investimenti, organizzazione del lavoro, assunzione del rischio e gestione delle flotte, garantendo al contempo il diritto alla continuità territoriale dell'utenza.

Un ulteriore elemento di criticità normativa emerso nel corso delle audizioni inerisce alle difficoltà nell'aggiudicazione dei servizi di trasporto. Infatti, le gare vanno spesso deserte, soprattutto quelle per i collegamenti con territori più remoti o piccoli, provocando delle evidenti ripercussioni sulla possibilità per i cittadini di disporre di beni e servizi di prima necessità (rappresentanti istituzionali isole Eolie, Egadi e Pelagie). L'inefficienza del servizio di trasporto, i costi sempre più insostenibili e la riduzione del numero di rotte stanno, peraltro, favorendo il lento spopolamento di queste realtà.

A tale riguardo, i soggetti auditati ritengono opportuno incrementare il finanziamento statale per la realizzazione delle rotte per le isole. A titolo esemplificativo, come rilevato nel corso delle audizioni, tale finanziamento in Sardegna ammonta attualmente a circa 13,6 milioni di euro. Tuttavia, l'amministrazione regionale spende circa il doppio per garantire il solo servizio tra l'isola madre e le altre isole della regione. Inoltre, è stato riportato che l'ammontare di tale finanziamento statale risulta invariato dal 2009 (decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009). Pertanto, è

stata segnalata l'urgenza di un intervento normativo volto a rivedere gli importi del sistema di finanziamento pubblico al fine di attualizzarli (assessore ai trasporti regione Sardegna).

4.4. *Questioni infrastrutturali*

Gli audit hanno evidenziato l'urgente necessità di procedere a un rinnovamento del sistema infrastrutturale dei porti italiani, al fine di rispondere a esigenze economiche e di sostenibilità ambientale. Si reputa, infatti, essenziale realizzare infrastrutture portuali moderne, efficienti e interconnesse, che consentano di dare risposte rapide e adeguate alle sfide attuali, conformando il settore alle normative europee sul contrasto al cambiamento climatico. In particolare, si è ravvisata l'esigenza di ammodernare i porti, favorire l'intermodalità e intensificare la realizzazione delle cosiddette « Autostrade del Mare », prediligendo il transito delle merci via mare.

L'aumento dei volumi di traffico marittimo, determinato anche dalla volontà dei governi di favorire lo *shift* modale dal trasporto su gomma al trasporto marittimo, e la crescita della dimensione delle navi (si parla, al riguardo, di « gigantismo navale ») richiedono di investire ingenti risorse sull'efficienza e sulla modernizzazione delle infrastrutture nazionali, anche per evitare di perdere competitività rispetto agli altri porti del Mediterraneo. Tra le principali criticità riportate dai soggetti audit, si annoverano l'obsolescenza e l'incapacità degli ormeggi di ospitare navi di grandi dimensioni e capacità, nonché l'insufficienza degli spazi e l'inadeguatezza nel gestire i grandi flussi cargo (Grimaldi Lines, ALIS).

Tale aumento di volumi è, peraltro, confermato dai citati dati del 2023, alla luce dei quali, in Italia, all'interno del settore *ro-pax* sono stati trasportati circa 17 milioni di passeggeri sui traghetti di cabotaggio e quasi 39 milioni sui traffici locali (Assoporti). Per quanto concerne, invece, le merci trasportate nel settore *ro-ro*, queste ammontano, per lo stesso anno, a 121,3 milioni di tonnellate di merci movimentate, per circa 6,3 milioni di rotabili interessati.

Il rinnovo del sistema infrastrutturale appare, inoltre, necessario per implementare la transizione ecologica ed energetica, al fine di conformarsi alle normative ambientali europee e internazionali. Nello specifico, gli audit auspicano l'introduzione di tecnologie *green*, che consentirebbero un pieno ed effettivo sfruttamento degli investimenti effettuati dagli operatori privati. Anzitutto, è stato ripetutamente ribadito quanto sarebbe determinante, al fine di ridurre le emissioni prodotte dalle navi in porto, procedere all'elettrificazione delle banchine (il cosiddetto *cold ironing*), preferibilmente impiegando elettricità prodotta da fonti rinnovabili (ALIS, Confitarma, Grandi Navi Veloci).

In secondo luogo, la mancanza di infrastrutture adibite alla somministrazione di carburanti alternativi (come il biodiesel e l'HVO) influenza le scelte degli operatori del settore, disincentivando l'acquisto di navi a basso impatto ambientale e non permettendo alle navi che dispongono di carburanti alternativi (ad esempio, traghetti *dual fuel*) di utilizzarli nella navigazione, per la mancanza di un'infrastruttura dedicata alla loro fornitura (Confitarma).

Sempre in tema di infrastrutture, nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso, anche per questo settore, l'importanza dello sviluppo dei

collegamenti intermodali, tanto sulla penisola quanto sulle isole, che consentirebbero di migliorare l'efficienza dei collegamenti, la competitività economica e la sostenibilità ambientale del settore marittimo (ALIS, Federazione del turismo organizzato, Federlogistica, Andrea La Mattina). È stata evidenziata, in particolare, la necessità di realizzare dei collegamenti tra le stazioni marittime e ferroviarie, nonché delle connessioni tra porti e retroporti, anche attraverso il completamento delle infrastrutture di ultimo miglio per il trasporto delle merci.

Nel corso delle audizioni è, peraltro, emerso quanto un efficientamento dell'intermodalità appaia ancora più necessario per favorire l'integrazione dell'Italia nel sistema di reti transeuropee dei trasporti (il cosiddetto TEN-T), istituito con il Trattato di Maastricht per la creazione di un mercato unico europeo e lo sviluppo della coesione economica e sociale dei territori. Dagli studi svolti dalle Autorità di sistema portuale risulta che, per quanto concerne le connessioni tra i porti e i nodi secondari e terziari della rete TEN-T, nonostante l'attuale connessione infrastrutturale, l'eccessiva parcellizzazione delle competenze tra le Autorità competenti rende in concreto difficile la realizzazione di un progetto ottimale di connessioni e servizi adeguati per i passeggeri e le merci (Assoporti).

L'importanza di implementare ed efficientare tali collegamenti è condivisa dai rappresentanti istituzionali di alcune regioni, come ad esempio la Puglia. Tale regione ha infatti approvato un piano attuativo del Piano regionale dei trasporti che si basa su sei indirizzi strategici, tra i quali figura anche la connessione tra la medesima regione e la rete europea e nazionale, al fine di accrescere lo sviluppo economico dei propri territori. I rappresentanti istituzionali della regione Puglia hanno inoltre descritto lo stato attuale della rete infrastrutturale regionale, che risulta composta da oltre 11.000 chilometri di strade, di cui oltre 300 chilometri di autostrade con diciotto caselli autostradali, nonché da più di 1.600 chilometri di rete ferroviaria. Questa infrastruttura interna interagisce con il sistema portuale costituito da tre porti principali (ossia Bari, Brindisi e Taranto) e da altri sei porti minori (quali quelli di Manfredonia, Barletta, Molfetta, Monopoli, Otranto e Gallipoli). Infine, vi è un interporto regionale della Puglia, una piattaforma logistica di Foggia Incoronata su cui si sta lavorando e una rete aeroportuale pugliese costituita da quattro aeroporti, che sono ubicati presso Bari, Brindisi, Foggia e Grottaglie Taranto (assessore ai trasporti della Regione Puglia).

Per quanto riguarda la regione Sardegna, sono stati riportati i seguenti dati relativi alla mobilità delle imprese operanti nel territorio sardo (Camera di Commercio di Cagliari-Oristano):

- il 76,1 per cento utilizza il trasporto tutto strada;

- il 10,1 per cento utilizza il combinato strada-mare per le relazioni con le altre regioni;

- il 2,3 per cento dichiara di utilizzare il trasporto ferroviario. L'intermodalità ferroviaria è un servizio poco utilizzato, sia per la mancanza di strutture adeguate sia per la brevità dei percorsi possibili.

Il settore marittimo-portuale ha portato all'attenzione della Commissione l'importanza di continuare a valorizzare e sostenere le co-

siddette « Autotrade del mare », le quali costituiscono un servizio di trasporto alternativo alla normale viabilità stradale, in grado di produrre evidenti benefici in termini di impatto ambientale, incidentalità ed efficienza. Per tali ragioni, sono state impiegate molteplici risorse a tale scopo. Le imprese marittime hanno, infatti, beneficiato di una serie di incentivi programmati prima con il Marebonus, e in seguito con il *Sea Modal Shift*, proprio allo scopo di ridurre il traffico su strada a vantaggio dell'integrazione del trasporto marittimo a corto-medio raggio nella catena intermodale. In particolare, con il *Sea Modal Shift* le somme messe a disposizione, stabilite da decreto ministeriale, ammontano a 39 milioni di euro per l'anno 2022 e a 21,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026.

A dimostrazione dell'importanza di tali contributi e, nello specifico, del Marebonus, gli audit hanno evidenziato che nel 2022, ossia nell'anno in cui tale incentivo non è stato erogato, si è assistito ad un incremento del traffico di veicoli pesanti su rete ANAS superiore al 4 per cento rispetto al 2019 (Grimaldi).

Tuttavia, la scelta di destinare tali risorse esclusivamente alle imprese non è stata condivisa da tutti gli operatori del settore. In alcuni casi, infatti, si è manifestata l'opportunità di distribuire le medesime risorse direttamente agli utenti del servizio di trasporto interessato (FAISA CISAL).

5. Conclusioni

Nel corso dell'indagine conoscitiva, grazie ai preziosi contributi offerti dai soggetti auditati, la Commissione ha avuto modo di scorgere i profili di problematicità che presenta l'attuale disciplina sul sistema dei trasporti, nonché di acquisire consapevolezza dei limiti che costituiscono un ostacolo alla piena attuazione del principio di continuità territoriale e, conseguentemente, al raggiungimento dell'effettiva coesione economica, sociale e territoriale all'interno dello Stato italiano. Grazie alle testimonianze rilasciate dai soggetti coinvolti in questa ricerca, la Commissione ha potuto individuare alcune soluzioni che potrebbero condurre a un miglioramento dello stato attuale dei collegamenti tra le isole e le zone periferiche del Paese e il resto del territorio nazionale.

5.1. Principio di continuità territoriale

Si è preso atto, in primo luogo, della necessità di estendere il perimetro di operatività del principio di continuità territoriale sia dal punto di vista oggettivo, con riferimento alle zone del territorio italiano interessate, sia dal punto di vista soggettivo, ossia con riferimento ai soggetti beneficiari.

Nel primo caso si tratterebbe di ricomprendere tra le aree che, in ragione della loro collocazione geografica, sono da considerarsi svantaggiose e pertanto meritevoli di essere ricomprese nell'elenco delle zone destinatarie di misure statali che favoriscano l'organizzazione di una rete di collegamenti più efficiente con il resto del Paese, oltre le isole maggiori e minori, altresì determinate zone periferiche o ultra-periferiche del territorio nazionale. Sul punto è stato rilevato infatti

come in regioni quali ad esempio la Liguria, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia, la Puglia e la Sicilia, vi sono comuni collocati in zone alquanto decentrate e difficilmente raggiungibili attraverso l'attuale rete di trasporti e per le quali si pone la necessità di garantire ai cittadini ivi residenti l'effettivo diritto alla mobilità.

Nel secondo caso, è emerso il bisogno di estendere le misure disposte per la continuità territoriale in favore dei residenti nei suddetti territori anche a quei soggetti che, pur non essendo ivi residenti, hanno in tali zone il centro principale dei loro interessi per ragioni legate all'attività lavorativa svolta. Invero, la mancata inclusione di tali soggetti nell'ambito dei destinatari delle suddette misure ha negli anni costituito un ostacolo alla libertà di stabilimento dei lavoratori all'interno del territorio nazionale, in considerazione delle difficoltà economiche e organizzative che comporta spostarsi in una zona da considerarsi svantaggiata per motivi legati alla dislocazione geografica della stessa.

Queste considerazioni sono scaturite da un'attenta riflessione sulla portata e sul contenuto del diritto alla mobilità dei cittadini europei che, in quanto diritto sociale riconosciuto dai Trattati europei sia tra i territori degli Stati membri che all'interno degli stessi, deve essere assicurato a tutti i cittadini, e in particolar modo a coloro i quali risiedano o esercitino la propria attività lavorativa nelle regioni insulari e in quelle periferiche o ultra-periferiche, in quanto presupposto fondamentale per il necessario avanzamento nel percorso di sviluppo nazionale ed europeo.

5.2. *Rapporti con l'Unione europea*

Dalle indagini è emersa la necessità di procedere a un ripensamento degli attuali rapporti dello Stato italiano con l'Unione europea che conduca a una progressiva modifica della disciplina stabilita a livello europeo in tema di tutela della concorrenza e aiuti di Stato, al fine di prevedere deroghe che consentano di introdurre a livello nazionale misure che garantiscano un efficientamento del sistema dei trasporti e un miglioramento dei collegamenti le tra isole e le zone periferiche e il resto del Paese.

Come ricordato, il principio della libera concorrenza costituisce uno specifico limite alla facoltà di ciascuno Stato membro di prevedere misure che possano favorire le imprese che operano in un determinato settore e ciò in ragione del divieto di aiuti di Stato sancito a livello europeo. Tuttavia tale divieto, come già esposto, subisce alcune deroghe riguardo ai servizi di interesse economico generale, tra i quali rientrano quelli di trasporto, i quali devono pertanto essere forniti in modo da poter garantire la piena effettività del diritto alla mobilità inteso in senso ampio. In quest'ottica lo Stato italiano dovrebbe intraprendere una procedura di negoziazione con le istituzioni europee finalizzata a ricomprendersi nell'ambito di operatività della suddetta deroga alcuni strumenti attualmente non contemplati dalla normativa vigente ma che, come emerso nel corso delle audizioni, potrebbero contribuire in modo più decisivo al miglioramento del sistema dei collegamenti interno al Paese con particolare riferimento a quelli da e verso le zone più svantaggiate.

Il fine è di riconoscere alle istituzioni italiane la facoltà di applicare in modo automatico, e quindi senza che sia necessario un preventivo vaglio da parte della Commissione europea, misure volte a garantire la continuità territoriale diverse dagli OSP attualmente vigenti e che appaiono più adatte a realizzare gli scopi perseguiti dallo Stato.

Si rileva inoltre che la direttiva (UE) 2023/959 ha disposto l'estensione al settore del trasporto marittimo del sistema EU-ETS. Pur risultando condivisibile l'obiettivo della riduzione delle emissioni inquinanti nel settore del trasporto marittimo, la predetta estensione, nei termini delineati dalla direttiva, rischia di determinare una perdita di competitività dei porti europei, con il rischio di una progressiva delocalizzazione verso gli altri porti del Mediterraneo, risultando fortemente penalizzante per il settore portuale nazionale. Si rende dunque opportuno addivenire ad una revisione della direttiva (UE) 2023/959, al fine di superare le distorsioni del mercato in danno delle infrastrutture portuali europee e, in particolare, italiane, e di evitare effetti negativi sui servizi essenziali di continuità territoriale.

Più in generale, risulta necessaria l'istituzione di una *task force* interistituzionale — composta da rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale — che affronti in maniera organica la questione insulare nelle politiche europee, dando così seguito alla richiesta avanzata nel giugno del 2023 dai presidenti delle regioni insulari europee.

5.3. Politiche di sostegno al settore dei trasporti

Tra le varie soluzioni prospettate, senza dubbio assumono rilevanza quelle in materia di politiche di sostegno al settore dei trasporti e alla continuità territoriale. Nello specifico, i soggetti auditati hanno evidenziato le inefficienze dell'attuale sistema degli OSP. Invero, l'eccessiva burocrazia legata alla loro attuazione, la difficoltà che si è negli anni riscontrata nel disporre le gare rispettando il preavviso necessario a consentire alle compagnie aeree interessate di poter svolgere una corretta programmazione dei voli e degli investimenti, nonché l'assenza di efficaci sistemi di rilevazione dei dati che permettano di prevedere nei contratti un contributo adeguato per le compagnie assegnatarie del servizio, hanno reso tale strumento difficilmente applicabile. Difatti, spesso, la mancanza di finanziamenti adeguati e la burocrazia legata agli OSP ha contribuito, insieme ad altri fattori, a rendere le gare meno attrattive per gli operatori, che in molti casi non vi hanno partecipato. Per garantire il servizio, si ricorre frequentemente a proroghe di contratti esistenti, in attesa di nuove gare o procedure negoziate, contribuendo così al persistere di situazioni di precarietà o inefficienza.

Tra le misure evidenziate come alternative agli OSP, rientra l'applicazione degli aiuti di Stato alle compagnie aeree e agli aeroporti, in quanto si configurano come strumenti più rapidi e tali da poter essere gestiti attraverso procedure più snelle e trasparenti. Il finanziamento diretto alle compagnie aeree e agli aeroporti segue infatti le regole della Commissione europea contenute negli specifici orientamenti sugli aiuti di Stato per tali settori, che sono stati applicati fino al 2024 e in parte prorogati fino al 2027. In sede di revisione degli orientamenti, che è

attualmente in corso, è stato auspicato un rafforzamento dello strumento e un ampliamento del suo ambito di applicazione.

In questo modo si potrebbe anche ottenere un abbassamento del costo dei biglietti per residenti e lavoratori che viaggiano da e per le zone svantaggiate del Paese e la garanzia di determinate rotte nonché di un'ampia scelta di orari.

Altra soluzione prospettata è quella di applicare uno sconto diretto, al momento dell'acquisto del biglietto aereo o marittimo, all'utente residente nelle isole o nelle zone ultra-periferiche, o che ivi abbia dimora per motivi di lavoro. In questo modo una parte del costo del biglietto sarebbe a carico dello Stato e alla relativa copertura della spesa si potrebbe provvedere attraverso contributi pubblici.

In generale, è emersa la necessità di incrementare i fondi statali a supporto della continuità territoriale marittima e aerea, così da contribuire in modo più sostanziale agli sforzi delle regioni e, quindi, allineare la politica dell'Italia a quella di altri Paesi europei, come la Francia e la Spagna. Oltre all'aumento di risorse, si auspica di diversificare i modelli di contributi e aiuti fiscali a seconda del territorio.

In particolare, per assicurare la piena attuazione dei principi costituzionali in materia di rimozione degli svantaggi derivanti dell'insularità, è necessario intervenire attraverso una pluralità di interventi che prevedano:

- l'incremento della dotazione del Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità (articolo 1, comma 806, della legge 29 dicembre 2022, n. 197);

- il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, tornando a dare centralità alla dotazione del « Fondo perequativo infrastrutturale » di cui all'articolo 15, comma 1-ter, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156);

- la garanzia di un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, aumentando la dotazione del fondo a tale scopo istituito dalla legge di bilancio 2023 (articolo 1, comma 494, della legge 29 dicembre 2022, n. 197).

Inoltre, le risorse derivanti dal regime EU-ETS dovrebbero essere destinate al settore marittimo portuale, per sostenere le imprese di navigazione impegnate nei servizi di collegamento con le isole.

Un'ulteriore misura di natura fiscale che, riducendo gli oneri posti a carico delle imprese del trasporto marittimo e aereo in Italia, diminuirebbe allo stesso tempo i costi sostenuti dai passeggeri, è l'eliminazione o riduzione delle addizionali comunali o, in alternativa, l'imposizione su una percentuale delle risorse derivanti dalle stesse di un vincolo destinazione in investimenti nel settore marittimo e aereo che consentano un recupero sia in termini di tariffe praticate dalle compagnie che di competitività delle stesse.

Restando nell'ottica di rendere il servizio di continuità territoriale accessibile e trasparente per i cittadini, si propone di garantire una comunicazione chiara e tempestiva sui prezzi dei servizi di trasporto, e prevedere sistemi semplici e intuitivi di rimborso, in grado di ridurre la complessità burocratica per gli utenti.

5.4. *Esigenze di programmazione e innovazione nel settore dei trasporti aerei, marittimi e su ferro*

Alla politica di sostegno del settore deve senz'altro aggiungersi una corretta ed efficiente pianificazione e programmazione del sistema dei trasporti all'interno del territorio nazionale. Sul punto è stata evidenziata l'importanza dell'intermodalità, intesa come la capacità di organizzare una rete di collegamenti efficienti tra porti e aeroporti e resto del territorio. Difatti, se le misure sulla continuità territoriale facilitano il raggiungimento delle zone periferiche o delle isole, rimane poi la necessità di assicurare una rete di trasporti che consenta di spostarsi agevolmente all'interno delle stesse. Sotto questo aspetto, i contributi pubblici e un migliore sistema gestionale sono senz'altro fondamentali per la costruzione di un sistema sempre più intermodale che preveda soluzioni «*point-to-point*», garantendo in particolare una migliore connessione del trasporto ferroviario o su gomma con i porti e gli aeroporti, e in generale con le parti meno collegate del Paese.

In ottica di intermodalità, al fine di migliorare la connettività con le aree metropolitane e nelle regioni meno servite dai mezzi tradizionali di trasporto, si suggerisce, inoltre, di includere i vertiporti tra le infrastrutture finalizzate al miglioramento dell'intermodalità e del collegamento tra porti, aeroporti e il territorio circostante.

I fornitori di servizi logistici, le linee di navigazione, gli operatori dei terminali e gli operatori di trasporto terrestre, stanno affrontando una sfida importante nel ridisegnare la struttura dei costi di produzione (sistemi di tariffazione, costi di carburante, costo del lavoro, ecc.) e l'affidabilità e sincronizzazione dei servizi di inoltro terrestre.

Con riferimento al settore marittimo, nel corso delle audizioni è emerso che gli operatori del mercato in molti casi si aspettano interventi di regolamentazione e di liberalizzazione per sostenere i loro sforzi e per creare efficienti reti di trasporto tra porti ed *inland terminal*. I porti non sono più considerati unicamente centri di trasferimento, ma stanno diventando aree di transito all'interno delle catene logistiche legate in via funzionale agli sviluppi della distribuzione nell'*hinterland*. A tale riguardo, tra le misure prospettate rientrano maggiori investimenti nei porti, al fine di evitare che la carenza infrastrutturale influisca negativamente sull'efficienza e la sostenibilità del settore marittimo.

Allo stesso modo, nel settore aereo, l'implementazione di sistemi intermodali permetterebbe di collegare in modo efficiente gli aeroporti principali con le zone più remote del territorio, riducendo, da un lato, l'utilizzo delle auto private e, dall'altro, la necessità di costruire aeroporti minori che risulterebbero poi poco attrattivi da un punto di vista economico.

L'integrazione intermodale tra aeroporti e altre modalità di trasporto, in particolare quelle ferroviarie, risulta pertanto essenziale per il miglioramento dei collegamenti con i centri urbani e logistici e consente altresì il decongestionamento del traffico veicolare. Risultano in tale ottica di particolare rilevanza sia gli investimenti per il cosiddetto « ultimo miglio ferroviario » per connettere gli aeroporti, anche minori, alla rete ferroviaria nazionale e regionale, che quelli sui sistemi di trasporto pubblico locale nelle aree metropolitane che consentano

collegamenti con gli aeroporti, in modo da garantire una reale possibilità di connessione anche delle aree periferiche del Paese.

In generale, al fine di conseguire un potenziamento globale delle infrastrutture, si sottolinea l'importanza della digitalizzazione e dell'ammodernamento dei porti e degli aeroporti attraverso l'adozione di tecnologie digitali avanzate. Tra di esse si segnalano: l'introduzione di infrastrutture *smart* e tecnologie innovative, capaci di ottimizzare i flussi di traffico, efficientare e automatizzare le operazioni e migliorare la sicurezza delle operazioni stesse; l'impiego di tecnologie di manutenzione predittiva, per garantire una maggiore affidabilità delle infrastrutture e ridurre i costi legati ai guasti; la digitalizzazione delle capitanerie di porto, per rendere più efficienti i processi operativi e gestionali legati al traffico marittimo.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190170129740