

AUDIZIONE DEL SEGRETARIO GENERALE DI ASSOPORTI,
DR. OLIVIERO GIANNOTTI, PRESSO LA IX COMMISSIONE TRASPORTI
CAMERA DEI DEPUTATI

Indagine conoscitiva su prospettive di mobilità verso il 2030 dalla continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana.

La continuità territoriale marittima

Il tema, per essere trattato compiutamente, necessita di alcuni, preliminari, elementi di riflessione, che apparentemente non riguardano direttamente la tematica oggetto di discussione. Sarà chiaro, invece, nel prosieguo del discorso, quanto siano importanti tali tematiche in una ottica di una ottimale gestione dei traffici di continuità territoriale marittima e sul diritto della mobilità in genere.

Quale primo elemento di riflessione, si deve fare notare che i principali porti europei, storicamente quelli mediterranei, si sono sviluppati a partire dalla presenza di un nucleo urbanizzato consolidato. Tale circostanza deve necessariamente aprire un'attenta riflessione circa la natura del rapporto città-porto. È evidente che qualsiasi infrastruttura comporta un'inevitabile modificazione dell'uso dei territori. Nel caso delle infrastrutture portuali, gli impatti che vengono a generarsi, in conseguenza del loro sviluppo, producono ripercussioni sia sul sistema costiero che su quello urbano. In pochi decenni, la città portuale è passata da un rapporto diretto con il mare ad un rapporto diretto con un'altra realtà: il porto. Solo con la costruzione di nuovi porti esterni, quali, ad esempio, Gioia Tauro, Piattaforma multipurpose di Vado Ligure ed il Porto Canale di Cagliari..., solo per citarne alcuni, si è modificato tale rapporto. Tuttavia si deve evidenziare che la realizzazione di tali nuovi porti è destinata generalmente alle merci, prevalentemente containerizzate.

Il settore del ro-ro (traghetti per trovare una esemplificazione), costituisce un elemento fondamentale del traffico marittimo italiano. Un traffico, che diviene sempre più misto (merci e passeggeri), individuato dall'acronimo ro-pax, un traffico che **ha per scalo i porti storici** e non quelli merci per la presenza dei passeggeri. Si sta assistendo, infatti, negli ultimi anni al rinnovo delle flotte, con un forte gigantismo navale nel settore ro-pax e l'abbandono, sempre più frequente, del settore tutto merci ro-ro.

Nel 2023, in Italia, i passeggeri trasportati in questo settore (senza crociere) sono stati circa 17 mil. sui traghetti di cabotaggio e quasi 39 mil. relativi a traffici locali (corto cabotaggio inferiore alle 20 miglia), secondo le stime dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti¹, benché riferite al 2019, il 35%

¹ Cfr. Autorità di Regolazione dei Trasporti - Procedimento di revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi, gravati da OSP, di cabotaggio marittimo, di cui alla Misura 10 dell'Allegato A

del traffico totale è riferibile a servizi di cabotaggio marittimo in regime di OSP, che, evidentemente, rappresentano una quota significativa del traffico marittimo, stimabile per il 2023, in circa 20 mil. di passeggeri interessati. Non abbiamo un riferimento così preciso, in percentuale, come quello dei passeggeri sulle merci trasportate nel settore ro-ro, che ha registrato nel 2023 circa 121,3 mil di tonnellate di merci movimentate per circa 6,3 mil. di rotabili interessati, ma le percentuali non posso che essere simili, avendo come riferimento traffici (passeggeri e merci) che ormai avvengono sulle medesime navi.

Con la liberalizzazione del cabotaggio marittimo prevista dal regolamento (CEE) n. 3577/1992, l'esercizio in libero mercato dei relativi servizi costituisce, oggi, la regola, a cui gli Enti chiamati a governare la continuità territoriale marittima possono derogare, esclusivamente con riguardo ai collegamenti con le isole, qualora si rilevi il c.d. "fallimento del mercato", inteso come l'incapacità degli operatori di garantire, in assenza di sostegno finanziario, un servizio adeguato al soddisfacimento delle esigenze di mobilità dell'utenza che gli stessi Enti affidanti hanno preventivamente identificato; tali analisi sono effettuate nell'ambito della verifica del mercato disciplinata dagli atti di regolazione dell'Autorità dei Trasporti².

Attualmente, secondo una recentissima relazione di ART³, *i collegamenti marittimi di continuità territoriale con le isole maggiori (Sicilia e Sardegna) e le isole minori sono caratterizzati dalla contemporanea presenza di servizi in regime di OSP (per i quali l'Ente affidante fissa le linee marittime che le imprese di navigazione devono necessariamente garantire, con la frequenza dei collegamenti e il tipo di navi da utilizzare, e di servizi a libero mercato (talvolta effettuati anche dalle medesime imprese di navigazione che svolgono i servizi OSP).*

*Si registrano **26 i contratti di servizio in essere e 2 i casi di OSP applicati orizzontalmente**⁴, questi ultimi introdotti a seguito dell'entrata in vigore della regolazione dell'Autorità dei Trasporti.*

Secondo ART il **naviglio** utilizzato per i servizi di cabotaggio, nel 2022 la flotta mercantile italiana⁵ per il trasporto di passeggeri e merci risulta composta da 349 navi, di cui 292 maggiori e, di queste,

alla delibera n. 22/2019, e nei servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia, di cui alla Misura 17 dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019. Anno 2024.

² Cfr. [Delibera ART 22/2019](#). Qualora l'Ente affidante, in esito alle analisi effettuate, riscontri il fallimento del mercato, e individui nel contratto di servizio lo strumento per garantire la c.d. continuità territoriale con le isole, esso può affidare il servizio esclusivamente attraverso una gara aperta e, generalmente, in assenza di esclusiva per l'Impresa affidataria, rappresentando quest'ultima opzione una soluzione da applicare *extrema ratio*.

³ Cfr. Autorità di Regolazione dei Trasporti - Procedimento di revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi, gravati da OSP, di cabotaggio marittimo, di cui alla Misura 10 dell'Allegato A alla delibera n. 22/2019, e nei servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia, di cui alla Misura 17 dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019. Anno 2024

⁴ Gli OSP orizzontali sono realizzabili, come indicato dall'Atto di regolazione ART, ove vi sia un interesse parziale (in termini temporali o di tratte) di operatori di mercato a soddisfare gli OSP e pertanto è possibile imporre a tali operatori, quale condizione per il libero mercato nel periodo/tratta di interesse, la realizzazione, in tutto o in parte, del servizio nei periodi/tratte di non interesse. Gli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP), di natura orizzontale, sono imposti a tutti gli armatori interessati ad operare sulla tratta.

⁵ Con stazza lorda inferiore a 100 tonnellate.

*106 adibite ai viaggi nazionali⁶. Il cabotaggio marittimo, in Italia, si caratterizza per una **flotta di età media particolarmente elevata**, con il 55% della stessa che risulta composta da navi di 30 o più anni. Tale problematica, secondo ART, riguarda prevalentemente il cabotaggio con le isole minori piuttosto che i servizi di interesse nazionale.*

Il futuro della continuità territoriale marittima

L'Associazione Porti Italiani e le Autorità di Sistema Portuale associate hanno sempre visto favorevolmente la liberalizzazione del Cabotaggio Marittimo, sancita dal Regolamento (CEE) n. 3577/1992, tuttavia nel corso degli anni, dal proprio osservatorio privilegiato, hanno registrato, sovente, delle problematiche di ordine "diretto ed indiretto". Le problematiche di ordine diretto, vedono le Autorità di Sistema Portuale, "coinvolte" negli affidamenti degli Enti preposti (Stato e Regione), quelle di ordine indiretto vedono l'Associazione e le AdSP associate quali testimoni indiretti delle lamentele degli utenti.

Le **problematiche di ordine diretto** riguardano l'applicazione degli atti di regolazione dell'Autorità di Regolazione dei trasporti e la definizione delle gare in genere:

- Una delle attività richieste è la disponibilità degli approdi⁷. L'Atto di regolazione è basato sui concetti di Slot allocation di origine aeronautica, assolutamente condivisibile, ma non facilmente applicabile nel settore portuale. Solo alcune AdSP associate sono riuscite ad applicare tali concetti dopo anni di battaglie legali, dovute all'assenza di una disciplina di riferimento (Il Reg. Cod. Nav. All'art. 62 prevede ancora la preferenza sull'ordine di arrivo, salvo navi addette a particolari servizi⁸);
- Anche sull'applicazione di [Delibera n. 96/2018](#) di ART sulle "Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico" è evidente una impostazione di origine aeronautica che non trova un soggetto unico competente tra Autorità marittime, Autorità di Sistema Portuali, Terminalisti, Concessionari, Imprese portuali, Enti locali, ..., chiamate ad esercitare diverse competenze nei porti...

Deve essere chiara l'assoluta condivisione, della Associazione e delle AdSP, dei principi regolatori declinati da ART, ma è evidente la difficoltà applicativa delineata da un quadro normativo molto differente da quello aeronautico, che vede sostanzialmente pochi soggetti competenti.

Le **problematiche di ordine indiretto** sono apprese, spesso dalla stampa e riguardano il modello di liberalizzazione previsto dalla normativa europea:

⁶ MIT, 2023, CNIT 2021-2022 (tabelle VI.2.3.2. e VI.2.3.3).

⁷ Delibera ART 22/2029, misura 3

⁸ Non aggiornati e definiti

1. Il problema riguarda la disponibilità di posti/spazi, passeggeri, auto, merci nei periodi di alta stagione⁹ dove i flussi turistici saturano, con largo anticipo, l'offerta dei vettori navali, con grave nocumento al diritto di mobilità di cittadini e merci;
2. Il costo del trasporto varia al variare della domanda anche qui con grave nocumento al diritto di mobilità di cittadini e merci;
3. Il Modello di OSP orizzontale assicura il diritto di continuità territoriale di passeggeri e merci nei periodi di "fallimento del mercato", ma nei periodi di alta stagione presenta gli stessi inconvenienti descritti nei precedenti due punti, peraltro, spesso, con differenze abissali di costi e disponibilità tra i periodi regolati e quelli liberi, con forti reazioni negative da parte delle popolazioni interessate.

L'attuale sistema presenta una elevata parcellizzazione delle funzioni e competenze che non consente di realizzare e gestire, con efficacia ed efficienza, il modello di continuità territoriale marittima, sia in regime di libero mercato, che in regime di OSP. Appare quindi necessaria un'azione di revisione normativa che vada a correggere le attuali criticità.

La continuità territoriale e le Autostrade del Mare

In Italia abbiamo sicuramente delle eccellenze, che pur non nascendo per le finalità di continuità territoriale la favoriscono. Il "[Sea Modal Shift](#)" è il nuovo programma di incentivi destinati alle imprese marittime per ridurre il traffico su strada a vantaggio dell'integrazione del trasporto marittimo a corto-medio raggio nella catena intermodale.

Un incentivo, in continuità col precedente regime di aiuti conosciuto come Marebonus, ed apprezzato a livello Europeo, tanto da diventare un modello. Le somme disponibili ammontano a 39 milioni di euro per l'anno 2022 e 21,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 e sono stabilite da un decreto interministeriale

L'obiettivo decongestionare la rete viaria e ridurre l'impatto del trasporto di merci su gomma, mediante maggior utilizzo di servizi marittimi Ro-Ro e Ro-Pax in arrivo o in partenza da porti italiani verso porti situati in Italia o negli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Tale contribuzione è finalizzata, tramite il sostegno alla domanda di servizi marittimi, allo sviluppo in termini qualitativi e quantitativi dei servizi.

Un futuro aumento delle rotte incentivate con le isole sicuramente potrà favorire la continuità territoriale delle merci.

⁹ Generalmente per l'Italia è tutto il periodo estivo.

Le connessioni dei porti ai nodi secondari e terziari della rete TENT-T e le connessioni extraurbane in generale

Le Autorità di Sistema Portuale associate, negli ultimi 10 anni, hanno dedicato una parte delle loro attività agli studi sulle connessioni del porto con tutti i nodi di connessione passeggeri e merci.

Dal punto di vista delle connessioni tra i porti ed i nodi secondari e terziari della rete TEN-T si può affermare che tutti i porti sono connessi al meglio con ciò che hanno a disposizione. Tuttavia, anche in questo settore l'immensa parcellizzazione delle competenze, non aiuta a realizzare un progetto di connessioni e servizi ottimali per passeggeri e merci. Solo recentemente i piani regolatori portuali sono diventati strumenti di pianificazione sovraordinata di livello nazionale, ma sulla pianificazione delle connessioni secondarie e terziari e sui servizi alle persone e le merci, non esiste ancora un quadro regolamentare che consenta ad un unico soggetto (AdSP?) di operare per la realizzazione e gestione di opere e servizi.

Altro aspetto critico, necessario a garantire un servizio di continuità territoriale e di connessione extraurbana, è rappresentato dall'assenza del dato. All'attualità i gestori portuali non sono spesso a conoscenza, in anticipo, del traffico in partenza ed in arrivo dal Porto, e come loro i fornitori degli altri servizi di trasporto (passeggeri: treni e Autobus – Merci: gestori di parcheggi e aree di sosta). Tali soggetti, quindi, non possono programmare le loro attività per fornire un puntuale servizio. Quando vengono trasmessi, questi dati sono disponibili, a consuntivo, dopo diversi mesi.

Conclusioni

E' evidente che il quadro tracciato evidenzia due principali criticità:

- La parcellizzazione delle competenze nei porti;
- I dati. L'assenza di un sistema di informazioni sulle prenotazioni in arrivo e partenza nei vari nodi di trasporto. Sul tema si rappresenta il notevole contributo che potrà pervenire dallo sviluppo dei PCS oggetto di progetti PNRR. Anche grazie al lavoro sinergico e di coordinamento condotto dal MIT, dal soggetto attuatore della PLN – RAM – e da Assoport, le Autorità di sistema portuale entro il mese di giugno 2024 avranno operativi servizi base di interoperabilità che verranno successivamente implementati con servizi avanzati entro le scadenze previste dal PNRR.

Allo stato attuale, nel sistema di continuità territoriale marittima, il rapporto città/porto deve essere necessariamente governato, in assenza di una precisa governance ed in presenza di una parcellizzazione delle competenze non si potrà garantire una connessione multimodale da e per i porti. E' evidente, quindi, la necessità di affrontare tali tematiche, al fine di favorire una più efficiente gestione della continuità territoriale delle persone e delle merci.



Un ulteriore tema da approfondire, riguarda il “ringiovanimento” delle flotte destinate al cabotaggio con le isole minori, sia per migliorare il trasporto ed i servizi, sia anche per migliorare l’aspetto ambientale per ciò che riguarda le emissioni delle navi in navigazione e nei porti.

Roma, 2 maggio 2024