

Camera dei Deputati
Audizione IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni
22 giugno 2021

AC. 535, Mura e AC.1525, Marino (Pdl recanti "Continuità territoriale con la Sardegna")

Memoria ASSARMATORI aderente a Confrtrasporto-Confcommercio Imprese per l'Italia

1. Premessa.

I provvedimenti recanti "*Norme per garantire i collegamenti marittimi con la Sardegna*" (AC.535), a prima firma dell'Onorevole Mura¹ e "*Disciplina della continuità marittima nei trasporti dei passeggeri e merci diretti in Sardegna o da essa provenienti*" (AC.1525), a firma dell'Onorevole Marino², prevedono³ disposizioni in materia di continuità territoriale marittima in Italia.

A tal proposito è utile ricordare che i servizi che garantiscono la citata continuità si differenziano tra (i) collegamenti di "interesse nazionale" e (ii) collegamenti intra-regionali.

Nello specifico:

- (i) I primi riguardano il servizio pubblico effettuato tra le isole maggiori e la penisola, nonché quelli tra le isole minori ed il territorio extraregionale, disciplinati da una convenzione tra il Ministero e l'impresa aggiudicataria;
- (ii) I secondi riguardano collegamenti all'interno della medesima regione e tra le isole e la relativa regione di appartenenza, per i quali le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione relativi sono esercitati dalle regioni medesime.

I riferimenti di base di entrambi i provvedimenti considerano un periodo precedente alla situazione attualmente vigente, ed in particolare precedente alla vigenza della nota Convenzione⁴ con la società Cin Spa (Compagnia Italiana di Navigazione). Tale Convenzione, della durata di otto anni ed approvata per legge con il DL n.95/2012, era stata stipulata dall'allora Ministero delle Infrastrutture e trasporti con la Compagnia con l'obiettivo di garantire i servizi di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e le isole Tremiti di interesse nazionale. L'efficacia della stessa Convenzione è stata poi prorogata, con il decreto-legge n. 34/2020, fino alla conclusione delle procedure di gara che saranno espletate in base alle norme dell'Unione europea.

Tuttavia, va precisato che la situazione attuale in tema di continuità territoriale si è evoluta nel tempo superando la "*Convenzione Cin*" per la maggior parte delle rotte interessate. L'evoluzione è stata accompagnata dalla definizione, da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, della disciplina per l'affidamento dei servizi e per la stipula dei contratti degli stessi. Inoltre, alcune delle

¹ Cofirmatario del provvedimento è l'Onorevole Gavino Manca.

² Cofirmatari al progetto di legge, gli Onorevoli: Deiana, Manca, Perantoni, Scanu, Vallasca e Cabras.

³ Entrambi i provvedimenti sono stati assegnati alla Commissione Trasporti della Camera, il primo nel luglio 2018 ed il secondo nel luglio 2019.

⁴ Convenzione n.54/2012.

rotte interessate dalla Convenzione sono attualmente servite da operatori privati, circostanza che potrebbe rendere opportuna la revisione della loro inclusione nel novero delle rotte (gravate da Oneri di Servizio Pubblico "OSP").

Le varie tipologie di attività, di cui al precedente paragrafo, sono quelle che principalmente hanno interessato tratte come quella di Civitavecchia-Olbia, Napoli-Cagliari-Palermo, Genova-Porto Torres, Civitavecchia-Arbatax-Cagliari ed altre ancora. Lo scenario odierno che interessa le rotte di navigazione oggetto di bando, ha determinato uno stato dei fatti in parte differente rispetto a quello che intenderebbero normare i due provvedimenti all'esame. Infatti, sono già stati posti in essere e perfezionati alcuni contratti di servizio pubblico la cui scadenza è prevista, per alcuni di essi, tra 60 mesi.

2. Principi cardine dei DDL.

Le proposte di legge all'esame, pur se con alcune differenze nell'articolazione dei loro contenuti, presentano una struttura simile. Entrambe prevedono come oggetto e finalità la disciplina della continuità territoriale marittima con la Sardegna, riferita ai servizi di trasporto di cabotaggio tra i porti sardi e quelli continentali al fine di garantire l'interconnessione della Regione, assicurare una crescita economica e la coesione sia territoriale sia sociale garantendo, in questo modo, il diritto alla mobilità dei residenti in Sardegna.

Infatti, per fare in modo che la continuità territoriale - descritta in precedenza - abbia luogo, i DDL definiscono uno schema di bando per l'individuazione, mediante gara europea, degli armatori europei ai quali affidare lo svolgimento dei servizi di trasporto marittimo in continuità territoriale con compensazione per ciascuna tratta di cabotaggio. Una volta individuato l'armatore, si prevede un contratto di servizio pubblico che include una serie di parametri necessari da seguire.

Al fine di garantire una corretta organizzazione e il giusto funzionamento dei servizi, gli ultimi articoli dei provvedimenti – anche se con diverse formulazioni – prevedono una vigilanza tecnica ed amministrativa che si accerta di verificare che tutte le norme vengano rispettate, che la varia documentazione richiesta sia debitamente consegnata e che le procedure siano rispettate prevedendo, altresì, l'adozione di eventuali sanzioni nel caso in cui si verificano tali inadempienze.

3. Osservazioni al testo

Alla luce di quanto esposto, i provvedimenti **(i)** sembrano sovrapporsi e/o contrastare, seppur in parte, con altre disposizioni normative, **(ii)** o presentano delle criticità che sinteticamente, si riportano:

- lo status societario risulterebbe già regolato da altre norme di legge, in particolare dal Codice degli appalti;
- lo status delle navi è già definito da altre norme nazionali ed internazionali;
- le disposizioni previste relativamente al ritardo della partenza e dell'arrivo, sarebbero in

contraddizione con quelle contenute nel Regolamento europeo dei diritti passeggeri⁵ e nella delibera ART 83/19⁶;

- la condizione di chiusura del bilancio societario e la conseguente analisi economica basata sulla contabilità analitica entro il 30 aprile, sembrerebbe in contraddizione con le norme generali di chiusura dei bilanci vigenti nella normativa italiana⁷. Tuttavia, è giusto precisare che, a causa della straordinaria situazione epidemiologica derivante dal Covid-19, l'art. 3, comma 6, del Decreto Milleproroghe ha prorogato per i bilanci 2020 quanto previsto dall'art. 106 del D.L. n. 18/20 (conv. Legge n. 27/20). In particolare, la disposizione prorogata prevede che, in deroga agli art. 2364 c.c. (per le Spa) e l'art. 2478-bis c.c. (per le Srl) ed in deroga delle diverse disposizioni statutarie la convocazione dell'assemblea ordinaria può essere effettuata entro il termine di 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio;
- i provvedimenti non sembrerebbero indicare quale genere di contratto debba essere applicato in caso di diversità tra quello italiano e quello di altre nazioni europee, bensì accennerebbero ad un riferimento generico. Questo sembrerebbe in contrasto con altre norme relative al cabotaggio italiano;
- le operazioni commerciali e i tempi di imbarco e sbarco passeggeri e mezzi commerciali sembrano definiti in modo generico, non contemplando né le regole stabilite da ciascun porto nei regolamenti portuali, né le norme di sicurezza ed i riferimenti normativi da applicare in questa attività;
- la relazione economica della contabilità analitica non presenterebbe la durata di 60 giorni dall'approvazione dei bilanci quale termine già previsto nei precedenti regolamenti - tempo minimo necessario per la certificazione. In merito alle norme societarie, i disegni di legge impedirebbero modifiche relative all'azionariato, alla capitalizzazione, alla sede sociale, etc.. Ciò risulta in contrasto con la libertà d'impresa e con le regole generali relative a quest'area di attività.

4. Clause

Il tema delle clausole sociali risulta essere un altro elemento tra quelli che presenta delle "debolezze" o più esplicitamente, secondo il parere della scrivente, risulta piuttosto stringente per il settore.

In particolare, negli ultimi bandi sono state imposte delle clausole sociali che sono risultate essere più penalizzanti per il concorrente al bando, diverso però dall'*incumbent*. Questo si è verificato nella misura in cui tali clausole impongono l'assorbimento di personale non solo di terra ma anche di bordo. Occorre inoltre evidenziare che per il trattamento che viene riconosciuto al personale di terra ci sarebbe, già di per sé, da sollevare ulteriori obiezioni. Infatti, è molto probabile che il suddetto personale potrebbe trovarsi a servizio di più linee.

⁵ Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004.

⁶ Delibera 83/2019, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 2/2019. Approvazione di "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami".

⁷ Legge n.21 del 26 febbraio 2021 di conversione del Decreto Milleproroghe (decreto-legge31 dicembre 2020 n. 183).

La criticità legata alle clausole non è tema nuovo. Infatti, anche la Commissione europea aveva nel 2014 sollevato delle obiezioni, illustrate nella Comunicazione interpretativa (COM (2014)232 *final*). In quell'occasione, la Commissione aveva considerato contrarie al principio di non discriminazione quelle clausole che imponevano l'obbligo di rilevare le navi e l'equipaggio dell'operatore di servizio pubblico precedente. Queste, infatti, impedivano agli armatori europei di presentare un'offerta che prevedesse l'uso delle navi proprie e conferivano un vantaggio all'operatore già insediato qualora si fosse candidato per la propria successione.

Più in generale, con quella Comunicazione, la Commissione aveva fornito delle precisazioni su vari aspetti come anche sulla differenza tra "obbligo di servizio pubblico" e "contratto di servizio pubblico": i contratti di servizio pubblico sono lo strumento, usato generalmente per costituire gli obblighi di servizio pubblico nei casi in cui un approccio orizzontale che si applica a tutti gli armatori che intendono servire una data rotta non sia sufficiente a soddisfare le esigenze essenziali di trasporto. Conseguentemente, la Commissione aveva suggerito che in occasione di una stipula di un contratto di servizio pubblico, questo non implicasse un diritto di esclusiva per l'aggiudicatario.

Infine, la Commissione aveva sottolineato l'importanza di ammettere negoziazioni tra l'autorità aggiudicatrice e le società che avessero presentato le offerte.

Invero, i provvedimenti all'esame presentano delle clausole di salvaguardia e rinegoziazione che possono essere previste a favore di entrambe le parti coinvolte. Tuttavia, questa misura si applicherebbe nel momento in cui si verifici una significativa mutazione della "situazione" economica, diversa rispetto a quella presente al momento della stipula.

5. Proposte

In conclusione, alla luce di quanto sopra riportato ma soprattutto tenendo bene a mente il diritto alla mobilità sull'intero territorio nazionale, fondamentale diritto costituzionale, occorre a nostro sommo avviso valutare tali considerazioni ed aggiornare le norme in esame.

Ciò che appare esiziale è che non v'è più il bisogno di istituire una convenzione che sia unica per tutte le rotte da e per la Regione Sardegna – come accadeva in passato. Ciò in disparte del fatto che dovranno essere valutati e predisposti bandi differenti e studiati *ad hoc* per ogni singola linea.

A tal proposito, l'ART – tramite la Delibera 22/2019⁸ - ha predisposto il quadro regolatorio per la definizione degli schemi dei bandi di gara, definendo altresì le attività propedeutiche delle amministrazioni centrali e periferiche che devono essere espletate *ex ante*. In altre parole, ci si riferisce al fatto di fruire di bandi unicamente per le rotte nelle quali le condizioni economiche (più specificamente ove gli operatori presenti non sono in grado di assicurare la continuità territoriale) rendono indispensabile una sovvenzione pubblica che supporti l'armatore nella spesa dei costi sostenuti. Con riferimento all'analisi del *fallimento* del mercato, è necessario considerare l'aspetto temporale. È opportuno quindi determinare il potenziale di domanda e la disponibilità strutturale

⁸ Delibera ART 22/2019, Delibera 22/2019, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 4/2016 e ampliato nell'oggetto dalla delibera n. 124/2017. Approvazione dell'atto di regolazione recante Misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modificazioni e integrazioni.

di offerta nei diversi periodi dell'anno non limitando l'analisi ad un unico punto di osservazione e quindi in maniera estemporanea.

Per ciò che riguarda il testo si richiamano le osservazioni di cui al punto 3.

È altresì fondamentale fare in modo che il periodo di validità della convenzione sia sufficientemente prolungato al fine di consentire una adeguata pianificazione del servizio ed una sua eventuale rimodulazione in riferimento all'andamento dell'offerta e della domanda di trasporto.

Non meno rilevante è il tema dell'ottimizzazione dei costi. Infatti, è altrettanto importante che le norme consentano la sostituzione delle navi in servizio con altre che abbiano tutti i requisiti richiesti, ma la cui capacità possa adeguarsi meglio alla domanda di trasporto in un certo momento del periodo di esercizio.

Infine, segnaliamo la criticità delle norme che impedirebbero qualsiasi modifica dell'assetto della società concessionaria - un'imposizione in evidente contrasto con la libertà d'impresa e con le regole generali relative a quest'area di attività - invitando pertanto a valutare la modifica delle due proposte di legge in tal senso.