

Le autostrade del mare



QC9

*I Quaderni del Capit
Iniziativa per la diffusione
della cultura scientifica*

I Quaderni del Copit - 9

Le autostrade del mare



*Comitato di Parlamentari
per l'Innovazione Tecnologica
e lo Sviluppo Sostenibile - Ontus*

Nella stessa collana

- QC1** Mediterraneo e sviluppo sostenibile
- QC2** Il monitoraggio dei mutamenti climatici
- QC3** La riforma del sistema ricerca in Italia
- QC4** La sicurezza dei trasporti: le soluzioni della tecnologia
- QC5** Energia e fonti rinnovabili
- QC6** Sicurezza della navigazione aerea
- QC7** Ricerca e agricoltura
- QC8** Adattamento ai mutamenti climatici

Indice

1. Inquadramento generale	7
Autostrade del mare e Short Sea Shipping	7
Difficoltà di sviluppo	8
2. Lo scenario normativo di riferimento	10
A livello comunitario: il Rapporto Van Miert	10
A livello nazionale: il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica	14
3. Quadro dei finanziamenti e degli aiuti di Stato	18
Il Programma Marco Polo	19
Il Marco Polo II	19
La questione dell'articolo 12a	21
4. Proposte conclusive	23
Alcuni interventi possibili	24

Il COPIT, con la pubblicazione del presente Quaderno, prosegue la nuova collana editoriale "I Quaderni", che rientra nell'ambito dell'accordo di collaborazione tra Copit e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, stipulato nel 2004.

Tale accordo è finalizzato alla realizzazione del progetto "Diffusione, comunicazione e informazione della cultura scientifica nei confronti delle istituzioni parlamentari e delle Università interessate e coinvolte, nonché degli studenti delle scuole medie superiori".

Il COPIT desidera ringraziare per la partecipazione alla elaborazione del Quaderno, la SIET (Società Italiana degli Economisti dei Trasporti) e l'ISTIEE (Istituto per lo Studio dei Trasporti nell'Integrazione Economica Europea), i professori Edoardo Marcucci (Università di Urbino), Angela S. Bergantino (Università di Bari) e Monica Brignardello (Università di Genova); l'Istituto Internazionale delle Comunicazioni (Genova) e la Rete Autostrade Mediterranee Spa (Roma).

Un particolare ringraziamento per la stesura dei testi va rivolto a: Claudio Ferrari (Università di Genova, DIEM – Centro italiano di eccellenza sulla Logistica Integrata), Fedele Iannone (Università di Napoli Federico II), Enrico M. Pujia (Ministero Infrastrutture e Trasporti), Liliya V. Chernyavs'ka, Matteo Avanzino ed Emanuele Profice (Università di Genova).

Il COPIT desidera anche ricordare la collaborazione ed il sostegno offerti, in particolare per l'ideazione del Quaderno, dai parlamentari del Gruppo Ambiente, Ricerca e Trasporti (Maurizio Eufemi, Mario Gasbarri, Fausto Giovannelli, Angelo Sanza, Giorgio Pasetto, Carla Mazzuca, Sauro Turrone).

COMITATO EDITORIALE

Emanuela D'Alessio, Felice Grosso, Gian Felice Clemente

STAMPA

Tipolitografia Stampa 3, Roma – maggio 2006

Poiché siamo entrati nella XV legislatura, contrassegnata dalla elezione delle nuove presidenze di Senato e Camera, è doveroso – da parte del COPIT – rivolgere un saluto ed un augurio di buon lavoro, ai colleghi eletti e mettere a loro disposizione i materiali di ricerca e di divulgazione che abbiamo programmato di sviluppare.

Ci sono, tra questi, oltre al presente Quaderno che riguarda la politica dei trasporti, quelli in corso di elaborazione, concernenti la sanità elettronica (che giudichiamo particolarmente utile in riferimento alla discussione, da riprendere in sede parlamentare, sul Piano Sanitario Nazionale; le politiche di sostegno alle PMI connesse con l'attuazione del Piano Spaziale Nazionale e con le conclusioni del lavoro affidato dal passato Governo ad una commissione per la stesura del regolamento di attuazione dei commi della Legge Finanziaria 2006 concernenti i cosiddetti "distretti produttivi"; le iniziative riferite a un più adeguato posizionamento della Difesa italiana per cui non appare sufficiente il ricorso ai commi 570 e 571 (sempre della legge finanziaria) concernenti – ma solo negli enunciati – i programmi europei interforze per la sicurezza, di primario interesse per alcune aree strategiche quali la Tiburtina a Roma e Torino in Piemonte.

Nella assemblea annuale del COPIT (giugno 2006) sono state formalizzate alcune novità relative all'introduzione della figura dei Vice Presidenti (parlamentari e non) allo scopo di rendere un giusto riconoscimento a coloro che hanno lavorato e, nel contempo, estendere le attività del Comitato.

Le Vice Presidenze su cui concentriamo l'attenzione sono:

- coordinamento attività legislativa (che, date le proposte presentate, ha assunto un grande rilievo);*
- rapporti con gli enti locali (per il rilievo strategico introdotto con la sottoscrizione, in ambito UPI, della Intesa sulla applicazione dei programmi europei spaziali);*
- osservatorio per i musei scientifici e politica dei beni culturali (contenuto nella proposta avanzata nella XIV legislatura e riguardante anche gli Itinerari Scientifici di alto livello turistico);*
- ricerca scientifica territoriale nelle aree metropolitane (iniziativa per avvicinare alle Istituzioni Locali il territorio e le sue risorse).*

C'è da segnalare, concludendo, che sarà avviato nella corrente legislatura il recupero della politica europea della ricerca, nell'intento di dare alle presenze nazionali a Bruxelles un giusto coordinamento, e di prestare maggiore attenzione alla iniziativa europea sulla "carta dei ricercatori".

È già al lavoro, in tal senso, una segreteria generale ed un comitato scientifico che ha preso contatto con i Parlamentari italiani in Europa.

Mario Tassone
Presidente

Aldo D'Alessio
Segretario Generale

In Italia, lo squilibrio modale è continuamente aumentato dagli anni Settanta ad oggi. Nel 1970 il traffico interno di merci avveniva per il 44,3% via strada, per il 19,4% via ferrovia e per il 26% via mare; nel 1994 la quota del cabotaggio era già calata al 19,3% e quella della ferrovia al 12,6%, mentre quella della gomma aveva raggiunto il 61,4%.

Oggi 60 milioni di tonnellate di carichi generali all'anno sono trasportate su percorsi superiori a 500 Km: di queste solo il 4% viaggia via mare (Cetena, 2003). Si prevede che nel 2010 il traffico merci nazionale crescerà del 40%; a livello europeo, secondo quanto affermato nel Libro Bianco, si prevede un aumento del 50%.

Le autostrade del mare hanno come finalità il trasferimento di una quota consistente del trasporto su gomma dalle vie di terra ai corridoi marittimi, mediante l'applicazione di tecnologie e processi intermodali, unitamente allo scopo di:

- ridurre la congestione sulle reti infrastrutturali terrestri (strade e autostrade);
- sviluppare un trasporto più rispettoso dell'ambiente;
- contribuire alla sicurezza nei trasporti;
- costituire un sistema integrato che comporti un migliore bilanciamento tra le diverse modalità di trasporto.

Questi gli obiettivi strategici delineati dal Libro Bianco dell'Unione Europea dai quali emerge una nuova "visione" di sviluppo sostenibile, al cui interno si afferma un aspetto strategico già da tempo al centro delle politiche dei trasporti di tutti i paesi industrializzati: un maggiore riequilibrio nella ripartizione modale.

AUTOSTRADE DEL MARE E SHORT SEA SHIPPING

Il concetto di autostrada del mare, "alternativa effettivamente competitiva rispetto al trasporto terrestre" come si legge nel Libro Bianco, si sovrappone parzialmente al concetto di Short Sea Shipping (SSS o trasporto marittimo a corto raggio).

Sotto il profilo giuridico, la più recente nozione di trasporto marittimo a corto raggio si trova nella Comunicazione del 1999 che tale definisce “il movimento di merci e passeggeri via mare tra porti situati nell’Europa geografica o tra questi e porti situati in paesi non europei con una linea costiera sui mari chiusi alle frontiere dell’Europa”, precisando che esso “comprende il trasporto marittimo nazionale ed internazionale, inclusi i servizi dell’adduzione (*feederaggio*), lungo la costa e da/verso le isole, i fiumi e i laghi”. La Commissione europea, nella Comunicazione del 2004 concernente il trasporto marittimo a corto raggio, specifica che lo SSS include i collegamenti con i paesi terzi vicini. Le autostrade del mare, invece, riguardano, nella visione comunitaria, esclusivamente collegamenti via mare tra due o più Stati membri, quindi una sorta di sottoinsieme del trasporto marittimo a corto raggio.

Il confronto tra definizioni e obiettivi delle autostrade del mare e dello SSS permetterebbe di giungere ad una definizione univoca dei servizi rientranti nelle autostrade del mare; essi infatti dovendo spostare quote di traffico dalla modalità stradale alla modalità marittima non possono che riguardare rotte marittime che collegano porti di paesi membri, che hanno un’alternativa stradale e che sono servite da navi di tipo ro-ro (o ro-ro/pax), quindi navi per il trasbordo di mezzi terrestri (accompagnati o non accompagnati).

Tale definizione escluderebbe pertanto i servizi feeder (o di adduzione), i collegamenti con le isole (in quanto privi dell’alternativa terrestre) e tutti i collegamenti che includono anche porti non appartenenti alla UE.

DIFFICOLTÀ DI SVILUPPO

Gli ostacoli da rimuovere per portare questo progetto al successo sono numerosi. Tra i principali si ricordano:

- frammentazione del sistema italiano dell’autotrasporto che comporta l’adozione del trasporto accompagnato anziché di quello non accompagnato. Basti pensare che al 2000 (secondo gli ultimi dati Eurostat diffusi dall’Istat) il numero di addetti medio per impresa di autotrasporto italiana è pari a 2,8 contro 7,9 registrato in Francia; 8,2 in Germania; 8,5 in Belgio e 11,9 in Olanda. Anche la Spagna, altro possibile capolinea delle autostrade del mare del sud Europa, presenta una situazione simile a quella italiana con 2,3 addetti in media per impresa.
- Mancanza di navi e terminal portuali specializzati per questo genere di trasporto. Per rendere effettivamente il trasporto marittimo alternativo al trasporto su strada occorre che i nodi portuali siano disegnati appositamente per ridurre i tempi di movimentazione e che siano direttamente collegati alla rete autostradale (altrimenti aumenta il tempo di viaggio a favore del trasporto tutto strada).
- Incertezza giuridica sulla responsabilità nei confronti della merce durante il viaggio per mare. Più in generale, come sottolinea il Parlamento

Europeo nella relazione sul trasporto marittimo a corto raggio (2004/2161(INI)), è necessario riattivare la “riflessione comunitaria sull’unificazione dei regimi di responsabilità civile della catena multimodale, attraverso una analisi approfondita dei regimi di responsabilità civile possibili e partecipando alle attività condotte a livello internazionale dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (CNUDCI), in vista di un regime di responsabilità civile uniforme che tenga conto delle necessità del trasporto intermodale in Europa e costituisca un regime più semplice e vantaggioso”.

- Maggiore competitività del trasporto terrestre su rotte brevi (soprattutto per quanto concerne la componente non monetaria del trasporto). Ciò anche in conseguenza della consuetudine a trasgredire le norme che regolano il trasporto su strada (limiti di velocità, turni di riposo).

Scenario normativo di riferimento

Una delle annunciate priorità della politica europea nell'ambito del settore dei trasporti è lo sviluppo e l'ottimizzazione dell'esistente rete transeuropea di trasporto. Essa costituisce un sostegno necessario alla crescita dinamica del mercato interno, contribuendo a migliorare la coesione tra gli Stati membri e, come risultato, ad aumentare la competitività e la crescita economica dell'Unione.

A più riprese con la Decisione del Parlamento e del Consiglio Europeo del luglio 1996 sulle linee guida per lo sviluppo delle reti di trasporto transeuropee nella Comunità, il Libro Bianco del 2001 e gli emendamenti della Decisione del 1996 adottati nel maggio 2002, la Commissione ha affrontato le questioni chiave volte a favorire il potenziamento della rete infrastrutturale europea. Tuttavia è apparsa evidente la necessità di uno studio sistemico capace di indicare gli interventi prioritari e le politiche in grado di eliminare/aggiungere gli ostacoli finora riscontrati.

A LIVELLO EUROPEO: IL RAPPORTO VAN MIERT

Tali esigenze hanno portato alla creazione di un gruppo di lavoro (Gruppo di Alto Livello), guidato dall'ex commissario europeo dei trasporti Karel Van Miert che, nel giugno 2003, ha pubblicato un rapporto che identificava i progetti prioritari per lo sviluppo della rete di trasporto transeuropea fino al 2020. Il documento è largamente conosciuto come il Rapporto "Van Miert".

Gli studi e i rilevamenti effettuati nel corso dell'indagine alla base del Rapporto hanno individuato alcune tendenze che destano grande preoccupazione, come l'aumento della congestione della rete attuale, dovuta alle persistenti carenze infrastrutturali, alla mancanza di collegamenti e della interoperabilità tra i sistemi nazionali. L'ingresso dei nuovi paesi nell'Unione Europea rischia inoltre di aggravare le problematiche già presenti. Tutto ciò porta ad affermare l'urgente necessità di interventi strutturali volti alla creazione di una efficiente rete dei trasporti sul territorio europeo.

Il Gruppo ha selezionato 22 progetti prioritari che rientrano nella strategia delle azioni a medio (2010) e lungo termine (2020) e che hanno come obietti-

vo il completamento dei collegamenti mancanti e di aiutare allo sradicamento delle strozzature.

Tra le linee d'intervento prioritarie indicate dal Gruppo sono state individuate quattro aree marittime all'interno delle quali potrebbero essere attivati progetti che rientrano nella definizione di autostrade del mare e costituiscono interesse comune per gli Stati membri della Unione Europea, ovvero:

- **Autostrada del Mare Baltico**, che collega gli Stati membri affacciati sul Mar Baltico con quelli situati nell'Europa centrale ed occidentale;
- **Autostrada del Mare dell'Europa occidentale**, che parte dalla Penisola Iberica e attraverso l'Arco Atlantico si dirige verso il Mare del Nord e il Mare d'Irlanda;
- **Autostrada del Mare dell'Europa Sud-Est**, che collega il Mare Adriatico al Mar Ionio e al Mediterraneo orientale sino ad includere Cipro;
- **Autostrada del Mare dell'Europa Sud-Ovest (Mediterraneo occidentale)**, che collega tra loro Spagna, Francia, Italia e Malta e si ricongiunge con l'Autostrada del Mare dell'Europa Sud-Est.

Lo sviluppo di tali aree nell'ambito delle autostrade del mare è subordinato alla presentazione da parte di almeno due Stati membri di proposte di progetti congiunti alla Commissione Europea.

Lo sforzo della Commissione e dei singoli Stati membri volti allo sviluppo delle rotte marittime note come autostrade del mare, sottolinea l'importanza di queste ultime per la politica europea nel campo dei trasporti e più specificatamente nelle azioni mirate al riequilibrio modale come lo strumento che permette il raggiungimento di molteplici obiettivi che vanno dal miglioramento delle condizioni ambientali all'aumento dell'efficienza della rete dei trasporti europei.

Tuttavia è altrettanto vero che un elevato numero delle potenziali vie marittime non sono decollate per una serie di motivi, legati alle pratiche amministrative e doganali, per la mancanza di regolarità e di puntualità nei servizi offerti e per l'assenza di una adeguata assistenza rivolta sia agli armatori sia ai clienti dei servizi marittimi. Il rapporto Van Miert sottolinea la mancanza delle attrezzature logistiche, degli sportelli unici per l'assistenza di armatori e clienti, delle attrezzature mobili e delle infrastrutture a terra.

Appare di estrema importanza, pertanto, il fatto che i collegamenti di maggiore impatto potenziale siano sostenuti da un aiuto pubblico, almeno durante la fase di avviamento. Tale esigenza è sancita anche nel testo del Libro Bianco sulla politica dei trasporti "queste linee non si svilupperanno però spontaneamente e bisognerà, sulla base delle proposte degli Stati membri, attribuire loro un "marchio di garanzia" tramite la concessione di fondi europei tra cui quelli relativi al programma Marco Polo e i Fondi Strutturali Europei per incoraggiare il decollo e garantire una buona dimensione commerciale".

Lo status di progetto prioritario deve garantire la disponibilità e la maggiore concentrazione su queste tematiche delle risorse finanziarie sia della

Unione Europea sia dei singoli Stati nazionali, che a loro volta serviranno da garanzia per i prestiti erogati dalla Banca Europea per gli Investimenti.

Nel Rapporto Van Miert, inoltre, è stato proposto di alzare la soglia del finanziamento europeo dal 10% al 20%, soprattutto per quanto riguarda i progetti transfrontalieri.

Nonostante sia stato rilevato un alto rischio di distorsioni del mercato concorrenziale, come conseguenza degli aiuti assegnati dalla Commissione, si consiglia di procedere con i finanziamenti dando la preferenza alle rotte che collegano i porti situati lungo i grandi assi di trasporto transeuropei. Ciò permetterebbe il raggiungimento di uno dei principali obiettivi della politica dei trasporti, ovvero la notevole diminuzione del traffico stradale con conseguenze positive sull'ambiente e sulla sicurezza.

Per quanto concerne i mezzi utilizzati, le navi che dovrebbero costituire la base della futura flotta per le autostrade del mare rientrano prevalentemente nella tipologia *ro-ro* (*roll on-roll off*). Successivamente al verificarsi di un sostanziale sviluppo delle rotte e dei traffici, si potranno prendere in considerazione unità di tipo misto (*multipurpose*) e *lo-lo* (*lift on-lift off*).

L'avviamento dei progetti che potrebbero essere finanziati dai fondi della Commissione è subordinato alla presentazione di proposte da parte degli Stati membri nelle quali viene enfatizzato il ruolo e le ricadute positive degli interventi previsti.

Le nuove proposte per le autostrade del mare

La scadenza per l'invio delle proposte è fissata per la fine del 2006. Il Gruppo di Alto Livello e la Commissione hanno più volte sottolineato la necessità di uno sviluppo equo dei servizi in tutte le quattro zone d'intervento individuate nel Rapporto Van Miert, perciò l'attribuzione dei fondi e dei finanziamenti cercherà di seguire la regola dell'equità inter-zonale.

A lungo termine i progetti dovrebbero assumere la forma di piani di partnership pubblico-privato (PPP) in cui gli aiuti provenienti dalla Unione Europea e quelli nazionali sarebbero assegnati tramite appalti pubblici.

Sono state, inoltre, indicate alcune caratteristiche che le proposte dovranno avere per essere ammesse al finanziamento:

- coinvolgere almeno due Stati membri;
- riguardare il minor numero possibile di porti (in chiave ottimale due per ogni Stato membro);
- mirare ad alleviare la congestione del traffico stradale sui grandi assi infrastrutturali.

Il Gruppo di Alto Livello ha espresso il parere che i progetti delle autostrade del mare dovrebbero avere carattere prioritario, esattamente come accade per le infrastrutture terrestri e, di conseguenza, meritare di essere annoverati nell'Elenco 1, cioè quello relativo agli interventi ad alta priorità e urgenza.

Nell'intento del legislatore europeo e dei principali stakeholders, i progetti realizzati nell'ambito delle autostrade del mare non sono in competizione

con le azioni portate avanti dal programma Marco Polo. Piuttosto i due progetti mirano ad integrarsi vicendevolmente in quanto forniscono entrambi una valida alternativa ai trasporti terrestri.

Le procedure doganali

Tra le tematiche che più di altre possono incidere sull'efficacia del progetto delle autostrade del mare vi è senza dubbio quella delle procedure doganali che riguardano i traffici tra porti appartenenti a due paesi membri della UE.

La Commissione Europea ha presentato nel 2002 un manuale delle procedure doganali per il trasporto marittimo a corto raggio (Guida alle procedure doganali per il cabotaggio marittimo) che si poneva un duplice obiettivo:

- presentare le regole doganali comunitarie che si applicano al trasporto marittimo a corto raggio, ivi comprese le possibilità di utilizzare procedure doganali semplificate;
- fornire elementi precisi per individuare le eventuali esigenze concrete di modifiche o ulteriori semplificazioni.

Sulla base delle consultazioni e di altri sviluppi registrati in campo doganale, la Commissione aggiorna regolarmente la versione originale del manuale delle procedure doganali per il trasporto marittimo a corto raggio. L'ultima versione è aggiornata al 14 gennaio 2004.

Più recentemente, il dibattito politico è stato soprattutto incentrato sul cosiddetto "servizio regolare di trasporto marittimo autorizzato", ovvero un servizio autorizzato dalle dogane per il trasporto di merci comunitarie tra due Stati membri e che prevede poche formalità. Tale tipologia di servizio può essere paragonata ad un "ponte stradale" tra due o più punti nel territorio doganale della Comunità in cui non esistono controlli doganali alle due estremità del ponte. Per le merci comunitarie trasportate nell'ambito di detto servizio, come avviene per le merci trasportate su strada, non è necessario certificare lo statuto. Inoltre, per le merci dei paesi terzi questo servizio può essere impiegato per procedure di transito semplificate, ad esempio utilizzando i manifesti stessi del fornitore di servizi ai fini doganali.

Per affrontare le problematiche relative al servizio regolare di trasporto marittimo autorizzato in termini di applicazioni pratiche e di riduzione del lavoro burocratico che comporta, la Commissione ha presentato nel marzo 2004 un documento di lavoro che illustra le modalità del servizio e le procedure da espletare per ottenere lo statuto di servizio regolare di trasporto marittimo autorizzato. Il documento "Procedure doganali semplificate nel cabotaggio marittimo: servizio regolare marittimo autorizzato" fornisce una risposta diretta all'industria dei trasporti marittimi facendo conoscere meglio il servizio e agevolandone l'accesso per le imprese che potrebbero beneficiarne.

Occorre inoltre segnalare che nell'ambito del processo di informatizzazione delle dogane (*e-Customs*), dalla metà del 2003 circa 3000 uffici doganali di 22 paesi hanno adottato il Nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS). Tale sistema sostituisce il documento amministrativo unico con messaggi

elettronici. In futuro, è prevista l'introduzione di altre funzionalità nel sistema NCTS.

Sempre nel 2003, la Commissione ha presentato una comunicazione intitolata "Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio" [COM(2003) 452 def.]. Questa comunicazione propone di coordinare il lavoro delle varie autorità che salgono a bordo delle navi. Si tratterebbe in definitiva di creare sportelli amministrativi unici (o "finestre uniche") per gli operatori, che dovrebbero in tal caso trattare con un solo organismo amministrativo al posto degli attuali tre o quattro.

La comunicazione propone inoltre di adeguare il codice delle procedure doganali in modo che le dichiarazioni e i messaggi elettronici diventino la regola e le dichiarazioni su supporto cartaceo l'eccezione. Il conseguimento di questo obiettivo, tuttavia, richiederà un certo tempo in quanto occorrerà organizzare il flusso dei dati necessari e mettere a punto sistemi informatici compatibili.

Al fine di ravvicinare le modalità di applicazione delle disposizioni doganali comunitarie a livello dei singoli Paesi membri e rafforzare la cooperazione tra le autorità doganali nazionali, è stato previsto uno specifico Programma d'azione per le dogane nella Comunità (Dogane 2007).

Infine, si segnala la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale Europea n. L 117 del 4 maggio 2005 del "Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario". Tale nuovo regolamento definisce le regole da applicare in particolare per le merci in entrata nel territorio europeo. Tra le novità, l'introduzione del concetto di "operatori economici autorizzati" a cui le dogane possono concedere una serie di agevolazioni in materia di controlli. Per la concessione dello status è necessario rispettare alcuni requisiti, tra cui la solvibilità economica e una attenzione alla sicurezza.

A LIVELLO NAZIONALE: IL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA

2.14

Dopo l'inserimento delle autostrade del mare nella lista europea delle opere prioritarie, il Governo italiano ha studiato le modalità organizzative ed operative di una nuova società pubblica interorganica all'Amministrazione e che possa diventare un elemento catalizzatore per il lancio di questa modalità di trasporto alternativa al tutto-strada, consentendo di superare gli ostacoli che ne frenano ancora il decollo, primo fra tutti l'accessibilità ai porti.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001 aveva indicato tra gli obiettivi strategici la piena attuazione dei progetti relativi alle autostrade del mare quale azione specifica mirante ad ottenere un sistema dei trasporti coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di sicurezza stabiliti dall'Unione Europea. In particolare, lo stesso Piano, allo scopo di realizzare interventi di ottimizzazione dei servizi di trasporto, aveva previsto

la costruzione di un sistema integrato di servizi di trasporto mediante navi *ro-ro* e *multipurpose* dedicate alle merci e di navi traghetto miste, nell'ambito del quale era stato assegnato al cosiddetto "Programma Autostrade del mare" una elevata priorità.

La società Rete Autostrade Mediterranee SpA

Il 17 marzo 2004 si è avuta la creazione della società Rete Autostrade Mediterranee Spa, società di scopo creata da Sviluppo Italia, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture, per attuare il programma di sviluppo delle "Autostrade del Mare". Obiettivi specifici di tale società sono:

- elaborare il master plan;
- coordinare lo sviluppo del Programma;
- promuovere e favorire l'approvazione dei Progetti a livello nazionale e comunitario;
- promuovere azioni di *scouting* dei potenziali partner finanziari ed imprenditoriali;
- svolgere il ruolo di "Facilitatore di Sistema" anche attraverso il coordinamento operativo di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti;
- dare attuazione al programma, identificando e gestendo le risorse finanziarie;
- attivare gli interventi affidati ai singoli concessionari;
- svolgere attività di coordinamento e supporto alla progettazione e all'attuazione di piani, programmi ed interventi promossi da enti pubblici e privati.

Rete Autostrade Mediterranee S.p.A., a capitale pubblico, ha quindi il compito di promuovere e coordinare le iniziative in tema di autostrade del mare, in una veste essenzialmente di "catalizzatore" del sistema.

Il 5 aprile 2005, nell'ambito dell'iniziativa con i Paesi del Mediterraneo, è stato firmato un Memorandum d'intesa tra il Ministero dei Trasporti italiano e quello della Marina Mercantile greco, per aprire la strada al partenariato fra porti ed operatori italiani e greci per utilizzare i primi fondi messi a disposizione, dall'UE per il 2005 (pari a circa 33 milioni di euro), per finanziare progetti-studio sulle autostrade del mare e quindi per infrastrutture, informatizzazione dei sistemi operativi nei porti, realizzazione di collegamenti ferroviari e terrestri con le aree portuali.

In questo contesto l'Amministrazione è pronta a supportare, attraverso gli accordi bilaterali, previsti dal prossimo bando europeo, i progetti che verranno presentati da consorzi costituiti da operatori ed è stata già avviata un'attività di sensibilizzazione nei confronti di associazioni di categoria ed operatori del settore.

Fra i progetti in fase di realizzazione, si sta lavorando ad un progetto da presentare per la "Call 2005" tra Italia, Grecia, Cipro, Malta e Slovenia.

Per quanto concerne i provvedimenti intesi a favorire questa nuova forma di trasporto intermodale, essi hanno riguardato sia i vettori terrestri sia quelli marittimi.

In particolare, il primo provvedimento, basato sull'art. 34, comma 3, della Legge 166/2002, prevede il concorso finanziario dello Stato agli oneri sostenuti dalle imprese armatoriali per gli investimenti connessi allo sviluppo del trasporto marittimo di corto raggio ed intende incentivare, inoltre, l'incremento della quota di veicoli trasportati via mare, nel contesto di apposite azioni per decongestionare la rete viaria nazionale.

Il secondo provvedimento, basato sul D.L. 209/2002, convertito nella Legge 265/2002, promuove, attraverso una sorta di "*ticket ecologico*" assicurato agli autotrasportatori, l'imbarco di camion su navi per rotte marittime pre-stabilite. Questa normativa ha infatti previsto lo sviluppo delle catene logistiche ed il potenziamento dell'intermodalità con particolare riferimento proprio alle autostrade del mare, stanziando allo scopo un limite di impegno quindicennale di 20 milioni di euro. Riguardo a tale ultimo progetto, a seguito dell'analisi delle opzioni percorribili, è stata predisposta la bozza del D.P.R. di applicazione della Legge 265/2002, che prevede appunto incentivazioni alle imprese dell'autotrasporto sotto forma di un beneficio commisurato al differenziale tra costi esterni del trasporto su strada e costi esterni del trasporto marittimo.

Un terzo provvedimento è stato finalizzato allo stanziamento di risorse pari a circa 2 miliardi di euro, per una rivisitazione mirata proprio a privilegiare le attività intermodali presenti nelle piastre logistiche portuali in modo da ottimizzare le soluzioni di continuità tra la rete stradale e ferroviaria e l'offerta di trasporto via mare.

Il caso degli incentivi all'autotrasporto in Sicilia

Con la Legge Regionale n. 11 del 5 luglio 2004, "Provvedimenti per favorire in Sicilia il trasporto combinato strada-mare delle merci", la Regione Sicilia è stata la prima a fornire sovvenzioni pubbliche al progetto delle Autostrade del Mare. Il 6 ottobre 2004, in linea con quanto visto nei precedenti paragrafi, l'Unione Europea ha approvato questo tipo di aiuti pubblici.

Essi consistono nel rimborso di una quota delle maggiori spese sostenute dall'autotrasportatore che utilizza il trasporto marittimo in luogo di quello su strada; l'entità dell'incentivo è calcolata in base al differenziale fra i costi esterni del trasporto tutto strada e quelli del trasporto combinato strada-mare. Il bonus ambientale viene erogato a fronte dell'imbarco di un mezzo pesante accompagnato o non accompagnato, e consiste in una parte fissa, corrispondente al 25%, e in una parte premio, la cui erogazione è subordinata al conseguimento, da parte dell'impresa di autotrasporto, dell'aumento percentuale del ricorso al trasporto combinato strada-mare, calcolato su base periodica secondo tabelle allegate alla legge.

L'importo del bonus, espresso in euro per ogni metro lineare imbarcato, varia a seconda della lunghezza della tratta marittima; il bonus è indicizzato di anno in anno al tasso di inflazione programmata e non può superare il 30% del costo totale della tariffa del nolo marittimo, come stabilito dall'Unione

Europea. Sempre per le disposizioni dell'UE, la durata degli aiuti non può superare i tre anni.

Il bonus non è cumulabile con altri aiuti erogati all'autotrasporto dall'Unione Europea, dallo Stato o da altre Regioni. Per tale legge è stata autorizzata la spesa complessiva di 35 milioni di euro in tre anni.

La legge non fa alcun riferimento alla data di inizio del periodo di applicazione del bonus e ai criteri di valutazione per l'erogazione, che dovranno essere stabiliti da un successivo provvedimento assessoriale, non ancora emanato, anche a causa delle proteste degli autotrasportatori che hanno chiesto un aumento della quota fissa da 17 euro ad almeno 50 euro a viaggio e una semplificazione della procedura di attribuzione del premio.

Quadro dei finanziamenti e degli aiuti di Stato

Una valida indicazione per interpretare il regime degli aiuti di stato è fornita dal Vademecum della Commissione Europea sulle autostrade del mare del 28 febbraio 2005. In sintesi il documento stabilisce le principali fonti di finanziamento per il progetto.

- **Fondi TEN-T.** Erogati a favore degli Stati membri allo scopo di finanziare infrastrutture e facilities, quali ad esempio: accesso ai porti, rampe, magazzini, terminal, mezzi di movimentazione. Gli aiuti possono essere erogati per un periodo massimo di due anni e coprono una quota non superiore al 20% dei costi del progetto, salvo, in caso di studi di fattibilità, in cui la quota arriva al 50%. In caso di sovvenzione relativa all'immobilizzazione della nave, la Commissione richiede che questa sia utilizzata esclusivamente per la rotta di cabotaggio indicata nel progetto per tutto il periodo del sussidio.
- **Marco Polo.** Erogati a favore delle società quali aiuti di avviamento di servizi di trasporto. Solo in rari casi è possibile il finanziamento di infrastrutture ancillari. Il Marco Polo può coprire al massimo il 35% dei costi del progetto e può essere accompagnato da aiuti di stato.
- **Fondi Regionali dell'Unione Europea.** Erogati a favore di infrastrutture su larga scala per determinate regioni europee; la quota finanziabile varia da un 50% ad un 85%, nelle regioni ultraperiferiche; non vi è un formale limite di durata, ma, in pratica, quello massimo è di due anni.
- **Aiuti di stato.** Erogati a favore delle società allo scopo di finanziare infrastrutture, attrezzature e servizi. Possono raggiungere al massimo una quota del 30% dei costi operativi del servizio e il 10% per le attrezzature di trasbordo. La durata è al massimo di tre anni. Gli aiuti di stato vengono accordati in seguito alla presentazione di un dettagliato progetto riguardante anche gli impatti ambientali. Al fine della selezione il progetto deve dimostrare di essere commercialmente sostenibile dopo il periodo di finanziamento pubblico.

I progetti non possono usufruire di un doppio finanziamento da parte dei fondi comunitari (divieto di cross subsidies). Gli aiuti erogati non devono in alcun modo provocare distorsioni della concorrenza.

IL PROGRAMMA MARCO POLO

Basandosi su una proposta della Commissione del febbraio 2002, il Consiglio e il Parlamento hanno deciso, nel luglio 2003, di lanciare il programma Marco Polo, con il regolamento (CE) n. 1382/2003. Questo programma, dotato di un bilancio di 100 milioni di euro per il periodo 2003-2006, si prefigge un obiettivo molto concreto: contribuire al trasferimento del previsto aumento del trasporto stradale internazionale verso modi alternativi. Gli obiettivi di questo programma sono quindi misurabili e i vantaggi possono essere chiaramente dimostrati.

La prima procedura di selezione del programma Marco Polo (2003-2006) è stata lanciata nell'ottobre 2003. I 15 milioni di euro erogati dal bilancio comunitario serviranno ad avviare nuovi servizi capaci di trasferire merci dalla strada verso altri modi. Secondo le previsioni, il trasferimento modale ottenuto sarà anche più elevato del previsto. L'aumento annuo atteso del volume di trasporto stradale internazionale, è stimato in circa 12 miliardi di tonnellate-km.

Nello stesso anno una procedura di selezione con un finanziamento pari a 15 milioni di euro ha dato avvio a progetti per un valore complessivo superiore a 360 milioni di euro.

Il successo del progetto è rappresentato dall'eccesso di domande di partecipazione al programma. Durante la procedura di selezione del 2003 la Commissione ha ricevuto proposte ammissibili di finanziamento pari a 182 milioni di euro, a fronte di un bilancio complessivo di 15 milioni di euro; il tasso di finanziamento è quindi inferiore al 10%. Si può pertanto concludere che i meccanismi e gli obiettivi dell'attuale programma Marco Polo sono precisi e dovrebbero proseguire anche nel corso delle nuove prospettive finanziarie. Analoga conclusione è che le risorse di bilancio assegnate al programma sono largamente insufficienti per finanziare tutti i buoni propositi, costringendo ad una scelta dei progetti migliori sia dal punto di visto finanziario sia da quello delle ricadute positive.

IL MARCO POLO II

Visto il notevole successo ottenuto con il programma Marco Polo, è stato deciso di proseguire l'azione intrapresa estendendo lo schema per altri sette anni.

La valutazione ex ante del rinnovo del programma Marco Polo II per il periodo 2007-2013 è stata svolta da un gruppo di esperti indipendenti. L'attuale proposta tiene pienamente in considerazione le valutazioni e le raccomandazioni da loro espresse. Il documento finanziario trae le seguenti principali conclusioni:

- per raggiungere gli obiettivi chiave a lungo termine del programma Marco Polo II occorre ampliare la portata del programma, con un corrispondente aumento della dotazione finanziaria;

- il confronto del programma Marco Polo II con altri strumenti alternativi ne evidenzia i reali punti di forza. La sua struttura, basata su sovvenzioni dirette alle società per la creazione di servizi intermodali sul medio periodo, è il modo più efficiente attualmente disponibile di finanziamento pubblico al trasporto intermodale;
- la proposta Marco Polo II è pienamente compatibile con altre iniziative degli Stati membri e dell'UE;
- considerati gli obiettivi concreti e accertabili del programma Marco Polo II, la dotazione finanziaria necessaria può essere calcolata obiettivamente e strutturata in modo da generare molteplici benefici per la società.

La proposta di un secondo Marco Polo non altera sostanzialmente la natura e le procedure del programma. Infatti, le tre tipologie di azioni previste (trasferimento fra modi, azioni catalizzatrici e azioni comuni di apprendimento) sono mantenute alle stesse condizioni del programma attuale. Partendo dal precedente approccio, ora ulteriormente rafforzato, ci si muoverà in due direzioni principali: verso lo sviluppo delle autostrade del mare e la riduzione del traffico.

Autostrade del mare

L'articolo 12, lettera a) dei nuovi orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), adottati il 29 aprile 2004, delimita ulteriormente questo concetto per quanto attiene l'infrastruttura di reti che deve essere istituita. Il programma Marco Polo dovrebbe far propria questa impostazione. Per questo motivo la Commissione propone obiettivi adeguatamente ambiziosi per i servizi delle autostrade del mare. Per esempio, le autostrade del mare dovrebbero essere realizzate tra Francia e Spagna per evitare le strozzature del traffico stradale sui Pirenei, e iniziative simili potrebbero essere adottate tra Italia e Spagna.

Il beneficio che ne deriva, per il suo elevato valore aggiunto comunitario e chiaramente visibile al cittadino europeo, giustifica un elevato contributo comunitario, basato su progetti attentamente elaborati da consorzi allargati, cui partecipino operatori marittimi, operatori di trasporto e fornitori di infrastrutture.

Azioni per la riduzione del traffico

Il ricorso al trasporto intermodale non dovrebbe pregiudicare strutturalmente l'aumento della domanda di trasporto. Se avrà successo, contribuirà alla crescita della domanda in maniera più omogenea. Per questo motivo la Commissione propone azioni per la riduzione del traffico. La stessa industria ha cominciato ad interessarsi a questo problema, principalmente per razionalizzare le catene di approvvigionamento e per ridurre i costi di distribuzione e di trasporto su gomma. Anche in questo caso esiste un obiettivo quantitativo: la riduzione del 10% del tonnellaggio o dei veicoli-km in una data filiera di approvvigionamento.

Il Marco Polo II prevede criteri temporali e progettuali per le misure d'infrastruttura ammissibili e chiarisce anche che non vi può essere un doppio finanziamento di fondi TEN-T e Marco Polo per la stessa infrastruttura, in quanto i programmi si diversificano intrinsecamente nel loro approccio ai finanziamenti.

Il programma TEN-T è uno strumento per costruire una rete di infrastrutture europee con obiettivi a lungo termine, come lo sviluppo del mercato interno e la coesione economica e sociale. Questi obiettivi sono per lo più assenti nel programma Marco Polo, che costituisce uno strumento orientato al mercato, retto dalla legge della domanda e finalizzato al trasferimento modale sostenibile realizzato con servizi di trasporto. I beneficiari del programma Marco Polo sono esclusivamente imprese che si sforzano di ottenere obiettivi commerciali nel breve e medio termine, mentre nelle TEN-T sono gli Stati membri e le pubbliche autorità a svolgere un ruolo predominante.

LA QUESTIONE DELL'ARTICOLO 12 A

La relazione del Gruppo di Alto Livello suggerisce alcune misure atte ad incentivare lo sviluppo dei servizi concentrando il grosso del trasporto merci su alcuni itinerari marittimi. In pratica, incentivi allo sviluppo di nuovi collegamenti marittimi transnazionali dovrebbero sovvenzionare le misure di accompagnamento, compresa la concessione di aiuti all'avvio di nuovi servizi, come già previsto dall'articolo 15 della decisione del 1996.

A parte le azioni già svolte dal programma Marco Polo, il nuovo articolo 12 bis integra le disposizioni giuridiche necessarie per apportare, nel quadro della rete transeuropea, sostegni comunitari a tali incentivi. La procedura proposta per individuare progetti atti a beneficiare di tali sostegni mira ad evitare distorsioni della concorrenza.

In pratica, la procedura si articola nelle seguenti fasi:

- per essere riconosciuti quali progetti di interesse comune, le proposte dovranno essere presentate da almeno due Stati membri e riguardare l'avvio di nuove linee regolari tra due Stati membri, concernere il numero minimo necessario di porti e attenuare la saturazione del traffico stradale sui grandi assi o, nel caso degli Stati membri periferici o insulari, migliorare le loro vie di accesso;
- gli Stati membri interessati stabiliscono di concerto una procedura di appalto (inviti a presentare proposte) per la concessione di sovvenzioni statali a pacchetti che comprendano infrastrutture di accesso, infrastrutture portuali, sistemi elettronici di gestione o aiuti ai servizi e migliorino la redditività delle nuove linee;
- la fase più delicata è quella di selezione dei porti adatti a far parte di un'autostrada del mare. Se la selezione si rivela troppo difficile a livello nazionale, gli Stati membri interessati potranno organizzare un invito a presen-

tare proposte concernente sia i porti sia le compagnie marittime. I porti saranno così scelti sulla base delle proposte presentate da consorzi interessati, composti sia da compagnie marittime sia da autorità portuali. L'invito a presentare proposte non dovrà precisare i porti cui è destinato, ma dovrà essere concepito in modo da riguardare porti con caratteristiche paragonabili per evitare che la selezione delle offerte sia influenzata dalla loro ubicazione;

- a conclusione delle procedure relative agli inviti a presentare proposte, gli Stati membri interessati sottopongono all'approvazione della Commissione i progetti selezionati congiuntamente da due Stati membri;
- previo esame di diversi elementi, tra cui la compatibilità degli aiuti previsti con gli orientamenti in materia di aiuti di Stato nel trasporto marittimo, la Commissione decide se il progetto può beneficiare della qualifica di progetto di interesse comune. Una volta ottenuta detta qualifica, i progetti possono beneficiare dei co-finanziamenti comunitari.

In seguito a diverse proposte di modifica della decisione n° 1692 del 1996, nel 2004 è stato formulato in via definitiva l'articolo 12 bis, con la rettifica alla decisione n° 884 del 7 giugno 2004, che prevede all'art. 8, oltre a quanto già visto, la seguente disciplina riguardo agli aiuti di stato: "I progetti di interesse comune della rete transeuropea delle autostrade del mare concernono impianti e infrastrutture che compongono la rete; possono includere, senza pregiudizio degli articoli 87 e 88 del trattato, aiuti all'avviamento se, a seguito della messa in concorrenza di cui al paragrafo 4, è ritenuto necessario un intervento pubblico a sostegno della redditività finanziaria del progetto. Gli aiuti all'avviamento sono limitati a due anni e sono concessi unicamente per contribuire alla copertura di costi di finanziamento debitamente giustificati. Essi non possono superare l'importo minimo ritenuto necessario per l'avvio dei collegamenti in questione. Gli aiuti non devono comportare distorsioni della concorrenza nei pertinenti mercati che siano contrarie all'interesse comune, possono anche includere attività che hanno più ampi benefici e che non sono correlate a porti specifici, come la messa a disposizione di mezzi per operazioni di rompighiaccio e di dragaggio nonché sistemi di informazione, compresa la gestione del traffico e i sistemi di segnalazione elettronica."

Proposte conclusive

Gli estensori del Quaderno presentano al nuovo Parlamento le seguenti considerazioni, con l'auspicio che una politica delle autostrade del mare possa realmente decollare.

Per promuovere le autostrade del mare occorre una sufficiente massificazione del tonnellaggio trasportato, unica condizione che permetterà una valorizzazione degli investimenti lordi necessari per garantire servizi regolari, frequenti e puntuali. Manca ancora un effetto "traino" per avviare una politica volontaristica che convinca i grandi organizzatori di trasporto ed i grandi spedizionieri ed operatori di trasporto stradale, attirandoli verso un trasporto marittimo a corto raggio.

L'analisi comparativa dei costi del servizio door to door, comprendente una parte di trasporto marittimo a corto raggio rispetto ad un trasporto tutto strada, è – sul singolo viaggio – a favore del primo.

Restano, tuttavia, ostacoli alla valorizzazione del fattore costo: la durata del trasporto intermodale, compreso il trasporto marittimo a corto raggio segnatamente a causa della mancanza di infrastrutture multimodali, della mancanza di interoperabilità tra i vari operatori di trasporto multimodale coinvolti e le differenti reti nazionali e dei tempi di transito sono ancora troppo lunghi. Questo si riflette nel grado di utilizzo delle linee esistenti che tendono ad essere saturate al 49%.

L'assenza di un sistema di responsabilità uniforme, inoltre, crea un'incertezza giuridica notevole quanto al diritto applicabile all'operazione di trasporto multimodale e alle conseguenze finanziarie per lo spedizioniere, per l'autotrasportatore e per l'impresa di trasporto multimodale. Come constatato in passato dalla Commissione, tale incertezza costituisce un freno al richiamo del trasporto multimodale e quindi del trasporto marittimo a corto raggio, riducendo nei fatti l'appetibilità di tali servizi nei confronti della domanda.

Ulteriore nodo da sciogliere è quello dei problemi di insufficienza di capacità portuale dedicata e di collegamenti intermodali di qualità tra i porti e le infrastrutture terrestri ferroviarie e stradali a grande capacità situate nell'hinterland.

Altro elemento importante è quello riguardante il finanziamento: al fine di conseguire gli ambiziosi obiettivi del Marco Polo II, sarebbe opportuno fare

in modo che gli importi finanziari previsti nella proposta della Commissione vengano almeno mantenuti. L'estensione di Marco Polo ai collegamenti internazionali, proposta dalla Commissione, deve essere difesa, poiché le catene logistiche non si fermano alle frontiere dell'Unione Europea.

A tutt'oggi risulta poco chiaro il meccanismo vero e proprio di erogazione dei fondi, anche se gli esempi illustrati sembrano concedere ampia libertà agli Stati membri e alle Regioni, comunque nel rispetto delle disposizioni dell'UE.

In ultimo, occorrerebbe un maggiore coordinamento tra le politiche dei trasporti per evitare che gli sforzi tesi in una direzione possano vanificare in tutto o in parte azioni messe in atto per conseguire altri legittimi obiettivi. In questo senso il costante inquadramento delle politiche all'interno di disegni strategici come il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e il recente Patto per la Logistica, possono senza dubbio migliorare l'efficacia degli sforzi compiuti.

ALCUNI INTERVENTI POSSIBILI

Per concludere, si riassumono i possibili interventi, per rendere competitive le autostrade del mare:

- la scelta dei porti sui quali investire. Scelta che non deve necessariamente cadere dall'alto, ma può benissimo essere demandata alla libera iniziativa dei singoli porti attraverso le Autorità Portuali; ciò che importa è che si identifichino – quanto meno nella fase iniziale – pochi nodi sui quali concentrare gli interventi. Inoltre, va sottolineato che la scelta deve privilegiare i porti che presentano le migliori condizioni di accesso alle infrastrutture terrestri, piuttosto che quelli che presentano i maggiori flussi di traffico;
 - la realizzazione di una sorta di “sportello unico” per le pratiche amministrative e burocratiche, così da aumentare la velocità commerciale del servizio (tenuto conto che il fattore che limita la competitività del trasporto via mare rispetto a quello terrestre è proprio il tempo di percorrenza);
 - semplificare ulteriormente le procedure doganali; sulla scorta di quanto previsto dalle recenti comunicazioni della Commissione Europea in materia.
- Tra gli interventi di medio-lungo termine si segnalano:
- gli investimenti nei nodi (terminal portuali) per rendere più efficienti le operazioni di terminale riducendone il costo unitario;
 - la definizione sotto il profilo giuridico della problematica della responsabilità nei confronti del carico;
 - il passaggio da un sistema di incentivi basato sulla concessione di un premio a chi decide di non inquinare (o di inquinare di meno) ad un sistema più efficiente basato sul principio “chi inquina paga”, ad esempio attraverso l'applicazione di una carbon tax; quindi il ripensamento dei principi su cui si basa la politica fiscale applicata all'autotrasporto.



Istituto per lo Studio
dei Trasporti
nell'Integrazione
Economica Europea

SIET

Società Italiana
degli Economisti
dei Trasporti

QC9

*I Quaderni del Copit
Iniziative per la diffusione
della cultura scientifica*