



# Proposte di legge in materia di continuità territoriale marittima con la Sardegna

## A.C. 535, A.C. 1525

Dossier n° 393 - Schede di lettura  
21 dicembre 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	535	1525
Titolo:	Norme per garantire i collegamenti marittimi con la Sardegna	Disciplina della continuità territoriale marittima nei trasporti di passeggeri e merci diretti in Sardegna o da essa provenienti
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Mura	Marino
Numero di articoli:	8	8
Date:		
presentazione:	18 aprile 2018	23 gennaio 2019
assegnazione:	4 luglio 2018	5 luglio 2019
Commissioni competenti:	IX Trasporti	IX Trasporti
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, VIII Ambiente, X Attività produttive, XI Lavoro, XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, VII Cultura, VIII Ambiente, X Attività produttive, XI Lavoro, XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

### Premessa: la continuità territoriale marittima nella disciplina nazionale

I servizi che garantiscono la **continuità territoriale marittima** nel nostro Paese si distinguono tra:

- **collegamenti "di interesse nazionale"**, che riguardano il servizio pubblico effettuato tra le isole maggiori e la penisola, nonché quelli tra le isole minori ed il territorio extraregionale (cioè con una regione diversa da quella di appartenenza situata sulla penisola), i quali sono disciplinati da una **convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'impresa aggiudicataria**;
- **collegamenti intraregionali**, 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. Nelle regioni a statuto ordinario la regolamentazione dei rapporti è rimessa a **contratti (o convenzioni) sottoscritti dalle regioni**. Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale il conferimento delle funzioni e dei compiti sopra indicati avviene nel rispetto dei relativi statuti (art. 19-ter, comma 7, del [decreto-legge n. 135 del 2009](#)).

Non fa riferimento alla continuità territoriale marittima il servizio di attraversamento ferroviario dello Stretto di Messina, che è disciplinato nell'ambito del contratto di programma, parte servizi, tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana.

Successivamente alla **liberalizzazione del cabotaggio marittimo** stabilita con il Regolamento CEE n. 3557/1992, la [legge n. 296/2006](#) (legge finanziaria 2007, articolo 1, commi 998 e 999), aveva previsto la stipula di nuove convenzioni, con scadenza in data non anteriore al 31 dicembre 2012, per completare il processo di liberalizzazione del settore del cabotaggio marittimo e di privatizzare le società esercenti i servizi di collegamento ritenuti essenziali. Con l'[articolo 57 del decreto-legge n. 112/2008](#), fu inoltre avviato il processo di trasferimento alle regioni interessate, su loro richiesta, senza corrispettivo, dell'intera partecipazione detenuta da Tirrenia Società di Navigazione S.p.A. nelle società di cabotaggio regionali.

Successivamente tali disposizioni sono confluite nell'[articolo 19-ter del decreto-legge n. 135 del 2009](#), che ha abrogato le citate norme ed ha previsto:

- la **proroga delle convenzioni** in essere fino al **completamento del processo di privatizzazione**;
- il **trasferimento alle regioni delle funzioni e dei compiti relativi al trasporto marittimo intra-regionale e tra le regioni e le proprie isole minori**, sulla base di nuovi contratti di servizio (Per le regioni a statuto speciale il conferimento delle funzioni e dei compiti è avvenuto nel rispetto dei relativi statuti);

- o la **privatizzazione di Tirrenia spa** e delle sue **società controllate**;
- o i **contenuti** delle nuove **convenzioni** e dei nuovi contratti di servizio pubblico;
- o i **contributi dello Stato in relazione agli oneri di servizio pubblico stabiliti nelle convenzioni e nei contratti di servizio sia con riferimento alla continuità territoriale marittima nazionale che regionale.**

Prima della liberalizzazione del cabotaggio marittimo, le disposizioni dell'articolo 8 della [legge n. 684 del 1974](#) fissavano il principio per il quale i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, nonché eventuali prolungamenti tecnicamente ed economicamente necessari, dovessero assicurare il soddisfacimento delle esigenze connesse con lo sviluppo economico e sociale delle aree interessate, ed in particolare del Mezzogiorno. L'articolo 1 della [legge n. 169 del 1975](#) stabiliva poi l'affidamento a società partecipate dalla Tirrenia spa dell'esercizio delle linee marittime per l'espletamento dei servizi postali e commerciali con le isole minori dell'arcipelago toscano, del Lazio, della Campania e della Sicilia.

L'articolo **19-ter del decreto-legge n. 135 del 2009** disciplina inoltre gli aspetti procedurali relativi alla formazione delle convenzioni per i servizi di trasporto marittimo ai fini di continuità territoriale ad oggi vigenti (e che nel testo della disposizione appaiono inestricabilmente connessi al processo di privatizzazione di Tirrenia Spa e delle società da questa controllate).

Quanto al profilo **strettamente procedurale** in particolare si prevede che le **nuove convenzioni** siano stipulate sulla base dei criteri stabiliti dal CIPE e nei limiti degli stanziamenti previsti dall'articolo 19-ter del citato decreto-legge n. 135 del 2009, e **determinino le linee da servire, le procedure e i tempi di liquidazione** del rimborso degli oneri di servizio pubblico, introducendo meccanismi di efficientamento volti a ridurre i costi del servizio per l'utenza, nonché forme di flessibilità tariffaria non distorsive della concorrenza. I contratti di servizio sono stipulati nel rispetto del mantenimento **del servizio universale e della continuità territoriale con le isole.**

Al fine di garantire la continuità territoriale con le isole e a fronte degli obblighi di servizio pubblico, il comma 21 dell'articolo 19-ter del decreto-legge n.135 del 2009 prevede il riconoscimento alle società oggetto del processo di privatizzazione il mantenimento degli accosti già assegnati e la priorità nell'assegnazione di nuovi accosti, nel rispetto delle procedure di competenza delle Autorità portuali e marittime e dei principi sanciti dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, nonché dal codice della navigazione.

### **La convenzione per i servizi di continuità territoriale di interesse nazionale**

**Per i servizi di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori di interesse nazionale, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha stipulato il 18 luglio 2012 con la società CIN Sp.a. (Compagnia Italiana di Navigazione), una apposita [Convenzione](#) (n. 54/2012), della durata di otto anni, che è stata approvata per legge con il DL n. 95/2012. Il corrispettivo riconosciuto a CIN S.p.a. con la Convenzione è pari a 72.685.642 euro per ciascuno degli anni di durata della convenzione.**

**Con il decreto-legge n. 34 del 2020 (articolo 205) è stata prorogata l'efficacia di tale convenzione tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società CIN S.p.A. per i collegamenti marittimi di interesse nazionale, con le isole maggiori e minori, in scadenza il 18 luglio 2020, fino alla conclusione delle procedure di gara che saranno espletate in base alle norme dell'Unione europea, comunque non oltre il 28 febbraio 2021 (nel testo del decreto-legge il termine era il 18 luglio 2021).**

Con riferimento alla proroga citata, nella formulazione iniziale del decreto-legge, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione inviata alle Camere, con lettera del 7 luglio 2020, ha espresso alcuni rilievi. In particolare l'Autorità nel ricordare che già nel 2019 aveva formulato alcune osservazioni al MIT, in relazione alla Convenzione con CIN S.p.A., evidenziando le criticità concorrenziali connesse a una possibile proroga del regime concessorio (fino al 2022/2023), suggeriva di procedere tempestivamente a una previa verifica della necessità di assoggettare determinati servizi a Obblighi di Servizio Pubblico e, una volta individuati i servizi non soddisfatti dal mercato, di affidarli tramite procedure trasparenti e non discriminatorie, tenendo anche conto della possibilità che gli stessi fossero fomit in forma non esclusiva. L'Autorità rilevava che "la proroga massima di un ulteriore anno" appare ingiustificata, in quanto "l'ulteriore rallentamento delle attività propedeutiche alla procedura di affidamento (...) causato dagli effetti della pandemia, non appare richiedere una proroga della Convenzione con CIN S.p.A. di siffatta durata". L'Autorità osservava inoltre che "attività quali la raccolta dei dati -funzionale a svolgere l'analisi di mercato dal punto di vista della domanda e dell'offerta del servizio in esame- sono state avviate tardivamente", a distanza di circa un anno dall'emanazione del richiamato parere con il quale l'Autorità, nel marzo 2019, proprio al fine di scongiurare l'eventualità di una proroga dell'affidamento del servizio, auspicava un avvio tempestivo delle stesse (anche in ragione di tali rilievi la proroga è stata poi prevista, con una modifica introdotta in sede di conversione del decreto-legge, fino al 28 febbraio 2021).

La Convenzione riguarda i **servizi svolti tra le regioni insulari e il territorio extraregionale**. In particolare si tratta dei collegamenti con la **Sicilia, la Sardegna** e le **isole Tremiti**, mentre sono esclusi i servizi di esclusivo interesse regionale, cioè i collegamenti interni alle regioni e tra queste e le loro isole minori, i quali sono disciplinati da contratti sottoscritti dalle regioni.

Le **tratte passeggeri a/r** disciplinate dalla **convenzione** sono le seguenti (articolo 3 della Convenzione):

- Genova - Porto Torres; Genova - Olbia- Arbatax; Napoli - Cagliari; Palermo - Cagliari; Civitavecchia - Cagliari - Arbatax; Civitavecchia - Olbia; Napoli - Palermo;
- Termoli – Tremiti.

Le tratte merci sono: Livorno-Cagliari e Ravenna-Catania. La Convenzione è stata successivamente

modificata con [accordo](#) del 7 agosto 2014, su istanza di CIN, stipulato ai sensi dell'art. 9 della Convenzione e approvato con decreto interministeriale n. 361 del 4 settembre 2014, con il quale è stato tra l'altro eliminato il servizio in alcune tratte (Cagliari-Trapani passeggeri e Napoli-Cagliari merci). L'art. 9 prevede che in caso di scostamenti imprevedibili a carattere strutturale superiori al 3% dei ricavi riconducibili a crisi settoriale o squilibri di mercato che determinino variazioni dei volumi trasportati, ciascuna parte ha facoltà di fare istanza di verifica delle condizioni di equilibrio economico finanziario.

### ***Le risorse per la continuità territoriale marittima intraregionale e le convenzioni in essere in Sardegna***

In base all'art. **19-ter del D.L.n. 135/2009**, i **compiti di programmazione e di amministrazione** relativi ai servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono **all'interno di una regione sono esercitati dalla stessa regione**.

Le **convenzioni** sono stipulate sulla base dei criteri stabiliti dal CIPE e comunque nei limiti degli stanziamenti previsti, determinano le linee da servire, le procedure e i tempi di liquidazione del rimborso degli oneri di servizio pubblico, introducendo meccanismi di efficientamento volti a ridurre i costi del servizio per l'utenza, nonché forme di flessibilità tariffaria non distorsive della concorrenza. I contratti di servizio (riferiti originariamente ai collegamenti effettuati con la Campania, la Toscana, il Lazio e la Sardegna) sono stipulati nel rispetto del mantenimento del servizio universale e della continuità territoriale con le isole.

Per assicurare le risorse necessarie a garantire il livello dei servizi erogati sulla base delle convenzioni e dei contratti di servizio, l'articolo 19-ter ha previsto, a decorrere dal 2010, l'attribuzione di un **contributo statale** per le varie regioni, indicando gli importi da assegnare a ciascuna regione, subordinatamente al completamento del processo di privatizzazione delle compagnie partecipate da Tirrenia.

Per la regione Sardegna la disposizione l'art. **19-ter del D.L.n. 135/2009** ha **previsto l'attribuzione alla regione Sardegna di euro 13.686.441** (originariamente subordinato al processo di privatizzazione di Saremar).

Con riferimento alla regione Sardegna si segnala tuttavia che, a seguito del mancato completamento del processo di privatizzazione di Saremar, già nel luglio 2012 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (nota prot. 12514 del 31 luglio 2012) aveva comunicato l'impossibilità di utilizzare i fondi stanziati a copertura dei costi relativi ai servizi forniti da Saremar. **La medesima società**, dopo aver continuato ad offrire i servizi di trasporto intraregionale sulla base di una convenzione conclusa con la regione Sardegna, originariamente della durata di otto mesi ma prorogata con successivi atti aggiuntivi, dal 1° agosto 2012 al 31 dicembre 2015, ha continuato ad operare fino al 31 marzo 2016 cessando dal 1° aprile 2016 di offrire i servizi di navigazione.

Con riguardo **alle risorse destinate al finanziamento della continuità territoriale marittima interna della Sardegna l'articolo 8, comma 13-septies, del decreto-legge n.78 del 2015** ha previsto che esse possano essere utilizzate a copertura degli oneri annuali di servizio pubblico relativi al contratto di servizio stipulato all'esito dell'affidamento del predetto servizio sulla base di una procedura di gara aperta e non discriminatoria, nel rispetto delle norme nazionali ed europee di settore e nei limiti di quanto necessario per coprire i costi netti determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico individuati dallo stesso contratto, rendendo così possibile l'erogazione di un contributo statale anche nell'ipotesi di affidamento dei servizi in termini diversi da quanto previsto dalle disposizioni del decreto-legge n. 135 del 2009.

#### **sono stati attribuiti con diversi contratti di servizio:**

- i servizi sulle tratte La Maddalena-Palau, Carloforte-Portovesme, Carloforte-Calasetta sono stati assegnati, a decorrere dal 1° aprile 2016, alla società Delcomar S.r.l. La durata della convenzione è di sei anni, con la possibilità di estendere la durata del contratto fino a nove anni (ad essi sono riferiti i fondi previsti in base all'art. 19-ter del D.L.n. 135/2009);
- il **servizio pubblico di trasporto marittimo notturno in continuità territoriale** sulla linea Carloforte – Calasetta e viceversa è stato aggiudicato, con determina del 10 gennaio 2018, alla società Ensamar S.r.l. (durata di circa quattro anni);
- alla medesima società Ensamar S.r.l. con determinazione del 24 luglio 2018 è stato aggiudicato (durata massima stimata di 42 mesi e 19 giorni) il servizio pubblico di trasporto marittimo notturno in continuità territoriale sulla linea La Maddalena - Palau e viceversa;
- è stata inoltre autorizzata a gennaio 2020 una procedura aperta per l'affidamento del servizio pubblico di trasporto marittimo di persone, veicoli, merci e merci pericolose in continuità territoriale con l'isola dell'Asinara (Linea Porto Torres – Isola dell'Asinara (Cala Reale) e viceversa (durata massima stimata 72 mesi). Il bando è andato deserto ed il servizio è offerto da Dulcomar in regime di proroga.

Per una ricostruzione della gestione de servizi di continuità territoriale marittima con la Sardegna si veda anche la [Relazione relativa all'indagine di controllo successivo "Analisi sulla gestione degli interventi della Regione in materia dicontinuità territoriale marittima"](#) deliberata dalla Corte dei conti il 4 aprile 2017.

## Contenuto

Le proposte di legge all'esame ([A.C. 535](#) e [A.C. 1525](#)), pur con alcune differenze nell'articolazione dei loro contenuti, presentano struttura simile. Entrambe **constano di 8 articoli** che disciplinano essenzialmente: l'oggetto e le finalità (art. 1), le definizioni (art. 2), l'imposizione degli oneri di servizio pubblico (art. 3), i contratti di servizio pubblico (art. 4) deficienze, inadempienze, sanzioni e, nella proposta di legge A.C. 1525, controlli, inadempienze e penali (art. 5), la Relazione economico-finanziaria, nonché la disciplina del bilancio di esercizio e del piano industriale a cura degli armatori onerati (art. 6), la vigilanza tecnica ed amministrativa (art. 7) e la copertura finanziaria (art. 8).

L'**articolo 1** di **entrambe le proposte** di legge **individua come oggetto delle stesse**, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e nel rispetto dei principi della normativa dell'Unione europea in materia e, in particolare, del regolamento (CEE) n. 3577/92 relativo all'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo), la disciplina **della continuità territoriale marittima con la Sardegna riferita ai servizi di trasporto di cabotaggio tra i porti sardi e quelli continentali** (la proposta di legge 1525 fa riferimento inoltre anche ai "porti insulari del territorio italiano"), in grado di promuovere l'interconnessione della regione Sardegna con le infrastrutture di trasporto incluse nella rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e con le principali infrastrutture di trasporto nazionali, rimuovendo gli ostacoli derivanti dalla condizione di insularità della Sardegna e assicurando il **soddisfacimento delle esigenze connesse con lo sviluppo economico e sociale della stessa regione** (A.C. 535).

Le tipologie di trasporto marittimo di continuità territoriale da garantire concerne i trasporti **di passeggeri, con o senza autoveicoli al seguito, sia delle merci, caricate su veicoli, container o carri ferroviarie merci e devono assicurare** adeguati livelli di efficienza, efficacia, sicurezza, sostenibilità ambientale ed accessibilità economica.

La proposta di legge A.C. 1525 fa riferimento alla finalità di assicurare **una crescita economica sostenibile e la coesione sociale e territoriale** e precisa che la finalità di questa disciplina è quella di garantire **il diritto alla mobilità dei soggetti residenti nella regione Sardegna, dei loro coniugi e dei loro parenti entro il primo grado nonché degli studenti** entro il ventisettesimo anno di età.

*Andrebbe valutata l'opportunità di chiarire, nell'ambito della formulazione della proposta di legge A.C. 1525, che il riferimento ai "porti insulari del territorio italiano" riguarda comunque solo i porti insulari situati al di fuori del territorio regionale della Sardegna, come si desume dalle disposizioni successive della proposta di legge.*

La proposta di legge A.C. 535 prevede che ai servizi di trasporto sopra indicati si applichi **un sistema tariffario certo e trasparente**, definito tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza, la qualità del servizio e il contenimento dei costi.

L'**articolo 2** contiene **le definizioni di armatori europei, oneri di servizio pubblico - OSP** (definiti obblighi nell'ambito dell'A.C. 1525), **contratto di servizio pubblico, cabotaggio con la regione Sardegna** (secondo la definizione dell'A.C. 1525, cabotaggio marittimo con la Sardegna), e **contabilità analitica**, con limitate differenze tra le due proposte di legge, essenzialmente limitate alla definizione di contabilità analitica.

L'**articolo 3** disciplina **l'imposizione degli oneri di servizio pubblico**. Le due proposte di legge da un punto di vista procedurale prevedono che il presidente della regione Sardegna convochi e presieda una conferenza di servizi con il compito di individuare il **contenuto dell'imposizione** (la proposta di legge A.C. 1525 fa riferimento ai criteri di imposizione) degli OSP sulle tratte marittime di cabotaggio in conformità alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92 e ai criteri indicati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nella delibera n. 111/2007 del 9 novembre 2007.

L'imposizione è formulata su base non discriminatoria per tutti gli armatori europei.

Quanto ai **contenuti dell'imposizione**, secondo la proposta di legge A.C. 1525, essa è **limitata alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti**, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio e alle tariffe richieste ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92. La proposta di legge A.C. 535 si limita a prevedere che l'imposizione debba essere **proporzionata all'obiettivo da perseguire ed effettuata** in modo trasparente e con adeguata pubblicità.

Per quanto concerne invece **i soggetti che partecipano alla conferenza dei servizi l'A.C. 535** fa riferimento alle amministrazioni dello Stato coordinate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e alle regioni interessate dal cabotaggio con la Sardegna, mentre l'A.C. 1525 cita i rappresentanti delle autorità di sistema portuali e delle autorità marittime interessate dal cabotaggio con la Sardegna mentre non menziona le regioni interessate dal cabotaggio con la Sardegna.

Con riferimento **ai termini di conclusione della medesima conferenza di servizi l'A.C. 535** prevede che la conferenza di servizi renda le proprie conclusioni entro diciotto mesi della scadenza della convenzione per la continuità territoriale marittima della regione Sardegna vigente alla data di entrata della legge la cui proposta è all'esame. L'**A.C. 1525** invece prevede una definizione dei termini più articolata distinguendo tra

la convenzione in essere e le successive convenzioni. Si prevede che gli **OSP siano determinati**, evitando proroghe degli atti convenzionali in scadenza e interruzioni del regime di continuità, **entro il sesto mese antecedente alla scadenza della convenzione** in vigore con CIN spa, stipulata tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Compagnia italiana di navigazione Spa per l'esercizio di servizi di collegamento marittimo in regime di pubblico servizio con le isole maggiori e minori ai sensi dell'articolo 1, comma 998, della legge 27 dicembre 2006, n.296, e dell'articolo 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (la cui scadenza è stata prorogata con il decreto-legge n. 34 del 2020 al 21 febbraio 2021) e **successivamente, entro il diciottesimo mese antecedente alla scadenza del contratto di servizio pubblico.**

Quanto infine ai **contenuti dagli OSP**, secondo quanto previsto dall'**A.C. 535, la conferenza dei servizi**, nella sua deliberazione, **indica:**

- **i porti che devono essere collegati in regime di continuità territoriale**, indicando specificamente quelli in cui il servizio di trasporto è da considerare servizio pubblico essenziale (testo pressochè **identico a quello dell'A.C. 1525**);
- **la continuità, la regolarità e la frequenza del servizio**, fermo restando che gli ultimi due requisiti possono essere anche soddisfatti collettivamente da tutti gli armatori europei che servono la stessa rotta (**l'A.C. 1525** indica i **parametri** relativi alla continuità, alla regolarità e alla frequenza del servizio, prevedendo poi che le frequenze del servizio stabilite dalla conferenza di servizi devono essere garantite dagli armatori europei individualmente o congiuntamente);
- **la capacità degli armatori europei di prestare il servizio** con particolare riguardo alla solvibilità, all'assenza di debiti fiscali o contributivi, all'utilizzo di navi in possesso delle certificazioni relative alla nave e agli impianti con specifico riferimento alle motorizzazioni bifuel, all'uso di combustibile a basso tenore di zolfo e, in via preferenziale, del gas naturale liquefatto, alle misure di efficienza energetica con particolare riferimento al piano di gestione dell'efficienza energetica della nave, al trattamento delle acque di zavorra e alla minimizzazione delle incrostazioni. Al fine di garantire l'affidabilità del vettore marittimo **può essere prevista una cauzione** di accettazione riferita a ciascuna linea, da svincolare entro sei mesi successivi alla fine del servizio (**l'A.C. 1525** prevede **come obbligatorio e non solo eventuale il versamento della cauzione** e non fa riferimento "agli impianti con specifico riferimento alle motorizzazioni bifuel, all'uso di combustibile a basso tenore di zolfo e, in via preferenziale, del gas naturale liquefatto, alle misure di efficienza energetica con particolare riferimento al piano di gestione dell'efficienza energetica della nave, al trattamento delle acque di zavorra e alla minimizzazione delle incrostazioni");
- la struttura tariffaria, prevedendo una tariffa massima onerata applicabile per le varie tratte nei confronti dei passeggeri e dei veicoli al seguito, dei veicoli commerciali, dei container e dei carri ferroviari, che **può essere differenziata** rispetto ai diversi periodi dell'anno e ai giorni della settimana, per alcune categorie di passeggeri, per le tratte di andata e ritorno, per i veicoli, carri o container vuoti, per categorie merceologiche trasportate o mediante altre forme di flessibilità e successive modalità di revisione, anche ai fini dell'introduzione di meccanismi di efficientamento volti a ridurre i costi del trasporto per l'utenza. **L'A.C. 1525** prevede **una riduzione della tariffa (e non una mera possibilità di riduzione) per i passeggeri appartenenti a categorie agevolate** quali i giovani fino a ventuno anni di età, gli anziani di età superiore a settanta anni, gli studenti universitari fino al compimento del ventisettesimo anno di età, i residenti in Sardegna, i coniugi e i parenti entro il primo grado di soggetti residenti in Sardegna, per veicoli, carri o container vuoti, per specifiche categorie merceologiche trasportate e per veicoli a basso impatto ambientale precisando inoltre che **le tariffe applicate non possono essere differenziate in base al periodo dell'anno o al giorno della settimana**. La medesima proposta di legge prevede inoltre che spetti alla conferenza di servizi indicare **le tipologie di merci trasportate per le quali sono previste tariffe agevolate.**

Ai sensi di quanto prevede **l'A.C. 535**, gli **OSP, stabiliti dalla conferenza di servizi, validi per tutta la durata dell'anno**, entro quindici giorni dalla loro determinazione sono **inviati al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti** che, **con proprio decreto** da emanare entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte della regione Sardegna, **provvede a pubblicarli nella Gazzetta Ufficiale** indicando la compensazione prevista, la data in cui gli oneri stessi diverranno obbligatori, il termine ultimo e le modalità di accettazione da parte degli armatori europei. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dà comunicazione del decreto alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CEE) n.3577/92. **L'A.C. 1525** presenta un testo analogo prevedendo, in luogo della comunicazione del decreto, la **consultazione**, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CEE) n.3577/92, della Commissione europea.

*Secondo quanto previsto dalla Comunicazione interpretativa della Commissione europea ([COM\(2014\) 232 final](#)) la Comunicazione dell'imposizione dell'imposizione di obblighi di servizio pubblico alla Commissione è necessaria solo nel caso in cui siano previste compensazioni ai soli fini del rispetto delle disposizioni in materia di aiuti di Stato. Inoltre l'obbligo di notifica di cui all'articolo 9 del regolamento concerne unicamente atti di portata più generale come il quadro giuridico generale per i servizi di cabotaggio. Alla luce di ciò andrebbe valutata l'opportunità di adeguare tale riferimento normativo facendo riferimento alle disposizioni in materia di notifica per gli aiuti di Stato.*

Infine **le due proposte di legge** dispongono che per assicurare il rispetto degli orari previsti dagli OSP per

ciascuna tratta, agli armatori europei che accettano gli OSP è garantita, esclusivamente in relazione alle **rotte d** gestite in regime di servizio pubblico, la priorità nell'assegnazione degli accosti. L'A.C. 535 fa riferimento a questo proposito al rispetto "**delle procedure di competenza delle autorità portuali e marittime e dei principi stabiliti dalla legge 28 gennaio 1994, n.84, dal codice della navigazione e dal relativo regolamento per l'esecuzione**", mentre l'A.C. 1525 fa riferimento ai **principi e alle disposizioni vigenti dell'Unione europea in materia di accesso alle infrastrutture essenziali**.

L'**articolo 4** disciplina la procedura da seguire nel caso in cui entro il termine fissato per l'accettazione degli OSP dal decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti indicato all'articolo 3, nessun armatore europeo abbia accettato di esercitare i servizi di trasporto sulle tratte di cabotaggio previste, conformemente agli OSP.

**In tal caso, secondo le previsioni dell'A.C. 535** la regione Sardegna definisce uno schema di bando per l'individuazione tramite gara europea di un unico armatore europeo per ogni tratta con il quale stipulare un contratto di servizio pubblico con compensazione per le tratte di cabotaggio. Lo schema di bando è redatto conformemente ai criteri per la fissazione delle tariffe, per le condizioni minime di qualità per i diritti dei passeggeri previsti da un apposito protocollo, di intesa tra la regione Sardegna e l'Autorità di regolazione dei trasporti.

**Secondo** le previsioni dell'**A.C. 1525** è invece l'Autorità di regolazione dei trasporti, d'intesa con la regione Sardegna, che definisce lo schema di bando per l'individuazione mediante gara europea degli armatori europei ai quali affidare, mediante CSP, lo svolgimento dei servizi di trasporto marittimo in continuità territoriale con compensazione per ciascuna tratta di cabotaggio. Per ciascuna tratta indicata dalla conferenza di servizi come soggetta agli OSP è previsto un singolo bando. La regione Sardegna e l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblicano il bando di gara nei rispettivi siti internet istituzionali. La regione Sardegna esperisce la procedura di gara ad evidenza pubblica per individuare le parti contraenti del CSP, fornisce informazioni e mette gratuitamente a disposizione degli interessati la documentazione correlata alla gara stessa e agli OSP.

La stipula del contratto di servizio avviene tra la regione Sardegna e l'armatore europeo (gli armatori europei secondo l'A.C. 1525) aggiudicatario (o aggiudicatari) della gara. L'A.C. 1525 prevede inoltre che il contratto di servizio pubblico sia pubblicato in ogni sua parte nel sito internet istituzionale della regione Sardegna e in quello delle società aggiudicatarie.

Quanto ai contenuti del contratto di servizio pubblico si prevede:

- **l'oggetto e la durata** degli obblighi di servizio pubblico che, nel rispetto del principio di proporzionalità, può essere fissata in **sei anni (termine massimo per l'A.C. 1525 mentre per l'A.C. 535 tale termine è prorogabile fino a dodici** se tale estensione risulta giustificata da criteri oggettivi quali la necessità di recuperare gli investimenti effettuati nell'esercizio del servizio di cabotaggio marittimo in condizioni operative normali;
- **l'armatore europeo, le tratte di cabotaggio** interessate, anche mediante raggruppamento di linee, **e le garanzie** da presentare per ciascuna tratta (A.C. 535). Secondo l'A.C. 1525 si fa riferimento agli armatori europei;
- **le caratteristiche delle navi impiegate su ciascuna tratta**, con particolare riferimento alla lunghezza, alla velocità, alle tonnellate di stazza lorda, al pescaggio, ai metri lineari del garage, alla capacità dei container o dei vagoni ferroviari, alle sistemazioni per i passeggeri, alla capacità in metri lineari della stiva da riservare ai veicoli industriali e all'età, mai superiore a diciotto anni, raggiunta la quale devono essere sostituite. La sostituzione, temporanea o definitiva, delle navi assegnate alle linee deve essere preventivamente comunicata alla regione Sardegna, dimostrando in modo specifico la presenza dei requisiti previsti nel contratto di servizio pubblico (A.C. 535). L'A.C. 1525 prevede che oltre alle caratteristiche dovranno essere indicati i **requisiti minimi delle citate navi**. Con riferimento **alla sostituzione delle navi l'A.C. 1525**, dispone anche che la sostituzione deve essere programmata in modo da non causare interruzioni del servizio;
- **la compensazione annua massima per ciascuna tratta**. Oltre alla misura della compensazione devono essere indicati le procedure e i tempi di liquidazione nonché gli interessi per l'eventuale ritardo nell'erogazione. La corresponsione della compensazione nell'anno di riferimento non può comunque superare l'80 per cento della misura prevista e il restante 20 per cento è liquidato dopo l'effettuazione dei controlli sulla regolarità del servizio e sul rispetto delle norme contrattuali, previdenziali e assicurative e dopo l'accertamento dell'esito economico della gestione di ogni singola tratta. La liquidazione deve comunque avvenire entro quattro mesi dal decorso dell'annualità contrattuale (A.C. 535). **Secondo l'A.C. 1525** la compensazione deve contenere anche la descrizione del sistema di compensazione e i parametri per il calcolo, riferiti ai singoli servizi di collegamento, i parametri per il controllo e per la revisione della compensazione, nonché gli interessi per l'eventuale ritardo nell'erogazione del servizio. I parametri sulla base dei quali è calcolata la compensazione sono previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire le imprese beneficiarie rispetto alle imprese concorrenti. Quanto alle modalità di liquidazione si prevede che la compensazione annua è **liquidata in quattro rate trimestrali**.
- **la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente previsti;**

- le disposizioni intese a **prevenire ed eventualmente recuperare le sovracompensazioni**;
- la possibilità, da parte della regione Sardegna, di verificare, entro venti giorni dalla data della comunicazione da parte dell'armatore europeo, la congruità, ai fini del rispetto di tutti gli elementi del CSP, di eventuali modifiche societarie che abbiano ad oggetto la titolarità, il controllo, l'oggetto e il capitale sociali. Nel caso in cui la verifica abbia esito negativo, la regione Sardegna può, entro i successivi dieci giorni, recedere dal contratto e indire una nuova gara, fermo restando l'obbligo di prestazione del servizio fino al subentro dell'aggiudicatario della nuova gara (A.C. 535). L'A.C. 1525 prevede il **divieto** per gli armatori europei aggiudicatari della gara di **apportare modifiche societarie**, con particolare riferimento alla titolarità, al controllo, alla sede sociale, all'oggetto e al capitale sociale, in assenza di comunicazione preventiva alla regione Sardegna, la quale effettua le necessarie verifiche di congruità delle modifiche richieste, esprimendo le proprie valutazioni entro venti giorni dalla data di notifica delle stesse da parte della società armatoriale. Nel caso di parere negativo in merito all'effettuazione dell'operazione. Analoga invece appare la disciplina in merito al recesso, precisando che l'obbligo di adempiere agli OSP nelle more della nuova gara sia alle medesime condizioni previste precedentemente al recesso;
- le **clausole di salvaguardia e di rinegoziazione** che possono essere previste in favore di entrambi i contraenti nel caso di significativo scostamento del contesto economico rispetto a quello previsto in sede di stipula;
- le regole generali per l'applicazione della disciplina dei **tempi di attesa ai fini del carico e dello scarico dei veicoli industriali**;
- la possibilità di prevedere un numero limitato di ulteriori prestazioni di trasporto su tutte o su alcune delle linee oggetto degli OSP, allo scopo di soddisfare straordinarie esigenze sanitarie o di pubblico interesse e rispondere a necessità di ordine pubblico. Secondo l'A.C. 535 ciò avviene **con modalità concordate dal presidente della regione Sardegna e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**. Secondo l'A.C. 1525 **previa autorizzazione della regione Sardegna, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti**.

Oltre a tali contenuti **l'A.C. 535 prevede:**

- **la descrizione del sistema di compensazione e i parametri per il controllo e per la revisione delle compensazioni**. I parametri per il calcolo delle compensazioni, da definire in anticipo e secondo i principi stabiliti dal diritto dell'Unione europea, devono essere riferiti a ogni tratta considerata singolarmente anche nel caso di raggruppamento delle linee;
- **le modalità di applicazione del regolamento (UE) n.1177/2010** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, **in materia dei diritti dei passeggeri che viaggiano via mare di non discriminazione**, di non discriminazione e di assistenza alle **persone con disabilità o con mobilità ridotta**, dei diritti del passeggero in caso di cancellazione o di ritardo, di informazioni da fornire ai passeggeri e di trattamento dei reclami;

**L'A.C. 1525 prevede invece questi ulteriori contenuti:**

- **gli standard qualitativi generali e specifici del servizio** e gli obiettivi di miglioramento, gli **indicatori di qualità** delle prestazioni rese all'utenza, gli standard minimi di qualità dei servizi e gli obiettivi annuali di miglioramento dei predetti standard da riportare nelle carte di qualità dei servizi e da divulgare adeguatamente all'utenza;
- **l'obbligo di applicare le norme vigenti in materia di composizione dell'equipaggio della nave, di coperture assicurative e di contratti collettivi di lavoro**, nonché di osservare le norme europee e nazionali in materia di sicurezza e di formazione per il salvataggio in mare, nel rispetto, in particolare, della Convenzione internazionale sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi, adottata a Londra dall'Organizzazione marittima internazionale il 7 luglio 1978 e resa esecutiva dalla legge 21 novembre 1985, n. 739;
- **la misura della cauzione** da versare a garanzia del corretto adempimento degli obblighi contrattuali e le modalità di controllo della corretta attuazione del Contratto di servizio pubblico;
- **la misura delle penali in caso di inadempimento** e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile. Nel Contratto di servizio pubblico è altresì contenuta, ai sensi dell'articolo 1456 del codice civile, una clausola risolutiva espressa con l'indicazione circostanziata dei gravi motivi che giustificano la risoluzione dello stesso.

**L'A.C. 535** prevede infine che **la regione Sardegna sia incaricata di esperire la procedura di gara ad evidenza pubblica** per individuare il contraente, di pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bandi di gara, di fornire informazioni e di mettere a disposizione degli interessati, gratuitamente, la documentazione correlata alla gara stessa e agli obblighi di servizio pubblico.

**L'A.C. 1525** stabilisce invece che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti **notifichi il Contratto di servizio pubblico alla Commissione europea** per la verifica della compatibilità con la disciplina dell'Unione europea e, ottenuto il consenso, approvi e renda esecutivo il medesimo contratto con proprio decreto, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale. Qualora la decisione della Commissione europea non sia comunicata

entro due mesi dalla notifica, il contratto di servizio pubblico si intende approvato.

La **Comunicazione interpretativa della Commissione europea (COM(2014) 232 final)** del Regolamento (CE) n.3577/92 chiarisce come "il regolamento non impone agli Stati membri di notificare ogni contratto di servizio pubblico che essi stipulano. Laddove il contratto comporti una compensazione per i costi associati alla prestazione di un servizio pubblico, può essere necessario notificarlo in anticipo alla Commissione ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato.

L'**articolo 5** disciplina, nella proposta di legge A. C.535 **deficienze, inadempienze, sanzioni e**, nella proposta di legge **A.C. 1525, controlli, inadempienze e penali**.

Per quanto riguarda i **controlli, di cui tratta solo l'A.C. 1525, quest'ultimo prevede** che la regione Sardegna monitora la corretta e puntuale attuazione del contratto di servizio pubblico procedendo a **controlli trimestrali**, effettuati secondo le modalità precisate nel contratto di servizio pubblico, al termine dei quali corrisponde le singole quattro rate trimestrali indicate all'articolo 4. I risultati dell'attività di vigilanza sono riportati in una relazione e pubblicati con cadenza trimestrale nel sito internet istituzionale della regione. Nell'adempimento dell'attività di vigilanza la regione Sardegna coopera con l'Autorità di regolazione dei trasporti. Al fine di consentire lo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo, i vettori europei titolari del contratto di servizio pubblico sono tenuti a rendere disponibili le informazioni e la documentazione necessarie. Nel caso in cui, a seguito dei controlli effettuati, siano riscontrate **gravi inadempienze rispetto agli obblighi contenuti nel contratto di servizio pubblico**, l'erogazione della compensazione prevista per il trimestre di riferimento è sospesa senza che ciò comporti il riconoscimento di oneri finanziari, fermo restando l'obbligo per gli armatori europei titolari del CSP di assicurare la continuità del servizio.

Per quanto concerne invece **le specifiche fattispecie che comportano inadempimenti** riguardo agli obblighi previsti dal contratto di servizio pubblico, salvo i casi di forza maggiore i due testi indicano:

- l'interruzione temporanea di una o più tratte o l'inosservanza degli orari dall'orario stabilito, per oltre il 30 per cento dei viaggi. Quanto alla durata dell'inosservanza degli orari **l'A.C. 535** prevede un termine di 40 minuti di ritardo rispetto a quanto stabilito mentre **l'A.C. 1535** prevede ritardi **nella partenza o nell'arrivo maggiori di 30 minuti**;
- **l'impiego di navi con caratteristiche non conformi** a quelle previste dal CSP per il servizio da svolgere (secondo la dizione dell'A.C. 1525, sostanzialmente coincidente con quello dell'A.C. 535). L'A.C. 1525 prevede inoltre che sia oggetto di sanzione anche la fattispecie di navi **con i documenti di bordo non in regola**;
- la sostituzione (l'A.C. 1525 precisa sia **temporanea sia definitiva**) delle navi utilizzate senza aver eseguito le comunicazioni alla regione Sardegna previste dall'articolo 4;
- il peggioramento della qualità del servizio (secondo la formulazione dell'A.C. 535). L'A.C. 1525 qualifica questa fattispecie descrivendola nel modo seguente: il mancato rispetto degli standard qualitativi generali e specifici del servizio, **con riferimento a più del 30 per cento dei collegamenti**;
- **la mancata o ritardata presentazione della relazione economico-finanziaria, del bilancio di esercizio e del piano industriale**, ai sensi dell'articolo 6 (A.C. 1525, con una formulazione sostanzialmente corrispondente a quella dell'A.C. 535);
- **l'A.C. 535** prevede anche tra le ipotesi di inadempimento la sussistenza di inadempienze in materia di **trattamenti retributivi, contributivi** e assicurativi relativi al personale imbarcato e di terra;

Con riferimento all'**importo delle sanzioni l'A.C. 535** è stabilito **nel bando e precisato nel contratto di servizio pubblico** (l'A.C. 1525 prevede, più semplicemente che in caso di violazione degli obblighi contrattuali sono applicate penali nella misura stabilita nel contratto di servizio pubblico). In caso di fatti di particolare gravità rispetto all'osservanza degli obblighi previsti dal contratto di servizio pubblico può essere sospeso il pagamento della compensazione per tutta la durata dell'inadempienza senza che ciò comporti il riconoscimento di oneri finanziari (A.C. 535).

Quanto ai soggetti l'A.C. 1525 prevede che spetti all'**Autorità di regolazione dei trasporti** l'accertamento delle violazioni delle disposizioni del 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, e dell'irrogazione delle sanzioni previste dal **decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129**.

Nel caso di mancata comunicazione preventiva delle modifiche societarie che abbiano ad oggetto la titolarità, il controllo, l'oggetto e il capitale sociali, secondo le modalità previste dall'articolo 4, **la sanzione amministrativa pecuniaria non può essere inferiore a un milione di euro (A.C. 535)**. L'A.C. 1525 include anche le comunicazioni relative alla **sede sociale**.

Secondo **entrambe le proposte di legge** l'applicazione di penali non pregiudica l'esercizio del diritto di risoluzione del contratto di servizio pubblico da parte della regione Sardegna per inadempimento. L'**A.C. 535** dispone inoltre che siano revocate le compensazioni ancora da erogare e si applichi una sanzione amministrativa pecuniaria **pari alla cauzione di accettazione**.

L'applicazione delle penali o della sospensione della compensazione (ovvero la revoca della convenzione, secondo quanto prevede l'A.C. 535) non esonera l'armatore (o gli armatori, secondo quanto previsto dall'Atto Camera 1525) da eventuali responsabilità verso terzi.

Secondo entrambe le proposte di legge infine l'importo delle penali di cui al presente articolo è detratto



dalle sovvenzioni da erogare o, in via sussidiaria, dalla cauzione.

L'**articolo 6** delle due proposte di legge prevede, in capo all'armatore (o agli armatori secondo la previsione dell'A.C. 1525) incaricato dello svolgimento del servizio pubblico l'**obbligo di trasmettere alla regione Sardegna**, entro il mese di aprile di ogni anno **alcuni documenti informativi**, in particolare: la Relazione economico-finanziaria relativa all'esercizio dei collegamenti su ciascuna rotta di cabotaggio marittimo (che l'A.C. 1525 qualifica come "dettagliata"), nonché il bilancio di esercizio, certificato da una società di revisione contabile, e il piano industriale. L'A.C. 535 precisa in relazione ai contenuti della relazione economico-finanziaria che essa deve indicare **il movimento della navigazione verificatosi in ciascuno dei mesi dell'anno considerato**, mentre con riferimento al piano industriale che il **contenuto di quest'ultimo deve essere coerente con le attività previste dagli OSP**.

L'**articolo 7** di entrambe le proposte di legge disciplina, in termini analoghi, **la vigilanza tecnica ed amministrativa**. Si prevede che l'esercizio dei compiti di vigilanza tecnica e amministrativa, a terra e a bordo, è affidato a personale della regione Sardegna che può chiedere di essere affiancato, di volta in volta, da personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Corpo delle capitanerie di porto. La proposta di legge A.C. 1525 prevede inoltre che tale vigilanza possa comprendere l'esecuzione di ispezioni (che tuttavia sono previste anche dalla proposta di legge A.C. 535 al comma 2 di questo articolo) e si possa prevedere il coinvolgimento, **ove competente, anche del personale dell'Autorità di regolazione dei trasporti**. Al fine dell'effettuazione delle ispezioni e dei controlli sopra indicati, il personale incaricato ha facoltà di accedere presso tutti gli uffici della società armatrice e a bordo delle navi nonché di prendere visione di tutti gli atti e della documentazione necessari all'esercizio dei compiti assegnati. Le attività di cui al presente articolo sono svolte dalle amministrazioni competenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

L'**articolo 8** disciplina la **copertura finanziaria**.

L'**A.C. 535** prevede che ai fini descritti nella proposta di legge **lo Stato eroghi alla regione Sardegna un contributo annuo pari a 72 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020**.

L'**A.C. 1525 presenta una formulazione più articolata**: si prevede in particolare che gli oneri derivanti dall'applicazione del CSP sono posti a carico della regione Sardegna e che per le finalità indicate nella presente legge **si concede alla regione Sardegna un contributo dello Stato** nella misura di 72.685.642 euro annui **a decorrere dall'anno 2020** (si tratta dell'importo destinato a finanziare la continuità territoriale tra il continente e le isole maggiori e minori, con collegamenti extraregionali, di cui all'art.19-ter, comma 16 lettera a) del D.L. n.135/2009). Si prevede poi l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di un Fondo per la continuità territoriale marittima della Sardegna, con una dotazione pari a 72.685.642 euro annui a decorrere dall'anno 2020. Si prevede infine la copertura finanziaria di questo fondo mediante una corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica. L'A.C. 535 dispone che in caso di cessazione dell'efficacia della convenzione vigente **alla data di entrata in vigore della presente legge prima del termine di scadenza**, la continuità territoriale con la Sardegna è garantita con le modalità previste dalla legge, a valere sulle risorse di cui all'articolo 19-ter, comma 16, lettera a), del decreto-legge 25 settembre 2009, n.135.

Entrambi i testi prevedono poi che il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## Relazioni allegare o richieste

Le due proposte di legge, di iniziativa parlamentare, sono corredate dalla necessaria relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

La disciplina generale della continuità territoriale è contenuta in disposizioni di rango primario. L'introduzione di una disciplina differenziata per la regione Sardegna richiede pertanto l'utilizzo di una fonte primaria.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge riguarda la materia del **trasporto marittimo**, sotto lo specifico profilo attinente la definizione di obblighi di servizio pubblico. Secondo quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella [sentenza n. 230 del 2013](#), attinente ad un ricorso in via principale promosso dalla regione Sardegna in relazione ad alcune disposizioni concernenti il processo di privatizzazione di Tirrenia, la materia è principalmente riconducibile alla **"tutela della concorrenza"** (rientrante nella **competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera e)** della Costituzione). L'articolo 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 - sostiene la Corte - ha indicato espressamente infatti la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma, quella, cioè, di «adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte».

La Corte precisa altresì che "Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad

assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque, ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio» (sentenze n. [142](#) e n. [29](#) del 2010, n. [246](#) del 2009, n. [335](#) e n. [51](#) del 2008), come, appunto, la disposizione in esame".

## Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

### *La liberalizzazione del cabotaggio marittimo e le procedure previste dal Regolamento n. 3557/92/CEE in materia di continuità territoriale*

Il servizio di **cabotaggio marittimo** è disciplinato dal [Regolamento \(CEE\) 3577/1992](#) che stabilisce il principio di **libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo**, ossia la possibilità per ciascun armatore dell'Unione di offrire servizi di cabotaggio tra porti di un qualunque Stato membro.

Secondo il citato regolamento per cabotaggio marittimo si intendono: i servizi normalmente assicurati dietro compenso e comprendenti in particolare: il **cabotaggio continentale**, ossia il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti situati sul continente o sul territorio principale di un solo e medesimo Stato membro senza scali su isole; i **servizi di approvvigionamento «off-shore»** ossia il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti di uno Stato membro e le attrezzature o strutture situate sulla piattaforma continentale di tale Stato membro; il **cabotaggio con le isole**, ossia il trasporto via mare di passeggeri o merci fra: porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro ovvero porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro.

Il [Regolamento \(CEE\) 3577/1992](#) riconosce **tuttavia anche alcune deroghe**, la più importante delle quali riguarda **la possibilità per gli Stati di imporre obblighi di servizio pubblico** e di **stipulare contratti di servizio pubblico** per il trasporto passeggeri e merci da, tra e verso le isole. Tali obblighi sono definiti generalmente "obblighi di continuità territoriale".

L'**obbligo di servizio pubblico** può essere imposto dagli Stati membri **come condizione per la fornitura dei servizi di cabotaggio** alle compagnie che partecipano ai servizi citati ovvero mediante **la stipula di contratti di servizio**. Sia nell'un caso che nell'altro ciò deve avvenire in maniera **non discriminatoria** per tutti gli armatori comunitari.

Nell'imporre **obblighi di servizio pubblico** gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave. Qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari.

I limiti contenutistici sopra indicati **non sono invece previsti per i contratti di servizio pubblico nei quali quindi gli Stati membri possono far rientrare anche altri elementi** (la Comunicazione [\(COM\(2014\) 232 final\)](#) segnala che "i requisiti di qualità sono spesso parte integrante dei contratti di servizio pubblico ma non possono essere stabiliti nell'ambito di obblighi di servizio pubblico").

Gli obblighi di servizio pubblico sono definiti dal regolamento come gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni.

Per contratto di servizio pubblico s'intende un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività **servizi di trasporto sufficienti**. In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere: servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; servizi di trasporto complementari; servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.

Con la **Comunicazione interpretativa della Commissione europea (COM(2014) 232 final)** è stata chiarita la portata delle disposizioni del **Regolamento n. 3557/92**, alla luce dell'evoluzione del settore.

La **forma giuridica** secondo la quale può essere imposto un obbligo di servizio pubblico applicabile a tutti gli operatori attivi su una data rotta è esemplificativamente rappresentata, nella Comunicazione, dai regimi di **dichiarazione**, da quelli di **attribuzione di licenze** ovvero dai **sistemi di autorizzazione**.

Per quanto riguarda la conclusione di **contratti di servizio pubblico**, la Commissione segnala che, secondo l'esperienza maturata dalla stessa, essi sono costituiti per la maggior parte da **concessioni di servizio**.

La Comunicazione ha chiarito, tra l'altro, **la differenza tra "obbligo di servizio pubblico" e "contratto di servizio pubblico"**: i contratti di servizio pubblico sono lo strumento che in genere viene usato per costituire gli obblighi di servizio pubblico nei casi in cui un approccio orizzontale applicabile a tutti gli armatori che intendono servire una data rotta non sia sufficiente a soddisfare le esigenze essenziali di trasporto, in

particolare le condizioni generali relative alla qualità di un dato servizio.

In ogni caso, ad avviso della Commissione, la stipula di un contratto di servizio pubblico non implica, salvo nei casi in cui ciò sia assolutamente necessario, un diritto di esclusiva per l'aggiudicatario.

Posto che nella maggior parte dei casi l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico implica la stipula di un accordo con un singolo operatore, la Comunicazione prevede per **l'assegnazione dei contratti di servizio pubblico l'utilizzo di procedure aperte**, di gara o a certe condizioni con gara ristretta: **l'affidamento diretto non rispetta**, secondo la Commissione, **il principio di non discriminazione**. Sono ammesse, sebbene debba essere garantita anche in tal caso la parità di trattamento ed una adeguata trasparenza, negoziazioni tra l'autorità aggiudicatrice e le società che hanno presentato le offerte.

Forme di affidamento semplificate sono previste per i collegamenti con le "piccole isole". In tali casi la selezione di un operatore idoneo incaricato di assicurare i collegamenti con una piccola isola si ammette che possa avvenire sulla base di un semplice invito a manifestare interesse, senza bandire una gara formale, a condizione che tale servizio sia annunciato in tutta l'Unione, cosa del resto facilmente organizzabile. La Commissione è del parere che si possano considerare accettabili contratti con una durata più lunga, pari a 12 anni.

Nella Comunicazione della Commissione sono considerate come contrarie al **principio di non discriminazione** le clausole che impongano l'obbligo di rilevare le navi e l'equipaggio dell'operatore di servizio pubblico precedente, in quanto una tale clausola "impedirebbe agli armatori dell'Unione di presentare un'offerta che preveda l'uso delle navi proprie e conferirebbe un vantaggio all'operatore già insediato che si candidasse per la propria successione".

**I servizi marittimi di trasporto pubblico passeggeri**, a differenza di quanto previsto per altre modalità di trasporto, non rientrano nelle esclusioni specifiche di cui agli artt. 17 e 18 del **Codice dei contratti pubblici** (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), e pertanto sono soggetti alle disposizioni in esso contenute: i contratti di servizio pubblico **devono essere conclusi** nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea e italiane in materia di appalti e concessioni pubbliche. In particolare, secondo quanto indicato nella Comunicazione, **la stipula di contratti di servizio richiede il rispetto dei principi stabiliti dalla direttiva 2014/24/UE in tema di concessioni**. Tale inquadramento è rilevante anche ai fini della definizione del regime giuridico applicabile a seconda del fatto che la concessione superi o meno l'importo stabilito dall'Unione europea quale valore minimo per l'applicazione delle disposizioni della direttiva.

Per quanto riguarda il **compenso** riconosciuto a fronte del servizio, questo **deve rispettare le disposizioni europee in materia di aiuti di Stato**.

Rilevano a questo proposito in principi cristallizzati in materia dalla **sentenza Altmark (Causa C-280/00, par. 87-95)** che fissa **quattro condizioni** affinché le compensazioni riconosciute dagli Stati membri a fronte dell'imposizione di oneri di servizio pubblico **possano non essere considerati come aiuti di Stato**. In particolare:

**1)** l'impresa beneficiaria deve essere **effettivamente destinataria** degli oneri di servizio pubblico ed essi devono essere **definiti chiaramente**.

**2)** i **parametri** in base ai quali è **calcolata la compensazione** devono essere predeterminati **in modo obiettivo e trasparente**.

**3)** la compensazione **non può eccedere** quanto necessario per **coprire in tutto o in parte i costi** originati dall'adempimento **degli oneri di servizio pubblico**, tenuto conto **degli introiti derivanti** dall'adempimento **degli stessi** e da un **marginale di utile ragionevole**.

**4)** nell'ipotesi nella quale la scelta dell'impresa **non avvenga** nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare l'impresa in grado di fornire il servizio al costo minore possibile per la collettività, il **livello della compensazione** deve essere stabilito sulla base di un'analisi dei costi che un'**impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi** avrebbe dovuto sopportare tenuto conto **degli introiti derivanti** dall'adempimento **degli stessi** e di un **marginale di utile ragionevole**.

La Comunicazione indica che "il modo più semplice" per adempiere alla quarta condizione della sentenza Altmark sia rappresentato dall'indizione di una procedura di gara aperta, non discriminatoria e trasparente.

Con riferimento alla **durata del contratto** la Commissione, pur rilevando la mancanza di una specifica disposizione del Regolamento, segnala che la necessità di una periodica verifica dell'apertura al mercato imponga una **durata non troppo lunga dei contratti**. In particolare nel riprendere il principio per cui la durata tendenziale dei contratti non dovrebbe superare i cinque o i sei anni, rileva che una durata più lunga può essere ammessa se vi siano giustificati criteri oggettivi a fondamento e a condizione che non provochi effetti di preclusione del mercato. Ciò comporta che, caso per caso, potrebbero essere giustificati contratti della durata massima di 12 anni.

## Procedure di contenzioso

Si ricorda che le misure di sostegno pubblico adottate in passato a favore della società Saremar e delle altre facenti capo all'ex Gruppo Tirrenia, (Tirrenia, Caremar, Laziomar, Siremar e Toremar) **costituiscono l'oggetto di un'indagine tuttora in corso, avviata dalla Commissione europea nell'ottobre 2011** al fine di accertarne la compatibilità con la normativa unionale in materia di aiuti di Stato.

L'indagine, ulteriormente ampliata nel 2012, ha avuto una prima parziale conclusione nel gennaio 2014 quando la Commissione europea ha dichiarato incompatibili alcune di dette misure.

Quindi, il **2 marzo 2020 la Commissione europea ha adottato la decisione C(2020) 1108 in materia di aiuti di stato** concludendo per la conformità alla normativa dell'Unione europea delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse a partire dal 2009 alla società Tirrenia di Navigazione ("Tirrenia") a

successivamente al suo acquirente, Compagnia Italiana di Navigazione ("CIN") per l'esercizio di servizi di traghetto.

La Commissione ha inoltre concluso che sono conformi alle norme dell'UE le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse tra il 1992 e il 2008 alla Saremar e alle altre società dell'ex Gruppo Tirrenia (Adriatica, Caremar, Siremar e Toremar), **fatta eccezione per gli aiuti relativi ad una rotta specifica della società Adriatica.**

**Infine, la Commissione ha constatato l'incompatibilità con le norme dell'Unione europea di altre misure a favore di Tirrenia.**

## **Incidenza sull'ordinamento giuridico**

Le proposte di legge introducono una procedura specifica per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico nella regione Sardegna senza modificare o novellare altre disposizioni normative. In ragione dei contenuti delle proposte di legge viene tuttavia indirettamente modificato il perimetro del contratto di servizio nazionale per la continuità territoriale al quale rimarrebbero affidati i collegamenti di continuità territoriale marittima con la Sicilia e tra il continente e le isole Tremiti.