

Autorità di Regolazione dei Trasporti – Relazione annuale al Parlamento

Paragrafo 3.2 “Gli affidamenti dei servizi”

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stata redatta la presente nota, relativa al Paragrafo 3.2 della Relazione annuale al Parlamento del 18 settembre 2024, in merito all'attività svolta dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

La presente nota è la sintesi dei punti che compongono il Paragrafo 3.2, “Gli affidamenti dei servizi”: I servizi di trasporto marittimo; Il monitoraggio; Il margine di utile ragionevole; L'analisi di impatto della regolazione; I servizi di trasporto per ferrovia - Il monitoraggio - Il margine di utile ragionevole; I servizi di trasporto su strada - Il monitoraggio - La relazione di affidamento - Il margine di utile ragionevole - L'analisi di impatto della regolazione - Il monitoraggio e la vigilanza sulla regolazione in materia di contabilità regolatoria - Le verifiche di conformità alla regolazione delle procedure di gara.

Gli affidamenti dei servizi

- I servizi di trasporto marittimo

La disciplina dei servizi di trasporto marittimo all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo) prevede la liberalizzazione del mercato, tuttavia, esiste la possibilità di deroga per gli Enti Affidanti (EA) per particolari esigenze di servizio pubblico, riservata esclusivamente ai collegamenti con le isole oggetto di fallimento del mercato. In tale circostanza gli EA possono ricorrere ai Contratti di servizio (CdS) o imporre Obblighi di servizio pubblico (OSP) per la fornitura di servizi di cabotaggio, nel caso in cui le imprese di navigazione (IN) non fossero in grado di erogare servizi regolari, in regime di libero mercato e senza compensazioni, in funzione delle esigenze di mobilità del territorio interessato, previa apposita verifica del mercato. Qualora in sede di verifica del mercato fosse riscontrato da parte dell'EA il fallimento e fosse accertato il mancato soddisfacimento dei requisiti di domanda in relazione sia gli obblighi da applicare orizzontalmente a tutte le IN interessate al servizio (c.d. “OSP orizzontali”), sia eventuali forme di sovvenzionamento dell'utenza, è possibile affidare il servizio con CdS, esclusivamente tramite procedura di gara, sulla base di quanto indicato nella delibera n. 22/2019. Tra le citate misure regolatorie si evidenzia la Misura 2 in merito alla “procedura per la verifica del mercato ed alla definizione dei lotti di gara”, finalizzate a garantire la continuità territoriale marittima, inclusa la richiamata verifica del mercato sulla base della definizione delle esigenze di servizio pubblico, effettuata previa analisi della domanda attuale e potenziale. Le procedure di affidamento dei servizi marittimi regolate dalla citata delibera n.22/2019, prevedono una preliminare attività propedeutica all'individuazione dello strumento di intervento più idoneo tra quelli consentiti, alla quale segue l'affidamento dei servizi e l'esecuzione del contratto, con le connesse misure regolatorie inerenti alla predisposizione del bando di gara ed ai contenuti delle convenzioni o dei CdS stipulati.

- Il monitoraggio

Con riferimento al monitoraggio attuativo della regolazione di settore, l'attività è proseguita in primo luogo con la ricognizione dei contratti di servizio vigenti e con le procedure di affidamento avviate, evidenziando che l'analisi delle dinamiche del mercato del cabotaggio marittimo ha consentito di rilevare i contratti in scadenza consentendo il tempestivo avvio dell'interlocuzione con i SC, al fine di agevolare l'applicazione della regolazione. Per quanto attiene ai servizi di interesse nazionale, per quattro delle dieci linee oggetto della convenzione stipulata dal MIT con la Compagnia italiana di navigazione S.p.A. (CIN), si è giunti alla piena liberalizzazione dei servizi. In merito al collegamento Civitavecchia-Olbia, si registra la prima applicazione in Italia di imposizione di OSP orizzontali, applicati senza compensazione a tutte le IN operative sulla rotta. Infine, si è optato per l'affidamento mediante gare distinte dei servizi relativi alle tratte Napoli-Cagliari-Palermo, Genova-Porto Torres (per la sola stagione invernale), Civitavecchia-Arbatax-Cagliari e Termoli-Isole Tremiti, aggiudicate con tempistiche diverse nel corso del 2021. L'approssimarsi della scadenza di alcuni contratti di

servizio vigenti in ordine ai servizi marittimi di interesse regionale e locale ha determinato l'avvio della verifica di mercato (Regione Toscana), nonché l'avvio di nuove procedure di affidamento in esito al fallimento delle prime gare (Regioni Siciliana, Sardegna e Lazio).

Relativamente ai servizi di collegamento con le isole minori della Sicilia c.d. "integrativi", la Regione Siciliana ha disposto la proroga dei contratti vigenti, nelle more della conclusione della nuova procedura di affidamento pubblicata nell'aprile del 2022, conclusa con l'aggiudicazione dei lotti in esame.

Differentemente, non è andata a buon fine in ordine ai lotti di Pantelleria e Ustica per mancata presentazione di offerte e per i restanti tre lotti a causa di offerte risultate inammissibili. Successivamente, in relazione ai collegamenti con le isole Pelagie, in seguito alla riammissione della società incumbent, la procedura si è conclusa con l'affidamento alla stessa, per sessanta mesi, con decorrenza 1° ottobre 2023. In relazione ai restanti lotti (Eolie, Egadi, Pantelleria e Ustica), a causa del fallimento della procedura negoziata per l'affidamento dei servizi Ro-Pax, esperita del settembre 2023, la Società Navigazione Siciliana S.c.p.A. (SNS) ha aderito alla proposta formulata dalla Regione Sicilia in merito all'adeguamento dell'assetto dei servizi di collegamento con le isole minori, cosiddetti "essenziali" (di cui alla convenzione stipulata con il MIT nel 2016), includendo anche i suddetti servizi "integrativi". Nel frattempo, la Regione Siciliana, in data 20 febbraio 2024, aveva pubblicato un avviso esplorativo per una nuova procedura competitiva con negoziazione (con scadenza a marzo 2024), prevedendo una durata per l'affidamento maggiore rispetto alle procedure precedenti, ovvero, pari a centootto mesi.

Per quanto riguarda la Regione Autonoma della Sardegna (RAS), in merito ai collegamenti con le isole di San Pietro e La Maddalena, che rappresentano i principali servizi di continuità territoriale con le isole minori sarde, con l'approssimarsi della scadenza del contratto in essere (aprile 2022) e conseguentemente alla verifica del mercato avviata a maggio 2021, sono state tentate più procedure, risultate deserte, nonostante la regione abbia incrementato l'importo per la base d'asta e ridotto il rischio allocato in capo all'impresa, attraverso alcune modifiche apportate alla citata base d'asta. Medesimo risultato si è registrato in relazione alla procedura avviata per l'affidamento dei servizi di cabotaggio riguardo l'isola dell'Asinara, al cui primo tentativo andato deserto, è seguita una nuova analisi di mercato, sulla base della quale sono state avviate ulteriori procedure, anch'esse risultate deserte. Conseguentemente, i suddetti servizi sono stati inizialmente garantiti in regime di proroga fino al 31 dicembre 2023, alla cui scadenza, con un'ulteriore procedura negoziata, sono stati affidati con gara unica fino al giugno 2024, seguita da un'ulteriore procedura ad evidenza pubblica aperta nell'aprile 2024, risultata ancora una volta deserta per i lotti relativi ai servizi per La Maddalena e San Pietro, mentre per i collegamenti con l'isola dell'Asinara la procedura è tuttora in corso.

Per quanto concerne i servizi di collegamento marittimo pontino, attualmente effettuati in regime di proroga, si è conclusa la verifica del mercato, sulla cui base la Regione Lazio ha individuato, quale strumento idoneo a rispondere alle esigenze di pubblico servizio definite, l'imposizione di OSP, ai sensi del punto 9, Misura 2 della delibera n. 22/2019, sul cui merito l'Autorità ha emesso il parere di conformità n. 7/2023, con specifiche raccomandazioni, consentendo alla regione l'avvio di una prima procedura di gara per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo, nell'agosto del 2023, che è risultata deserta. Tale esito ha comportato una riorganizzazione dei servizi, che vede la sostituzione del collegamento con il porto di Terracina attraverso il collegamento a mezzo traghetti con il porto di Formia e attraverso navi veloci il collegamento Terracina-Ponza, in seguito alla quale nel mese di dicembre 2023 la regione ha avviato una seconda procedura di affidamento che è stata oggetto di due ricorsi, da parte di Navigazione Libera del Golfo S.r.l. e Società Navigazione Arcipelago Ponziano S.r.l.

Con riferimento ai servizi di collegamento marittimo con l'arcipelago toscano, attualmente effettuati dall'operatore Toremar S.p.A. (Toremar) in regime di proroga del CdS scaduto nel dicembre 2023, la Regione Toscana ha avviato a gennaio 2024 la relativa verifica del mercato sul cui esito la stessa ha manifestato l'intenzione di imporre OSP orizzontali sulla linea Piombino-Porto-ferraio dell'ambito Elba, mentre per le altre linee dell'ambito Elba e degli ambiti Capraia e Giglio la scelta è ricaduta sullo strumento del CdS da affidare con gara, ottenendo dall'Autorità il parere n. 19/2024 che lo valuta conforme, con specifiche raccomandazioni in merito alla linea Piombino-Portoferraio, sia sulla procedura di affidamento del servizio e stipula del/i CdS, sia sull'esercizio in regime di OSP orizzontali del servizio.

- Il margine di utile ragionevole

Ai fini del riconoscimento di una congrua remunerazione nell'ambito dei servizi di trasporto, attraverso la delibera n. 44/2024, è stata posta in consultazione la proposta di revisione della metodologia di determinazione del margine di utile ragionevole relativo ai servizi di trasporto su strada, per ferrovia e marittimo, di cui al procedimento avviato con la delibera n. 244/2022 con relativo termine prorogato al 29 novembre 2024. L'intervento proposto fa riferimento alla metodologia della remunerazione del CIN, secondo il modello del WACC (Weighted average cost of capital), riguarda la sola revisione delle modalità di determinazione dell'utile ragionevole ed è pertanto circoscritto alla Misura 10 della delibera n. 22/2019 e alla Misura 17 della delibera n. 154/2019.

Con riferimento alle procedure in materia di trasporto marittimo, la principale innovazione consiste nella transizione dalla determinazione del valore del WACC per ciascun affidamento, su richiesta dell'EA, alla determinazione e pubblicazione annuale da parte dell'Autorità, sulla base della possibilità di applicazione di una metodologia alternativa al WACC. Inoltre, le revisionate Misure 10 della delibera n. 22/2019 e 17 della delibera n. 154/2019 specificano:

- i. il riferimento al WACC ART quale soglia massima nell'ambito degli affidamenti con la possibilità di adottare tassi diversi e inferiori;
- ii. la definizione del tasso R, risultato della formula, prima assente;
- iii. l'identificazione degli schemi di PEF (Piano economico-finanziario) quali prospetti di riferimento per la determinazione del CIN regolatorio;
- iv. il valore di WACC pubblicato al quale fare riferimento in caso di definizione del PEF e/o di eventuali revisioni e aggiornamenti.

In relazione alla modalità alternativa di determinazione dell'utile ragionevole proposta, è garantito all'IA (Impresa affidataria) un Earnings before interest and taxes (EBIT) margin ¹ di periodo pari ad una percentuale del 50% del tasso di rendimento di riferimento del mercato. L'EA potrà adottare la modalità alternativa proposta in sede di definizione del PEF, secondo quanto previsto dalla regolazione per le diverse tipologie di affidamento ammissibili dall'ordinamento. Nel caso in cui la remunerazione da WACC, rapportata ai ricavi da vendita, risulti inferiore al 50% del tasso di rendimento di riferimento del mercato, l'impiego di capitale è ridotto o nullo.

- L'analisi di impatto della regolazione

Come previsto dalla delibera n. 244/2022, in ordine all'avvio della revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi di cabotaggio marittimo gravati da OSP, di cui alla Misura 10 dell'Allegato A alla delibera n. 22/2019, preceduto dalla preliminare VIR (verifica di impatto della regolazione) e nei servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia, di cui alla Misura 17 dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019, con la delibera n. 44/2024 è stato posto in consultazione lo schema di atto di regolazione, unitamente al correlato schema di AIR (Analisi di impatto della regolazione). Gli EA destinatari dell'intervento di regolazione di servizi di trasporto passeggeri gravati da OSP identificati sulla base della disciplina del regolamento AIR/VIR di cui alla delibera n. 54/2021 sono: il MIT; le regioni e le province autonome; i comuni e le province e le agenzie per la mobilità ove presenti, incluse le IN che garantiscono la continuità territoriale tra la penisola e le isole (sia maggiori che minori) tramite CdS; le IF titolari di CdS, quelle in grado di ottenere l'affidamento di CdS, le imprese di trasporto passeggeri su strada che effettuano servizi di TPL (Trasporto pubblico locale) terrestre o potrebbero potenzialmente effettuarli.

Gli indicatori identificati ai fini dell'analisi dei benefici di cui alla valutazione di impatto, sono legati ai seguenti temi: trasparenza nella stima del tasso di remunerazione del capitale e del margine di utile ragionevole; equilibrio economico-finanziario delle gestioni dei servizi OSP interessati; contenimento degli oneri di finanza pubblica; livello di concorrenza nelle procedure di affidamento dei servizi; investimenti in naviglio/materiale rotabile e qualità dei servizi del TPL. In ordine ai benefici incrementali delle misure di regolazione associato con l'opzione regolatoria posta in consultazione è stato considerato prevalentemente di impatto "moderato" a fronte di oneri incrementali valutati, sia pure, pressoché "invariati". Alla conclusione del procedimento, con la pubblicazione della relazione AIR, avrà luogo la definizione dell'attività di analisi di impatto.

¹ Dato dal rapporto tra il risultato operativo netto e i ricavi (voci di bilancio A1 inclusi i corrispettivi e A5).

I servizi di trasporto per ferrovia

- Il monitoraggio

In relazione ai servizi di trasporto per ferrovia, l'Autorità svolge una costante attività di monitoraggio relativamente agli atti ed alle procedure rientranti nel proprio perimetro di applicazione, a partire dalla ricognizione dei CdS vigenti. Relativamente al periodo di riferimento della Relazione oggetto della presente nota, risultano definite otto procedure di affidamento diretto, ovvero, cinque in favore di Trenitalia (Abruzzo, Basilicata, Molise, Sicilia e Umbria¹⁹⁶), uno a Trenord S.r.l., Trenord (Lombardia), uno a Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l., FAL (Basilicata) e uno a Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l., FSE (Puglia). In relazione alla Regione Siciliana, si evidenzia come il nuovo affidamento decennale abbia comportato una cessazione anticipata del precedente contratto al 31 dicembre 2023, tre anni prima della sua scadenza naturale prevista per il 31 dicembre 2026. Con riferimento al CdS sottoscritto tra la Regione Puglia e Trenitalia il 14 giugno 2018 si rileva che, a partire dal secondo periodo regolatorio (2023-2027), è stata inserita nell'accordo, in conformità con la regolazione dell'Autorità, anche la tratta Bari-Bitritto entrata in esercizio dal 1° gennaio 2024. Per concludere, il contratto di Ferrovie Udine Cividale S.r.l. (FUC) è stato ulteriormente prorogato per un nuovo contratto decennale.

- Il margine di utile ragionevole

Per quanto concerne i servizi di trasporto su strada e per ferrovia, il WACC è definito annualmente dall'Autorità. I valori annuali del WACC nominale *pre-tax*, rilasciati dall'entrata in vigore della citata delibera n. 154/2019 sono rappresentati nella Tabella 17 del testo integrale della citata Relazione. Mentre le modalità di rilascio relativamente ai trasporti terrestri non sono interessate dalla delibera n. 44/2024 e sono altresì considerate best practice da estendere al cabotaggio marittimo, la possibilità che il valore del CIN delle imprese di settore risulti molto esiguo o nullo ha comportato la necessità di definire soluzioni alternative alla metodologia del WACC anche per la modalità ferroviaria.

I servizi di trasporto su strada

- Il monitoraggio

Il settore del TPL su strada risente tuttora delle ricadute della pandemia che incidono altresì sull'effettiva attuabilità della regolazione approvata dall'Autorità, in particolare attraverso la delibera n. 154/2019, nel cui ambito si evidenzia la possibilità per gli EA di prorogare i CdS vigenti, sebbene attraverso tale disposizione, l'avvio di nuove procedure di affidamento è risultato fortemente condizionato, considerato che la citata delibera n. 154/2019 non è applicabile in caso di proroga di un CdS. L'innovato quadro legislativo ha reso opportuna una verifica degli atti regolatori già adottati in materia di affidamenti dei servizi, con specifico riferimento alla citata delibera n. 154/2019, al fine di adeguare gli aspetti applicativi in capo agli EA e di coordinarne i contenuti con la normativa primaria, anche in un'ottica di semplificazione (i.e. riduzione delle sovrapposizioni) degli oneri amministrativi in capo ai diversi attori istituzionali, individuando specifici interventi di revisione alle Misure della delibera, in relazione agli adempimenti sulle modalità di affidamento, con particolare riferimento all'in house providing ed al monitoraggio e rendicontazione periodica della gestione del servizio, ravvisando l'opportunità di un coordinamento dei contenuti delle misure con gli esiti delle attività di monitoraggio del settore e di AIR svolte nel triennio 2020-2023.

- La relazione di affidamento

In caso di nuovo affidamento dei servizi di TPL su strada (simmetricamente a quelli per ferrovia), ai sensi della Misura 2.2 della delibera n. 154/2019, gli EA sono tenuti a redigere un'apposita RdA, recante la descrizione degli elementi essenziali della procedura avviata, con riferimento in particolare "alla disciplina dei beni strumentali essenziali/indispensabili, agli aspetti qualitativi del servizio da affidare, al trasferimento del personale e al Piano di accesso al dato" e a "i criteri adottati per definire il PEF simulato, le motivazioni poste a sostegno dell'introduzione di ogni requisito di partecipazione aggiuntivo (in caso di gara), nonché eventuali altri aspetti della procedura di affidamento ritenuti opportuni". In ottemperanza a quanto sopra, nell'anno in corso sono pervenute le seguenti RdA: servizi di TPL urbano di competenza del Comune di Lecce; servizi di TPL extraurbano/interregionale di collegamento tra Venezia e i comuni del bellunese e del Trentino; servizi di TPL della rete a domanda debole di competenza della Provincia di Lucca; servizi di TPL urbano, extraurbano,

di navigazione e mediante impianti fissi meccanizzati di competenza della Regione Umbria; servizi di TPL urbano di competenza di Roma Capitale; servizi di TPL su impianti fissi di competenza dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale del bacino di Como, Lecco e Varese; servizi di TPL della rete a domanda debole di competenza del Comune di Cortona; servizi di TPL urbano della Città di Messina; servizi di TPL urbano di competenza del Comune di Livigno.

Il generale calo del volume di passeggeri, riconducibile al protarsi delle ricadute della pandemia sul TPL, rende necessario individuare e programmare soluzioni di offerta più efficaci, modulate in funzione della domanda effettiva, anche attraverso sistemi flessibili di tipo Demand responsive transport (DRT), sebbene di difficile attuazione da parte dell'EA in assenza di un adeguato (e aggiornato) supporto informativo. In ordine al tema delle specificità applicative della clausola sociale nel settore del TPL, con particolare riferimento all'indisponibilità del gestore uscente a trasferire al subentrante i propri dipendenti preposti al servizio, si rileva una carenza di personale di guida, di circa il 9% del fabbisogno complessivo nazionale.

- Il margine di utile ragionevole

Con riferimento al trasporto su strada, il valore del margine di utile determinato dall'Autorità è rilasciato con le stesse modalità previste per il trasporto per ferrovia (cfr. supra), seppure con valori differenziati per le due modalità di trasporto. In ordine ai servizi di trasporto marittimo e per ferrovia, a seguito dell'avvio del procedimento di revisione della metodologia di determinazione del margine di utile, attraverso la delibera n. 44/2024, è stato posto in consultazione un documento contenente soluzioni alternative alla metodologia del WACC da applicare nei casi di CIN di valore esiguo o nullo (cfr. supra) che, nell'ambito della modalità in questione, sono riconducibili principalmente all'elevato ricorso alla contribuzione pubblica per l'acquisto del materiale rotabile impiegato nel servizio.

- L'analisi di impatto della regolazione

Con riferimento alla procedura di revisione della delibera n. 154/2019, unitamente allo schema di atto di regolazione è stato reso disponibile il correlato schema di AIR, seguito dalla relazione AIR pubblicata con la delibera n. 64/2024 di conclusione del procedimento, recante alcuni indicatori funzionali anche alla futura VIR, OLTRE agli aggiornamenti disponibili in ordine alle informazioni contenute nello schema di AIR (sezione B). Inoltre, tra i destinatari dell'intervento di regolazione si evidenziano gli EA dei servizi TPL su strada e per ferrovia, le IA di CdS e le IA uscenti nonché gli operatori interessati agli affidamenti "nuovi entranti". L'analisi complessiva dell'impatto dell'intervento di regolazione evidenzia che sono stati rilevati benefici incrementali ritenuti "forti", in sede di valutazione dei benefici e degli oneri dell'opzione regolatoria posta in consultazione.

- Il monitoraggio e la vigilanza sulla regolazione in materia di contabilità regolatoria

In ordine all'attività di monitoraggio e vigilanza sulla regolazione derivante dall'applicazione della delibera n. 154/2019, oggetto di revisione, si è concluso il procedimento con l'accertamento della mancata ottemperanza alle richieste di informazioni dell'Autorità e con l'irrogazione della relativa sanzione nei confronti di Turismo Di Ponio di Di Ponio Luigi & C. S.a.s. Con riferimento alla contabilità regolatoria derivante dall'applicazione della delibera n. 154/2019, come modificata dalla delibera n. 113/2021, è stato avviato nei confronti di Trentino Trasporti S.p.A. un procedimento per l'eventuale adozione di un provvedimento per l'omessa trasmissione della documentazione relativa alla rilevazione dati per l'annualità 2022 in materia di contabilità regolatoria delle imprese di TPL su strada. Il procedimento è tuttora in corso.

- Le verifiche di conformità alla regolazione delle procedure di gara

In relazione alle disposizioni del regolamento di cui alla citata delibera n. 243/2022, che disciplina le modalità di verifica della conformità alle delibere dell'Autorità delle procedure di gara dei servizi di TPL (su strada e per ferrovia), oggetto di attestazioni ex lege, sulla base dei dati resi disponibili dal MIT, sono state individuate e selezionate le procedure di gara interessate. Gli esiti di tali verifiche sono stati quindi trasmessi al MIT e le relative matrici unitamente alle relazioni illustrative delle attività svolte sono pubblicate sul sito web istituzionale dell'Autorità.