
Relazione annuale sul sistema di accesso alle infrastrutture portuali

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, estrapolata dal documento “*Relazione Annuale al Parlamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti*”. La relazione ha come *focus* il sistema di accesso alle infrastrutture portuali. *Parte 1*

Premessa

L'Autorità di regolazione dei trasporti *ART*, in conformità all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011 “*Liberalizzazione del settore dei trasporti*”, ha concorso a determinare profondi cambiamenti nei diversi ambiti del trasporto passeggeri e merci, costituendo un riferimento importante per l'attuazione del processo di liberalizzazione e privatizzazione, mirante a razionalizzare e ad introdurre elementi di concorrenza, nel mercato quando possibile o per il mercato negli altri casi. Il contesto di mercato preesistente all'istituzione dell'Autorità, caratterizzato da assetti monopolistici e dalla presenza di operatori a capitale pubblico, ha avuto un progressivo superamento grazie all'ingresso di nuovi operatori privati, in concorrenza tra loro. A spingere nella direzione della creazione di un organismo italiano di regolazione, autonomo, hanno contribuito sia le dinamiche concorrenziali registrate nel mercato nazionale del trasporto ferroviario, sia indirizzi comunitari relativi alla tutela dei diritti dei passeggeri, ma un fattore determinante è stato la posizione del legislatore italiano che, ha optato per assicurare il massimo livello di apertura del mercato nazionale del trasporto ferroviario di passeggeri.

Nel settore marittimo, il positivo impatto della regolazione risulta confermato dai dati rilevati nel corso del monitoraggio effettuato dall'Autorità. Con riferimento, ad esempio, ai servizi di collegamento marittimo operati in regime di pubblico servizio con le isole maggiori e minori, in esito alla verifica di mercato effettuata dall'ART è emerso che su dieci collegamenti, solo per sei di essi sussistevano ancora le condizioni per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico. Di conseguenza, per quattro collegamenti si è pervenuto alla liberalizzazione dei relativi servizi. L'intervento dell'ART ha consentito un risparmio di risorse pubbliche pari a circa cinquanta milioni di euro, pur mantenendo la garanzia della continuità territoriale con le isole maggiori e minori, definita sulla base delle esigenze di servizio pubblico rilevate dall'ente affidante.

L'Autorità ha spinto gli enti affidanti al confronto con il mercato, fornendo strumenti funzionali al perseguimento dell'efficienza e della qualità del servizio, come la verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dei contratti.

Regolazione dell'accesso alle infrastrutture portuali

L'ambito portuale si presenta, da un punto di vista istituzionale, come particolarmente complesso, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di soggetti dotati di competenze e di poteri di vigilanza estremamente articolati, tra i quali: il MIT, il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, il MEF, le Autorità di Sistema Portuale AdSP, le Capitanerie di Porto, e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ADM. Anche in considerazione di tale complesso assetto istituzionale, l'azione dell'Autorità in tale settore è sempre stata orientata all'assunzione di un ruolo teso alla costruzione di sinergie con i soggetti istituzionali, nonché, più in generale, con tutti gli stakeholder, nella piena consapevolezza della necessità di evitare ai soggetti interessati un aggravio del carico amministrativo.

I primi provvedimenti dell'Autorità nel settore portuale risalgono al 2017, allorché tre società, operanti rispettivamente nei porti di Livorno, Civitavecchia e Genova, segnalavano presunti abusi da parte delle competenti AdSP in violazione dei principi di accesso equo e non discriminatorio ai servizi e alle infrastrutture portuali. In tale occasione, in esito ad articolate istruttorie, con le delibere n. 130/2017, n. 131/2017 e n. 132/2017¹, l'Autorità si è espressa segnalando agli enti competenti l'esigenza di attenersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione.

Le risultanze di tali approfondimenti sono inoltre confluite nel procedimento avviato, nel medesimo anno, con la delibera n. 40/2017², e finalizzato all'adozione di un atto di regolazione contenente il quadro metodologico e i criteri da applicarsi all'intero sistema nazionale della portualità.

Con la delibera n. 57/2018³ sono quindi state adottate le prime misure di regolazione in ambito portuale, fornendo alle AdSP un quadro di riferimento univoco per assicurare l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, nonché il miglioramento dell'efficienza produttiva. L'atto di regolazione approvato affronta le seguenti tematiche: individuazione e destinazione di aree e banchine portuali e affidamento delle relative concessioni, individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni, criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni, determinazione di canoni e tariffe, nonché verifica di meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria. Le misure approvate, inoltre, si collocano con assoluta coerenza nel solco delle disposizioni contenute del regolamento (UE) n. 2017/352, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza dei porti.

L'effettivo livello di applicazione delle prime misure di regolazione è stato verificato mediante due cicli di monitoraggio, condotti negli anni 2019 e 2020, i quali hanno tuttavia evidenziato un livello di ottemperanza non soddisfacente. Anche in considerazione di tali esiti, nel 2022 l'Autorità ha effettuato una verifica di impatto regolatorio VIR relativa all'applicazione della delibera n. 57/2018, al fine di analizzare gli effetti prodotti da tale primo intervento regolatorio e di individuare eventuali correttivi. In esito alla VIR, l'Autorità ha avviato un procedimento per la revisione delle misure di regolazione vigenti in ambito portuale.

¹ Delibere nn. da 130 a 132 del 31 ottobre 2017, di conclusione dei procedimenti di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture.

² Delibera n. 40 del 16 marzo 2017, "Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Avvio del procedimento".

³ Delibera n. 57 del 30 maggio 2018, "Conclusione procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di 'Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione'".

In aderenza a quanto disposto dalla delibera n. 54/2021⁴ è stata effettuata un'analisi del contesto economico del settore, volto a confrontare i principali porti italiani con quelli europei e/o serventi il bacino del mar Mediterraneo, nonché una ricognizione del contenuto dell'atto di regolazione vigente con evidenza degli obiettivi perseguiti. In relazione a quest'ultimo aspetto si segnala che le misure regolatorie, nel rispetto dell'autonomia garantita alle AdSP dall'art. 6, comma 5, della legge n. 84/199 si proponevano tra gli obiettivi specifici di:

- tutelare il principio di un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, con conseguenti presumibili effetti incrementali sia sul numero degli agenti operanti nel mercato, sia sui flussi di traffico;
- incentivare un sistema tariffario orientato all'efficienza gestionale, introducendo adeguati criteri per la redazione della contabilità attinente all'utilizzo delle infrastrutture essenziali.

Il quadro informativo funzionale alla valutazione di *efficacia, efficienza e attualità* della regolazione della citata delibera n. 57/2018 è stato inoltre completato con l'individuazione dei destinatari della regolazione oggetto di VIR, con l'analisi del monitoraggio sull'ottemperanza della regolazione, nonché con l'esame dei regolamenti delle sedici AdSP a oggi istituite circa le disposizioni adottate per disciplinare i rapporti concessori ex art. 18 della l. n. 84/1994.

Al fine di valutare l'efficacia e l'efficienza della regolazione è stato necessario verificare il grado di recepimento delle misure introdotte, in secondo luogo, raccogliere informazioni sugli effetti del recepimento di tali misure nel mercato, e, infine, sintetizzarle in termini di grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti, potendosi, quindi, poi procedere all'analisi del rapporto tra effetti osservati e risorse impiegate in termini di oneri regolatori.

Ai fini della valutazione dell'efficacia si è tenuto conto delle condizioni di accesso alle infrastrutture portuali, dell'efficientamento delle gestioni degli operatori terminalisti e delle autorizzazioni allo svolgimento di operazioni e servizi portuali. La valutazione effettuata, tuttavia, ha fatto rilevare i limitati effetti della regolazione vigente, segnalando l'impossibilità di procedere a una compiuta analisi sull'efficienza della regolazione.

Con riguardo all'attualità sono state considerate, infine, le modifiche normative intervenute a livello euro unitario, con il citato regolamento (UE) n. 2017/352, e nazionale, con la l. n. 118/2022 e la legge n. 108/2022, nonché le dinamiche che hanno interessato il settore del trasporto marittimo e della portualità negli ultimi anni, con particolare riferimento alla flessibilità della regolazione per gli stati emergenziali portuali e le trasformazioni settoriali nel trasporto marittimo e nella portualità, dove si registra un'evoluzione verso tecnologie maggiormente orientate alla sostenibilità ambientale.

In esito alla VIR nonché alla luce di quanto emerso nel corso degli approfondimenti svolti, con la delibera n. 170/2022, l'Autorità ha avviato un procedimento per la revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale, indicando contestualmente una *call for input* finalizzata alla raccolta di specifiche osservazioni e proposte in tema di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, con particolare riferimento a:

- autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali ai sensi dell'art. 16 della l. n. 84/1994;
- concessioni di aree e banchine portuali ai sensi dell'art. 18 della l. n. 84/1994;

⁴ Delibera n. 54 del 22 aprile 2021, "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 7/2021. Approvazione del "Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione".

- concessioni ai sensi dell'articolo 36 del Codice della navigazione, in particolare, ai terminal destinati all'ormeggio delle unità da crociera/traghetti, all'accoglienza dei relativi passeggeri e allo svolgimento delle attività connesse;
- tematiche generali legate all'accesso ai servizi e alle infrastrutture portuali.

Obiettivo della predetta call for input indetta è stato, coinvolgere la pluralità di attori del settore della portualità e nell'individuazione delle iniziative regolatorie ritenute necessarie per incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani. A tal fine, quindi, tutti i soggetti interessati sono stati invitati a fornire ogni elemento di propria conoscenza ritenuto utile ai fini del corretto inquadramento e della definizione della disciplina regolatoria.

Alla chiusura della consultazione sono pervenuti rilevanti contributi da parte di ventisette soggetti, afferenti non soltanto alle categorie di armatori, terminalisti e operatori portuali e logistici, ma anche al mondo istituzionale, universitario e produttivo in generale. L'Autorità, quindi, ha tenuto conto del decreto interministeriale n. 202 del 28 dicembre 2022 e del decreto ministeriale 21 aprile 2023, nonché delle osservazioni pervenute, nell'elaborazione di una proposta di regolazione, che si prevede di mettere in consultazione nella seconda metà del 2023.

Monitoraggio

Nel corso del periodo di riferimento sono proseguite le attività dell'Autorità di monitoraggio e di raccolta dati negli ambiti di interesse del settore portuale. Al riguardo, particolare rilevanza assumono le informazioni relative alle concessioni demaniali marittime assentite dalle AdSP nei rispettivi porti di competenza.

In considerazione delle difficoltà nell'ottenimento delle informazioni dai singoli enti di gestione dei porti, nonché dell'esigenza di contenere entro limiti ragionevoli gli oneri informativi in capo alle AdSP, l'Autorità ha ottenuto accesso, già dal 2021, al portale integrato per la pianificazione del demanio e dello spazio marittimo SID, onde verificarne la rispondenza ai propri scopi istituzionali. L'analisi del contenuto di tale sistema, realizzato dal MIT per la gestione unitaria informatizzata dei dati relativi all'amministrazione del demanio marittimo e alimentato dalle AdSP per quanto riguarda le concessioni di competenza, ha condotto a una dotazione di dati e informazioni da ritenersi insufficiente, ed evidenziato l'opportunità dell'implementazione di alcuni ulteriori indicatori ritenuti necessari per l'esercizio delle funzioni di regolazione dell'Autorità.

Analogamente, è proseguita la collaborazione, avviata anche grazie al protocollo di intesa siglato con l'ADM nel 2021, mirata alla condivisione di dati di reciproco interesse acquisiti nell'esercizio delle rispettive funzioni e competenze. Considerato che l'Agenzia risulta aver avviato diverse iniziative per lo sviluppo di piattaforme informatiche finalizzate al tracciamento delle merci di varia tipologia nelle diverse categorie di infrastrutture di trasporto, si è richiesto l'accesso alle informazioni relative ai volumi di traffico merci sul territorio nazionale, nonché a ulteriori dati ritenuti utili per la misurazione di efficienza della movimentazione delle merci nei porti. Inoltre, nella prima metà del 2023 sono pervenute alcune segnalazioni relative a fattispecie di potenziale interesse dell'Autorità.

In particolare, l'AdSP del Mar Tirreno centrale ha rappresentato di aver registrato un aumento tariffario, qualificato come "**energy surcharge**" applicato da alcune società terminaliste operanti nel porto di Napoli, chiedendo all'Autorità di valutare se tale fattispecie evidenziasse aspetti di rilievo sotto il profilo dell'accessibilità alle infrastrutture di trasporto, con particolare riferimento alle condizioni e alla qualità dei servizi forniti agli utenti. Al riguardo, l'autorità ha fornito alcune informazioni integrative con riferimento agli

aspetti di congruenza e correlazione ai costi, e ha trasmesso copia dei provvedimenti di mitigazione degli effetti sugli operatori economici che la stessa AdSP ha rappresentato di aver adottato in relazione all'aumento dei canoni concessori di cui al decreto ministeriale n. 321/2022.

Inoltre, le associazioni di categoria Confitarma e Assarmatori hanno rappresentato presunte criticità in relazione ai piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi recentemente approvati per i porti della Spezia e di Civitavecchia, sia di natura metodologica che di merito contenutistico, invitando le AdSP competenti a valutare di apportare, in regime di autotutela, i correttivi ritenuti necessari. L' Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure orientale ha di conseguenza deciso di riaprire la consultazione relativa al porto della Spezia, già esperita in una prima fase, consentendo alle associazioni di formulare le proprie osservazioni. Ad entrambe le Autorità, l'ART, considerato che il tema è emerso anche in occasione della call for input indetta nell'ambito del citato procedimento di revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale avviato con la delibera n. 170/2022, ha chiesto di essere informata sugli sviluppi, ivi incluse le determinazioni in merito alla richiesta di riforma dei citati piani.

Regolazione dei servizi di trasporto marittimo

Nell'ambito delle competenze affidate dal legislatore, l'azione dell'Autorità ha portato alla definizione di un insieme di strumenti reso disponibile agli stakeholder, enti competenti e/o enti affidanti, per supportare la loro attività nelle diverse fasi riconducibili agli affidamenti dei servizi: dalle analisi della domanda propedeutiche alla definizione degli ambiti di servizio pubblico alla gestione e al monitoraggio dei contratti affidati, inclusa la verifica dell'equilibrio economico-finanziario al termine di ciascun periodo regolatorio.

L'adozione delle misure regolatorie contenute nella delibera n. 22/2019 ha disciplinato lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, sia di interesse nazionale, sia di interesse regionale e locale, anche esercito unitamente al trasporto merci. Esse trovano applicazione, sia per gli affidamenti dei contratti di concessione sia per quelli aventi a oggetto il contratto di appalto.

La Misura 2 inerente alla *“procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara”* disciplina le attività propedeutiche alle scelte in capo agli enti, finalizzate a garantire la continuità territoriale marittima, inclusa la richiamata verifica del mercato⁵ da avviare in seguito alla definizione delle esigenze di servizio pubblico, attraverso un'analisi della domanda attuale e potenziale, indagini e/o simulazioni e sentiti gli utenti, anche per il tramite delle loro associazioni.

Le attività propedeutiche alla scelta dello strumento di intervento, tra quelli previsti dalla normativa vigente, costituiscono la fase di avvio dello svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi marittimi

⁵ La verifica del mercato, viene svolta dal soggetto competente SC ed è volta ad appurare l'interesse delle imprese di navigazione a coprire per intero le esigenze di fornitura del servizio in assenza di compensazioni, in libero mercato. Il SC comunica all'Autorità i termini di avvio e conclusione della procedura di consultazione delle imprese di navigazione almeno quattordici giorni prima della data di inizio programmata, allegando la documentazione che intende mettere a disposizione dei soggetti interessati. Qualora dalla consultazione delle imprese di navigazione emerga l'impossibilità per il mercato di garantire, in assenza di compensazione, interamente o parzialmente, il livello di servizio in grado di soddisfare le esigenze della domanda, il SC esamina le opzioni previste dalla normativa eurolunitaria, a partire dalle misure meno impattanti sulla concorrenza. Preliminarmente, il SC valuta la possibilità di ricorrere all'imposizione di OSP “orizzontali”, verificando l'esistenza di imprese che, eventualmente disposte a operare nella fornitura parziale del servizio in previsione di un determinato livello di redditività, accettino di rispettare condizioni non garantite in regime di libero mercato e di rinunciare a una quota di tale redditività, preferendo tale soluzione all'alternativa costituita dalla rinuncia al servizio per mancata accettazione degli OSP.

regolato dalle misure della delibera n. 22/2019 che disciplina anche gli obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'impresa di navigazione. A questa prima fase seguono la fase di affidamento dei servizi e la fase esecutiva del contratto, alle quali sono riconducibili le misure regolatorie inerenti, rispettivamente, alla predisposizione del bando di gara e agli aspetti contenuti nelle convenzioni o nei CdS stipulati.

Monitoraggio

L'attività di monitoraggio è resa possibile dalla ricognizione dei contratti di servizio vigenti e delle procedure di affidamento avviate, anche in esito alle attività di verifica del mercato condotte dagli enti affidanti, nonché da una più generale e costante osservazione delle dinamiche del mercato del cabotaggio marittimo, che consente anche di rilevare i contratti di prossima scadenza e avviare tempestivamente l'interlocuzione con i soggetti competenti, al fine di agevolare l'applicazione della regolazione.

L'entrata in vigore della delibera n. 22/2019 e la conseguente definizione del nuovo assetto regolatorio, hanno dato vita a un'intensa attività di rivalutazione degli assetti storicamente consolidati nell'ambito dei servizi di interesse nazionale, culminata nella verifica del mercato ex delibera n. 22/2019 effettuata dallo stesso MIT sui collegamenti con le isole Sardegna, Sicilia e Tremiti che delineavano il perimetro dei servizi sovvenzionati.

In esito a tale attività, delle dieci linee oggetto della convenzione alla sua scadenza, per quattro di esse si è pervenuto alla piena liberalizzazione dei servizi le linee c.d. "tutto-merci" Ravenna-Brindisi-Catania e Livorno-Cagliari e i servizi Ro-pax Genova-Olbia-Arbatax e Napoli-Palermo. Sempre in esito alla verifica del mercato si è registrata, per il collegamento Civitavecchia-Olbia, la prima applicazione in Italia di imposizione di OSP "orizzontali, applicati senza compensazione a tutte le imprese di navigazione operative sulla rotta, mentre 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 e disciplinate da contratti di servizio pubblico CdS della durata massima di cinque anni, evidenziando una prima significativa discontinuità con le convenzioni stipulate precedentemente. Risulta attualmente non assegnata invece la gara relativa ai servizi di collegamento Reggio Calabria-Messina da effettuare con mezzi veloci, per i quali era stata confermata, in sede di verifica del mercato, la necessità di ricorrere al CdS quale strumento per garantire la soddisfazione delle esigenze pubbliche.

Con riguardo ai servizi di collegamento con le isole minori della Sicilia c.d. "integrativi", da effettuarsi sia con mezzi veloci che con unità di tipo Ro-Pax, in esito alla procedura di gara avviata nel luglio del 2021 andata deserta, la Regione Siciliana ha disposto la proroga dei contratti vigenti per il 2022, nelle more della conclusione della nuova procedura di affidamento pubblicata nell'aprile del 2022. Tale procedura si è strutturata in due bandi distinti per l'affidamento dei servizi in esame. Per quanto concerne l'affidamento dei servizi di cabotaggio da effettuarsi con navi veloci, il bando ha previsto sette lotti relativi ai collegamenti con le isole Eolie, Egadi, Pantelleria, Pelagie, Ustica, mentre il bando per l'affidamento dei servizi da effettuarsi con navi Ro-Pax ha previsto cinque lotti relativi ciascuno ai collegamenti con le isole Eolie, Egadi, Pantelleria, Pelagie e Ustica.

Sei dei sette lotti messi a bando dalla Regione Siciliana nell'aprile del 2022 per l'affidamento dei servizi con unità veloci sono stati aggiudicati all'operatore Liberty Lines S.p.A. (LL), mentre l'ultimo lotto relativo alle isole Pelagie, è stato oggetto di un'ulteriore procedura aperta di affidamento in concessione, conclusa con l'aggiudicazione a favore, anche in questo caso, di LL, per una durata contrattuale di sessanta mesi a

partire dal 1° gennaio 2023. Mentre pertanto sono stati affidati tutti i sette lotti relativi ai servizi con unità veloci, proseguono le procedure per l'assegnazione dei servizi su traghetti Ro-Pax, oggetto di una nuova procedura nell'ottobre del 2022; con riguardo ai lotti di Pantelleria e Ustica tale gara non è andata a buon fine per mancata presentazione di offerte, mentre per i restanti tre lotti a causa di offerte tecniche da parte dell'*incumbent* non risultate ammissibili. In relazione a quest'ultimo esito, lo stesso *incumbent* ha presentato ricorso ai TAR Sicilia-Palermo e Sicilia-Catania che si sono espressi in favore del ricorrente rispettivamente nel marzo e nel maggio del 2023, con conseguente riammissione alla procedura di gara. Nelle more dell'esito di tale ricorso, la regione ha avviato le attività propedeutiche a una nuova procedura di gara, con la richiesta all'Autorità del rilascio del Weighted Average Cost of Capital (WACC) ex delibera n. 22/2019, limitatamente ai lotti di Pantelleria e Ustica. Prosegue pertanto in proroga tecnica l'esercizio dei servizi su traghetti Ro-Pax rientranti in tutti i cinque lotti.

La Regione Autonoma della Sardegna, con riferimento ai collegamenti con le isole di San Pietro e La Maddalena, i cui contratti di servizio risultano garantiti attualmente in proroga in quanto scaduti a fine marzo 2022, in esito alla verifica del mercato avviata a maggio 2021, ha indetto una prima procedura di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto passeggeri e merci, diurni e notturni nel marzo 2022 che è risultata deserta. In seguito all'esito negativo del primo tentativo di affidamento, la Regione Autonoma della Sardegna ha avviato una seconda procedura di gara nel dicembre 2022. Tuttavia, anche questa seconda procedura è risultata deserta, nonostante, rispetto alla prima gara, la regione abbia posto un importo maggiore per la base d'asta e abbia apportato alcune modifiche alla matrice dei rischi posta a base di gara, riducendo il rischio allocato in capo all'impresa. Analogamente, una precedente procedura relativa ai servizi di cabotaggio con l'isola dell'Asinara, bandita dalla Regione Autonoma della Sardegna nel gennaio del 2020 è risultata deserta. La regione ha, quindi, avviato un'indagine di mercato al fine di individuare gli operatori da invitare a una procedura negoziata per l'affidamento in emergenza del servizio, successivamente avvenuto per il periodo dal 23 novembre 2020 al 22 novembre 2021 in favore dell'*incumbent*. In seguito, sia una seconda procedura di gara per l'affidamento dei servizi di collegamento con l'isola dell'Asinara, il cui bando è stato pubblicato nel dicembre 2021, sia due ulteriori procedure negoziate sono risultate deserte. Pertanto, sia i servizi di collegamento con le isole minori di San Pietro e La Maddalena, sia i servizi di collegamento con l'Asinara, per i quali l'affidamento in emergenza è scaduto il 22 novembre 2021, sono attualmente garantiti in regime di proroga fino al 31 dicembre 2023.

Infine, nel febbraio del 2023, la Regione Lazio ha avviato la verifica del mercato relativa ai servizi di collegamento marittimo nell'ambito pontino, attualmente effettuati dall'operatore Laziomar S.p.A. in ottemperanza del contratto di servizio in scadenza nel gennaio 2024. Nel rispetto del punto 4, Misura 2 della delibera n. 22/2019, la regione ha preventivamente notificato all'Autorità i termini di avvio e conclusione della verifica, trasmettendo contestualmente la relativa documentazione resa disponibile agli operatori del settore. In esito alla verifica del mercato svolta, la regione ha individuato, quale strumento adeguato a soddisfare le esigenze di servizio pubblico definite, l'imposizione di OSP nell'ambito di un CdS da stipulare a seguito di gara aperta, come si evince dalla relazione trasmessa dalla regione all'Autorità ai sensi del punto 9, Misura 2 della delibera 22/2019. Esaminata la documentazione trasmessa sulla verifica del mercato effettuata, l'Autorità ha reso il parere n. 7/2023 rilevando la conformità della procedura seguita per la verifica alle misure della delibera 22/2019, con l'invito a dare seguito a specifiche raccomandazioni formulate con riguardo al prossimo avvio della procedura di affidamento del servizio e alla successiva stipula del CdS con il soggetto aggiudicatario.

Il margine di utile ragionevole

La Misura 10 della delibera n. 22/2019 disciplina la determinazione dell'utile ragionevole da riconoscere alle imprese affidatarie di servizi di cabotaggio marittimo con le isole gravati da OSP. In analogia con le scelte effettuate per la regolazione di altri ambiti di trasporto e con le applicazioni in altri settori regolati, l'Autorità definisce il valore del tasso di rendimento ammesso sulla base della metodologia WACC, con il costo del capitale stimato utilizzando la metodologia del Capital asset pricing model CAPM.

A seguito dell'entrata in vigore della delibera n. 22/2019 e la conseguente prima applicazione della disciplina in esame, con il rilascio dei valori di WACC funzionali allo svolgimento delle procedure di affidamento del servizio, nell'ambito delle attività di monitoraggio svolte sono state rilevate alcune criticità specifiche, alle quali si sono aggiunte ulteriori problematiche per le modalità su strada e per ferrovia emerse nell'ambito dei monitoraggi di settore, rendendo necessaria una valutazione dell'efficacia della regolazione in materia.

A tal fine, è stata avviata una specifica VIR con la delibera n. 157/2022, in esito alla quale con delibera n. 244/2022 si è ritenuto opportuno avviare uno specifico procedimento regolatorio, al fine di estendere l'applicazione della metodologia di determinazione dell'utile ragionevole relativo ai servizi di trasporto su strada, per ferrovia e marittimo alle specifiche casistiche individuate nell'ambito del monitoraggio svolto. Il termine del procedimento, inizialmente previsto per il 30 giugno 2023 è stato prorogato al 28 marzo 2024 con la delibera n. 111/2023.

Gli obblighi di contabilità regolatoria

A partire dal 1° gennaio 2020 tutte le imprese affidatarie di servizi di cabotaggio marittimo con le isole sono soggette agli obblighi di tenuta della contabilità regolatoria e separazione contabile di cui alla Misura 4 della delibera n. 22/2019. In attesa dell'approvazione dei bilanci relativi all'esercizio 2022, l'Autorità ha raccolto le rilevazioni del primo biennio di implementazione. Rispetto alle modalità terrestri, con riferimento alle quali è individuato il CdS come unità di rilevamento, nel caso del trasporto marittimo è stato possibile raggiungere un livello di dettaglio superiore, specificando la contabilità per singola linea.

L'applicazione dei regolamenti europei in materia di tutela dei diritti dei passeggeri

In materia di diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, il regolamento (UE) n. 1177/2010, prevede un nucleo di misure di protezione minime e irrinunciabili, ferma restando la possibilità, dei singoli ordinamenti nazionali, di prevedere ulteriori strumenti di tutela, anche di natura giurisdizionale. Tra le più importanti disposizioni, si segnalano i diritti delle persone a mobilità ridotta PMR, i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo, le informazioni minime da fornire ai passeggeri, il trattamento dei reclami.

Per quanto riguarda i dati di sintesi relativi all'attività svolta dall'Autorità, nel periodo di riferimento sono pervenuti 76 reclami e 408 segnalazioni, per un totale di 484 istanze. Si tratta di un dato che mostra un ritorno alla normalità, dopo il picco (riscontrato nel periodo ottobre 2021-marzo 2022), dovuto a una serie di circostanze diverse, alcune delle quali sono andate in gran parte a risolversi grazie anche all'efficacia delle degli incontri tenutisi a fine Maggio 2022 con la maggior parte delle principali compagnie di navigazione; nel corso di tali confronti, l'Autorità, oltre a evidenziare le criticità riscontrate, ha proposto alcune buone pratiche da adottare in merito, tra l'altro:

- alle modalità e ai tempi di gestione dei reclami di prima istanza;
- alle modalità e i contenuti delle informazioni da fornire in caso di ritardo o cancellazione del viaggio;
- all'offerta tra trasporto alternativo e rimborso, con attenzione alla tematica delle "condizioni simili"³³²;
- all'assistenza ai passeggeri in caso di ritardo alla partenza o cancellazione sia in termini dell'erogazione che delle informazioni circa l'accesso a tale diritto (anche mediante rimborso delle spese eventualmente sostenute dai passeggeri).

Le problematiche segnalate all'Autorità hanno riguardato prevalentemente: l'erogazione della compensazione economica per il ritardo all'arrivo, i ritardi e le problematiche connesse, tra cui la scelta tra trasporto alternativo a condizioni simili e rimborso, la tempestività e la motivazione delle risposte ai reclami, l'assistenza offerta ai passeggeri in caso di cancellazioni o partenze ritardate.

Anche nel settore marittimo, le istanze connesse al servizio di trasporto di PMR hanno rappresentato una percentuale esigua. Nella distinzione tra reclami e segnalazioni, in relazione alla natura del servizio, il dato più rilevante riguarda i servizi di trasporto via mare resi in regime di libero mercato, ciò riflette le caratteristiche del settore, che registra un numero limitato di servizi OSP e, in maniera ancora più marcata rispetto alle altre modalità di trasporto, dovuta all'assetto del settore, conferma in termini generali una prevalenza delle istanze afferenti ai servizi a mercato rispetto a quelli erogati in regime OSP.

In particolare: sono stati avviati diciassette procedimenti sanzionatori e ne sono giunti a conclusione sedici. Si tratta di procedure avviate nei confronti di diverse imprese di navigazione, delle quali otto estinte per avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione. I residui procedimenti si sono conclusi con l'irrogazione di una sanzione.