

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

RELAZIONE ISTRUTTORIA

SOMMARIO

PROCEDIMENTO	4
1.1 IL PROCEDIMENTO AVVIATO CON DELIBERA N. 4/2016.....	4
1.2 AMBITO DI INTERVENTO DELLA REGOLAZIONE	4
ESITI DELLA CONSULTAZIONE	6
1.1 PREMESSA	6
1.2 OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE	6
<i>Sintesi dei contenuti del Documento.....</i>	6
<i>Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici.....</i>	7
1.3 TITOLO I – FASE PROPEDEUTICA, OBBLIGHI DI CONTABILITÀ REGOLATORIA E SEPARAZIONE CONTABILE.....	11
<i>Misura 1 – Oggetto, finalità e ambito di applicazione.....</i>	11
Sintesi dei contenuti	11
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	11
<i>Misura 2 – Procedura per la definizione dei lotti di gara e verifica del mercato.....</i>	16
Sintesi dei contenuti	16
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	16
<i>Misura 3 – Disponibilità degli approdi</i>	28
Sintesi dei contenuti	28
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	28
<i>Misura 4 – Obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN.....</i>	31
Sintesi dei contenuti	31
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	31
1.4 TITOLO II – BANDO DI GARA	34
<i>Misura 5 – Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara.....</i>	34
Sintesi dei contenuti	34
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	34
<i>Misura 6 – Requisiti di partecipazione</i>	36
Sintesi dei contenuti	36
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	36
<i>Misura 7 – Criteri di aggiudicazione.....</i>	37
Sintesi dei contenuti	37
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	37
<i>Misura 8 – Criteri di calcolo del corrispettivo a base d'asta e redazione del PEF dell'EA.....</i>	38
Sintesi dei contenuti	38
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	38
<i>Misura 9 – Criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione</i>	40
Sintesi dei contenuti	40
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	40
<i>Misura 10 – Determinazione del margine di utile ragionevole</i>	41
Sintesi dei contenuti	41
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	41
<i>Misura 11 – Piano economico-finanziario dei concorrenti.....</i>	42
Sintesi dei contenuti	42
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	43
<i>Misura 12 – Termine per la presentazione delle offerte</i>	43
Sintesi dei contenuti	43
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	43
<i>Misura 13 – Criteri di nomina delle commissioni giudicatrici.....</i>	44
Sintesi dei contenuti	44
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	44

<i>Misura 14 – Trasferimento del personale</i>	45
Sintesi dei contenuti	45
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	46
1.5 TITOLO III – SCHEMA DELLE CONVENZIONI	49
<i>Misura 15 – Schema dei contratti di servizio e contenuto minimo</i>	49
Sintesi dei contenuti	49
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	49
<i>Misura 17 – Verifica dell'equilibrio economico-finanziario nell'affidamento in concessione</i>	50
Sintesi dei contenuti	50
Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici	50

PROCEDIMENTO

1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 4/2016

Con la delibera n. 4/2016 del 28 gennaio 2016, l'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato all'adozione di misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, come ampliato nell'oggetto dalla delibera n. 124 del 19 ottobre 2017, con termine di conclusione fissato inizialmente al 3 giugno 2016, prorogato, da ultimo, al 29 marzo 2019, con delibera n. 122 del 6 dicembre 2018.

Con delibera n. 89/2018 del 27 settembre 2018 (di seguito: delibera ART n. 89/2018), è stata indetta la consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione predisposto nell'ambito del procedimento avviato con la sopra citata delibera n. 4/2016, per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati, con termine fissato, a seguito di proroga disposta con la sopra citata delibera n. 122 del 6 dicembre 2018, al 28 gennaio 2019.

Hanno presentato osservazioni scritte, pubblicate sul sito dell'Autorità all'indirizzo <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/schema-di-atto-di-regolazione-recante-misure-regolatorie-per-la-definizione-dei-bandi-delle-gare-per-lassegnazione-dei-servizi-di-trasporto-marittimo-di-passeggeri-da-tra-e-verso-le/>:

- Assarmatori
- Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile (ALIS)
- Associazione Nazionale Utenti di servizi pubblici (Assoutenti)
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)
- Commissione Europea
- Federazione Italiana Armatori (Confitarma)
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome
- Grimaldi Euromed S.p.A.
- Liberty Lines S.p.a.

AGCM e ANAC hanno preso parte alla consultazione nell'ambito dell'attività istituzionale di collaborazione. Assoutenti non ha presentato osservazioni specifiche sulle Misure dell'atto posto in consultazione, limitandosi a richiedere di tener conto delle proprie segnalazioni riguardanti *"la mancata indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di TPL marittimo nel golfo di Napoli nonché la sussistenza di intese restrittive della concorrenza"*, a tal fine inserite tra le osservazioni generali.

Tenendo conto delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione, è stata predisposta una nuova versione dello schema di Atto regolatorio (di seguito: Allegato A), approvato con delibera n.22/2019 del 13 marzo 2019.

1.2 Ambito di intervento della regolazione

L'Atto di regolazione individua Misure regolatorie per la definizione dei bandi di gara relativi all'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole (cabotaggio con le isole) e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Dalla lettura sistematica dell'art. 37, comma 2, lett. f) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e s.m.i. (di seguito: d.l. n. 201/2011), così come modificato dall'art. 48, comma 6, lett. b), secondo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (di seguito:

d.l. n. 50/2017), ne discende che_tali Misure si applicano sia ai servizi di interesse nazionale, sia di interesse regionale e locale, indipendentemente dal fatto che si tratti di affidamenti con o senza esclusiva.

In base all'art. 4, comma 1, del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (di seguito: reg. n. 3577/92), *"uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole"*. Ai sensi del sopracitato art. 4, unicamente i collegamenti con le isole, così come definiti nell'ambito del citato reg. n. 3577/92 e della Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 22 aprile 2014 "concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)" (di seguito: Comunicazione interpretativa), possono essere oggetto di contratti di servizio in deroga al principio di libera prestazione del servizio e pertanto a essi è circoscritto l'ambito oggettivo di applicazione del provvedimento. Sono conseguentemente esclusi dall'applicazione dell'atto regolatorio i servizi di trasporto costiero, che non rientrano nelle tipologie per cui è prevista la deroga alla libera prestazione dei servizi di cui all'art. 4 dello stesso regolamento, nonché la navigazione interna, ivi inclusa quella lagunare, effettuata in acque diverse da quelle marittime¹. L'esclusione dei servizi costieri dall'ambito di applicazione del presente provvedimento è stato peraltro oggetto delle osservazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Non si è ritenuto tuttavia di modificare l'ambito applicativo per le motivazioni che saranno illustrate di seguito. La navigazione interna rispetto a quella marittima è soggetta a una disciplina distinta in merito all'intervento pubblico in caso di fallimento di mercato² e pertanto non rientra nell'ambito applicativo del procedimento in oggetto.

Il citato art. 4, comma 1, del reg. n. 3577/92 stabilisce inoltre che *"uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari"*. Al riguardo, la Comunicazione interpretativa chiarisce la portata del principio di non discriminazione sopra citato, stabilendo che l'aggiudicazione diretta non rispetta tale principio e che pertanto i contratti di servizio pubblico devono essere aggiudicati tramite gara, aperta o – purché la relativa procedura si svolga secondo principi di imparzialità, equità e trasparenza – ristretta³, e nel rispetto della vigente normativa in materia di appalti e concessioni. A tale proposito, 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 decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici (di seguito: d.lgs. n. 50/2016), e pertanto sono soggetti alle disposizioni in esso contenute. La Comunicazione interpretativa evidenzia che *"in base all'esperienza della Commissione, i contratti di servizio pubblico aggiudicati in applicazione dell'articolo 4 del regolamento sono costituiti per la maggior parte da "concessioni di servizi" ai sensi della legislazione in materia di appalti pubblici."*

Sono tenuti all'applicazione delle Misure dell'Atto regolatorio i soggetti competenti (di seguito: SC) nelle attività programmate, gli enti affidanti (di seguito: EA) dei servizi, le imprese di navigazione (di seguito: IN) titolari di CdS. SC ed EA generalmente coincidono, fatto salvo il caso di conferimenti agli enti locali di funzioni e compiti relativi a servizi marittimi che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. In tale caso le competenze programmate rimarrebbero in capo alla Regione, mentre l'Ente locale a cui tali funzioni e compiti sono conferiti assumerebbe le funzioni di EA.

¹ Cfr. art. 2, decreto legislativo n. 22 del 24 febbraio 2009.

² La navigazione interna è soggetta all'articolo 93 del TFUE (ex artt. 73 TCE e 77 TCEE) che costituisce *lex specialis* rispetto all'art. 106 paragrafo 2 del TFUE con conseguente inapplicabilità, in particolare, delle norme relative agli aiuti di stato. L'articolo 93 è stato interpretato dapprima dal Regolamento (CEE) n. 1191/69, del 26 giugno 1969 (relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile), nel cui ambito di applicazione ricadevano i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, successivamente abrogato dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 (relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70), la cui applicazione al trasporto per vie navigabili interne è tuttavia a discrezione dei singoli stati membri. In base alla Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia *"in assenza di una decisione di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 ai servizi di trasporto di passeggeri per vie navigabili interne, tali servizi sono disciplinati direttamente dall'articolo 93 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)"*.

³ Cfr. anche Comunicazione SIEG, punto 66).

Con riferimento all’ambito temporale, le Misure, fatta eccezione per la Misura 4, si applicano all’affidamento dei servizi per i quali il relativo bando di gara è pubblicato, ovvero - nel caso di procedura ristretta - le relative lettere di invito sono inviate, in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto coincidente con la data di pubblicazione della relativa delibera di adozione. La Misura 4, in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile, invece, si applica anche ai CdS vigenti dalla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, coincidente con la data di pubblicazione della delibera di approvazione dello stesso.

ESITI DELLA CONSULTAZIONE

1.1 Premessa

La Relazione illustrativa allegata alla delibera ART n. 89/2018 reca l’illustrazione degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alle motivazioni e finalità sottese all’intervento regolatorio. Perciò, nel prosieguo, si darà conto, sinteticamente, della fase finale del procedimento, ossia delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai quesiti contenuti nel documento posto in consultazione (di seguito: Documento) e delle relative valutazioni, rinviando, per quel che concerne la descrizione analitica degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché della *ratio* sottesa alle scelte regolatorie effettuate - laddove non siano intervenute precisazioni in esito alla procedura di consultazione – alla relazione sopra indicata.

Le Misure presenti nell’Allegato A sono 19, a seguita dell’aggiunta di una nuova Misura sulla durata dei contratti di servizio (Misura 16), con la conseguente rinumerazione delle successive, senza che siano state apportate modifiche alla struttura dell’Atto e alla sua articolazione in tre Titoli.

In esito alle valutazioni degli Uffici, per ciascuna osservazione che verrà sinteticamente riportata, sarà indicato se questa è:

Da accettare	Osservazioni che hanno reso opportuno integrare e/o rivedere la formulazione delle Misure o degli Annessi posti in consultazione secondo modalità in linea con il loro contenuto.
Da accettare parzialmente	Osservazioni che hanno reso opportuno integrare e/o rivedere la formulazione delle Misure o degli Annessi posti in consultazione secondo modalità corrispondenti solo parzialmente al loro contenuto e che assicurano maggiore chiarezza espositiva.
Da respingere	Osservazioni che non hanno comportato una revisione o integrazione delle Misure o degli Annessi posti in consultazione.

1.2 Osservazioni di carattere generale

Sintesi dei contenuti del Documento

Il Documento individua regole, metodologie e criteri relativamente alle fasi della procedura di affidamento dei “servizi regolari da, tra e verso le isole” di cui all’art. 4 del reg. n. 3577/92. Tale procedura inizia con la fase propedeutica alla gara, prosegue con la predisposizione del bando di gara fino a pervenire alla stipula delle convenzioni o CdS e alla loro gestione nella fase esecutiva.

Particolare rilevanza assume la disciplina delle procedure per effettuare la verifica del mercato finalizzata a rilevarne l’eventuale “fallimento”, nonché, in caso di gara per affidamento di un contratto di servizio, le attività ad essa propedeutiche e, *in primis*, l’individuazione dei lotti – risultato delle attività programmate di analisi della domanda di mobilità, potenziale e debole, e di definizione dell’offerta di servizi adeguata a tale domanda. Nell’ambito delle predette attività propedeutiche si colloca la verifica della disponibilità degli

approdi per lo svolgimento del servizio. Il Titolo I del Documento introduce, inoltre, obblighi di tenuta della contabilità regolatoria e di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività, nonché tra le attività afferenti a diversi CdS.

Con riferimento alla predisposizione del bando di gara, il Documento disciplina informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara, requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione, criteri di calcolo dei corrispettivi a base d'asta e redazione del piano economico finanziario (di seguito: PEF) da parte dell'EA, criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione, metodologia per determinare il margine di utile ragionevole, PEF dei concorrenti, termine per la presentazione delle offerte, criteri di nomina delle commissioni giudicatrici e trasferimento del personale.

Infine, il Documento disciplina gli aspetti contenuti nelle convenzioni o CdS stipulati tra EA e l'IN a seguito dell'aggiudicazione di gare per l'affidamento di servizi di cabotaggio marittimo da, tra e verso le isole, attraverso la definizione di uno schema contenente la specificazione dei contenuti minimi, con particolare riferimento a modalità di monitoraggio delle prestazioni contrattuali, verifica dell'equilibrio economico-finanziario nell'affidamento in concessione, obiettivi di efficacia ed efficienza e sistema incentivante.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione G.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	ALIS Confitarma Grimaldi Euromed S.p.A.	<p>Gli <i>stakeholder</i> auspicano il superamento dell'attuale assetto del settore del cabotaggio marittimo incentrato sull'affidamento di CdS a una sola IN e sulla conseguente erogazione di compensazioni, ritenuto distorsivo della concorrenza, nonché causa di utilizzo inefficiente di risorse pubbliche. Essi ritengono altresì che l'attuale offerta in libero mercato sia adeguata al soddisfacimento delle esigenze di continuità territoriale passeggeri e merci. L'affidamento di CdS dovrebbe pertanto essere sempre preceduto da un'adeguata verifica del mercato da parte dei SC. In ogni caso, qualora necessario, il ricorso al CdS dovrebbe essere riservato a collegamenti con piccole isole e/o periodi di bassa stagione, con affidamento non in esclusiva e per periodi limitati. Ciò al fine di consentire il monitoraggio periodico dell'evoluzione del mercato, mirato all'eliminazione (o alla riduzione) del ricorso a CdS e sovvenzioni, anche attraverso il ricorso a strumenti meno impattanti quali gli obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP) orizzontali o gli aiuti a carattere sociale. A tale proposito, gli <i>stakeholder</i> evidenziano <i>best practice</i> internazionali di applicazione degli strumenti sopra citati e di affidamento tramite CdS con limitato impiego di risorse pubbliche. A parere degli <i>stakeholder</i>, il superamento del sistema basato sui CdS consentirebbe di garantire la continuità territoriale attraverso la creazione di un <i>level playing field</i> e il ripristino di adeguate condizioni di concorrenza sui mercati, riducendo sensibilmente la spesa pubblica connessa ai contributi attualmente erogati e liberando risorse da reimpiegare nel settore (ad esempio per la formazione dei lavoratori marittimi).</p> <p>Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra descritti, gli <i>stakeholder</i> invocano una più ampia portata dell'azione dell'Autorità, con rafforzamento dei relativi compiti, sia attraverso la valutazione di necessità e proporzionalità del servizio pubblico definito dai SC nella fase di verifica del mercato, sia svolgendo funzioni di raccordo e coordinamento tra le amministrazioni locali nonché rivestendo un ruolo attivo nell'ambito dell'interlocuzione con la Commissione</p>	Da respingere

Europea. Inoltre, ALIS suggerisce un rafforzamento della collaborazione reciproca già in essere tra l'Autorità e l'AGCM, al fine di agevolare l'individuazione di condotte anticoncorrenziali degli operatori e di elementi che impediscono il pieno esplicarsi delle dinamiche competitive sui mercati.

Valutazioni G.1

Le osservazioni degli *stakeholder* si riferiscono al modello di concorrenza che dovrebbe prevalere nel settore, in ossequio alla normativa euro-unitaria. Essi ritengono che il ricorso agli affidamenti con gara da parte degli EA sia immotivatamente esteso e oneroso in termini di impatto sulla finanza pubblica, ben potendosi tutelare le esigenze pubbliche, come la continuità territoriale, attraverso strumenti meno dispendiosi e altrettanto efficaci di tipo "orizzontale". Si tratta di osservazioni meritevoli di attenzione da parte degli EA - Stato ed Enti territoriali - che hanno inciso sugli assetti in essere, i quali peraltro riflettono anche le modalità di realizzazione della privatizzazione del Gruppo ex Tirrenia, come anche sottolineato dalle osservazioni al Documento pervenute con il Parere AGCM. Per quanto riguarda l'evoluzione futura del mercato, le misure dell'Autorità relative al Titolo I, adottate in coerenza con le prerogative conferite dalla legge, possono accompagnare le scelte degli EA verso le opzioni meno restrittive della concorrenza, in coerenza con il quadro normativo euro-unitario. In tal senso, è da leggere anche l'affermazione dell'AGCM, secondo la quale le Misure regolatorie ART *"possono guidare e/o coadiuvare l'operato delle amministrazioni affidanti sia nella corretta applicazione della normativa euro-unitaria sulla liberalizzazione del cabotaggio marittimo sia nell'adozione di metodologie e prospetti contabili standardizzati, volti all'attenuazione delle rilevate asimmetrie informative tra amministrazioni e imprese, tra amministrazioni affidanti e amministrazioni terze, tra incumbent e concorrenti potenziali"*.

Le osservazioni degli *stakeholder* testé evidenziate contrastano invece con i contributi di Assoutenti. L'Associazione ritiene, in particolare, che i servizi di trasporto marittimo riconducibili al TPL debbano essere garantiti tramite CdS affidati con gara, ipotizzando anche specifiche ripartizioni di quote tra libero mercato e ricorso al CdS.

In merito all'assetto del mercato, la Misura 2 del Documento, come anche rivista in esito alla consultazione (cfr. Osservazioni 2.1 e seguenti), concernente la fase propedeutica alla definizione dei lotti di gara, disciplina puntualmente le attività in capo al SC finalizzate alla verifica del mercato e alla definizione delle esigenze di servizio pubblico. Tale verifica consente allo stesso SC di procedere all'affidamento di CdS esclusivamente nel caso rilevi il fallimento del mercato e qualora gli altri strumenti meno impattanti sulla concorrenza previsti dalla normativa vigente (OSP orizzontali e aiuti a carattere sociale) non risultino adeguati a soddisfare le esigenze della domanda. Ciò consente di limitare il ricorso al CdS esclusivamente ai casi strettamente necessari. In tali casi, l'utilizzo del PEF per la definizione della base d'asta e per la presentazione dell'offerta da parte dei concorrenti, l'introduzione di separazione contabile e contabilità regolatoria, nonché la disciplina di attività di monitoraggio e verifica dell'equilibrio economico-finanziario, garantiscono un uso efficiente delle risorse pubbliche eliminando il rischio di sovra-compensazioni.

Quanto invece alle richieste di un più ampio e incisivo ruolo che alcuni *stakeholder* vorrebbero riconoscere ad ART, ai fini di un miglior funzionamento del mercato, si ritiene che ad esse possa essere dato un seguito rafforzando il presidio delle Misure adottate, pur nel costante rispetto delle competenze assegnate dalla legge all'Autorità stessa. In particolare, l'acquisizione dei dati previsti nell'ambito della contabilità regolatoria consentirà di monitorare l'andamento del mercato dei servizi marittimi affidati con CdS, in maniera separata dal resto delle attività dello stesso gestore svolte in regime di libera concorrenza. Con riguardo al presidio della regolazione ART, la riformulazione della Misura 2, in relazione alle fasi propedeutiche all'affidamento di CdS, prevede la comunicazione all'Autorità dell'avvio della consultazione finalizzata alla verifica del mercato, nonché la trasmissione di apposita relazione sugli esiti della stessa sulla quale l'Autorità esprime parere di conformità. Ciò dovrebbe condurre a un assetto del mercato più concorrenziale, orientato a un miglior uso delle risorse pubbliche e alla tutela delle esigenze pubbliche, nel quale potranno peraltro

sicuramente dispiegarsi quei rapporti di collaborazione con l'AGCM, già sussistenti nell'ambito delle relazioni istituzionali tra le due Autorità, come auspicato nella consultazione.

Oltre che per quanto sopra accennato, la Misura 2 è stata oggetto di revisione anche al fine di recepire le richieste di chiarimento pervenute nel corso della consultazione.

Osservazione G.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	In relazione alla tematica dei beni essenziali allo svolgimento del servizio (naviglio, biglietterie, ecc.), lo <i>stakeholder</i> sottolinea come essa possa costituire una criticità negli affidamenti dei servizi di TPL e richiede la disciplina dell'eventuale messa a disposizione di tali beni, con particolare riferimento alla determinazione del valore economico della flotta e tenuto conto della specificità del naviglio in relazione alle caratteristiche infrastrutturali e del servizio affidato.	Da respingere

Valutazioni G.2

Con riferimento al trasferimento del naviglio, la Commissione Europea (di seguito: CE), nella Comunicazione interpretativa, è del parere che, nella maggior parte dei casi, l'obbligo di rilevare le navi e l'equipaggio del gestore uscente violerebbe il reg. n. 3577/92 in quanto discriminatorio (a vantaggio dell'*incumbent*). L'analisi istruttoria condotta evidenzia, a differenza di quanto rilevato con riferimento ai servizi di trasporto passeggeri oggetto della delibera ART n. 49/2015, un mercato in cui gran parte degli operatori dispongono già del naviglio necessario allo svolgimento dei servizi, ovvero ricorrono al mercato dell'usato e al leasing. Tutto ciò considerato, non si ritiene di dover prevedere tale obbligo a priori, tuttavia sarà l'EA a valutare nel caso di specie se circostanze particolari renderanno meno restrittivo della concorrenza tale obbligo rispetto ad altre soluzioni (ad esempio, perché potrebbe favorire l'entrata di nuove IN sprovviste del naviglio necessario). In tali specifici casi, l'EA può fare riferimento ai criteri generali di cui alla delibera ART n. 49/2015 e s.m.i., in quanto compatibili con il settore di riferimento; non si ritiene invece necessario modificare le Misure. Ad ogni modo, il tema della disponibilità del naviglio e quello dell'accesso alle infrastrutture essenziali (approdi, ma anche biglietterie) costituirà oggetto di osservazione da parte degli Uffici ART ai fini della proposta di un eventuale successivo intervento ai sensi del comma 2, lettera a), art. 37 del decreto istitutivo dell'Autorità.

Osservazione G.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	Assoutenti	Lo <i>stakeholder</i> ritiene che il reg. n. 3577/92 non sia applicabile ai servizi di TPL quali, ad esempio, i servizi effettuati nel Golfo di Napoli.	Da respingere

Valutazioni G.3

Il reg. n. 3577/92 si applica a tutti i servizi di trasporto marittimo effettuati all'interno di uno Stato membro e pertanto anche al cabotaggio marittimo nel Golfo di Napoli, ancorché qualificato come TPL. L'applicazione del reg. n. 3577/92 ai servizi marittimi del Golfo di Napoli non è mai stata peraltro posta in discussione né dai giudici ordinari, né in ambito UE. Pertanto, non si ritiene di dover modificare le Misure che richiamano la normativa applicabile ai servizi oggetto del Documento.

Osservazione G.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	Assoutenti	Secondo lo <i>stakeholder</i> il quadro normativo di settore prevede discrezionalità del SC nella scelta delle procedure per l'affidamento dei servizi minimi.	Da respingere

Valutazioni G.4

Le norme applicabili sono rinvenibili nel reg. n. 3577/92 che sancisce la liberalizzazione del settore e circoscrive la possibilità di imporre OSP e affidare CdS esclusivamente con gara solo in caso di fallimento del mercato. Pertanto, non si ritiene di dover modificare le Misure definite in linea con il quadro normativo di settore la cui interpretazione risulta oramai consolidata.

Osservazione G.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	Assoutenti	Lo <i>stakeholder</i> ritiene che il d.lgs. 422/97 preveda che la disciplina dell'esercizio di servizi di TPL debba avvenire tramite CdS affidati con gara.	Da respingere

Valutazioni G.5

I servizi di cabotaggio con le isole sono disciplinati da CdS, così come stabilito dal d.lgs. 422/97, esclusivamente qualora si verifichino le condizioni previste dal reg. n. 3577/92 per il ricorso a tale strumento (fallimento del mercato). Pertanto, non si ritiene di dover modificare le Misure che disciplinano in modo specifico le condizioni per il ricorso all'affidamento tramite CdS.

Osservazione G.6

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	Assoutenti	A parere dello <i>stakeholder</i> , esiste uno squilibrio tra servizi minimi e servizi offerti in libero mercato a favore di questi ultimi (30%-70%), e ritiene necessario altresì garantire la maggior parte dei servizi di TPL tramite CdS affidati con gara e non in libero mercato (ripartiti secondo le percentuali minime 60%-40%).	Da respingere

Valutazioni G.6

La quota di servizi minimi non può essere determinata a priori ma è il risultato dell'attività programmativa (verifica del mercato) durante la quale il SC rileva l'adeguatezza di eventuali servizi offerti in libero mercato alle esigenze della domanda o il fallimento del mercato (parziale o totale), definendo di conseguenza l'eventuale ricorso agli strumenti di intervento previsti dalla normativa vigente (inclusi OSP orizzontali) e l'adeguata combinazione tra servizi offerti in libero mercato e servizi minimi. Pertanto, non si ritiene di dover modificare le Misure nel senso proposto da Assoutenti, posto che la Misura 2, riformulata a seguito della consultazione, disciplina in modo specifico le attività propedeutiche all'affidamento di CdS che consentono l'individuazione dello strumento adeguato al soddisfacimento delle esigenze di servizio pubblico.

1.3 Titolo I – Fase propedeutica, obblighi di contabilità regolatoria e separazione contabile

Misura 1 – Oggetto, finalità e ambito di applicazione

Sintesi dei contenuti

La Misura 1 del Documento, relativa all’oggetto, alla finalità e all’ambito di applicazione dello schema di atto regolatorio, specifica come esso disciplini la definizione di bandi di gara e schemi delle convenzioni (o contratti di servizio) relativi all’affidamento di servizi di cabotaggio con le isole di cui all’art. 4 del citato reg. n. 3577/1992. Per una più ampia illustrazione dell’ambito oggettivo, soggettivo e temporale di applicazione del provvedimento si rimanda al precedente paragrafo 1.2.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 1.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	2	Assarmatori	Lo stakeholder ritiene che dalla lettura dell’art. 37, comma 2, lettera f) del d.l. n. 201/2011, l’Autorità sia competente per quanto riguarda i servizi nazionali, a definire gli schemi dei bandi di gara solo in caso di affidamento in esclusiva. Per quanto riguarda il TPL, l’Autorità è ritenuta competente a definire gli schemi dei bandi di gara per l’assegnazione dei servizi di trasporto e, esclusivamente laddove tali servizi siano affidati direttamente, <i>in house</i> o a società con prevalente partecipazione pubblica, a definire gli schemi dei contratti di servizio.	Da respingere

Valutazioni 1.1

L’art. 4 del reg. n. 3577/92 prescrive che nell’aggiudicazione di CdS gli Stati membri non operino discriminazioni tra armatori. Sul punto, la Comunicazione interpretativa, ha chiarito che “[...] *il sistema migliore per garantire la non discriminazione sia il ricorso a una gara a procedura aperta. Una procedura di aggiudicazione che comporti negoziazioni con i potenziali offerenti può rispettare il principio di non discriminazione, purché le negoziazioni tra l’autorità aggiudicatrice e le società che hanno presentato offerte nell’ambito della gara si svolgano secondo principi di imparzialità, equità e trasparenza. A parere della Commissione, l’aggiudicazione diretta non rispetta i criteri di non discriminazione e trasparenza sanciti dall’articolo 4 del regolamento, così come non li rispetta qualsiasi procedura di gara concepita in modo tale da limitare indebitamente il numero di potenziali offerenti [...]*”.

Alla luce di quanto sopra e dalla lettura sistematica dell’art. 37, comma 2, lett. f) del d.l. n. 201/2011, così come modificato dall’art. 48, comma 6, lett. b), secondo periodo, del d.l. n. 50/2017, ne discende che, per quanto riguarda il cabotaggio con le isole, la competenza dell’Autorità comprende la definizione degli schemi dei bandi di gara per l’assegnazione dei servizi di trasporto nazionali, regionali e locali, degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, nonché dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, indipendentemente dal fatto che si tratti di affidamenti con o senza esclusiva.

Infatti, come già evidenziato nella Relazione illustrativa del Documento, il citato art. 48 del d.l. n. 50/2017 ha esteso le competenze dell’Autorità includendovi, tra l’altro, la determinazione della “[...] *tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario [...]*”, e “[...] *per tutti i contratti di servizio*” e la previsione di “*obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività*”, senza distinzione in merito all’esclusività o meno dell’affidamento.

Anche le ulteriori competenze attribuite all’Autorità dall’art. 48, comma 7, del citato d.l. n. 50/2017, esercitate nell’ambito del presente procedimento, concernono il trasporto pubblico locale senza che sia

operata tale distinzione. Per tale ragione con la delibera n. 124/2017 è stato ampliato l'oggetto del presente procedimento. Si aggiunga che, come evidenziato dalla Commissione nella sovra citata Comunicazione interpretativa, l'affidamento in esclusiva rappresenta uno strumento residuale al quale ricorrere solo in casi debitamente giustificati, laddove costituisca l'unico strumento adeguato a soddisfare le esigenze essenziali della domanda di trasporto, sempre che sia concessa per un periodo di tempo limitato e sulla base di una procedura di aggiudicazione aperta, equa e non discriminatoria. Senza contare che, come già evidenziato nella sopra citata Relazione illustrativa, i CdS vigenti nel settore marittimo non risultano in alcun caso affidati in esclusiva. Ciò, a maggior ragione, non consente di ammettere una diversa interpretazione delle norme sopra citate, posto che, diversamente opinando, si perverrebbe all'inammissibile, in quanto irragionevole, esclusione dell'intero settore del trasporto pubblico marittimo di interesse nazionale (la sola Convenzione stipulata dal MIT, relativa ai collegamenti con le isole maggiori e le Tremiti, ha un peso molto rilevante, pari a circa il 30 %, sul totale dei contributi erogati nel 2018) dalla regolazione dell'Autorità. Come detto sopra, i collegamenti con le isole, che costituiscono l'ambito oggettivo di applicazione del provvedimento, includono sia servizi di interesse nazionale sia servizi di interesse regionale e locale. Per quanto concerne questi ultimi, si precisa che il citato art. 37, comma 2, lettera f) del d.l. n. 201/2011 dispone che l'Autorità definisce "anche" gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica nonché per quelli affidamenti direttamente. Dunque, nel settore dei servizi di TPL, la competenza da ultimo citata si aggiunge a quella relativa alla definizione degli schemi dei bandi di gara e delle convenzioni (nella terminologia del d.lgs. 422/1997, contratti di servizio) da inserire nei capitolati delle medesime gare. Una diversa interpretazione della norma citata, che porti a escludere dall'ambito di competenza dell'Autorità la definizione degli schemi dei CdS da ultimo citati, sarebbe del tutto irragionevole e, pertanto, inammissibile. Ciò in quanto porterebbe ingiustificatamente a trattare diversamente situazioni analoghe (affidamenti con gara dei servizi di trasporto marittimo da, tra e verso le isole di interesse nazionale e affidamenti con gara degli stessi servizi di interesse regionale e locale) e a ridurre sensibilmente e immotivatamente il campo di azione dell'Autorità, anche considerato quanto sopra illustrato circa la non ammissibilità, nel settore in argomento, degli affidamenti diretti. Tutto ciò considerato, non si ritiene di dover modificare le Misure.

Osservazione 1.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	2	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Lo <i>stakeholder</i> chiede chiarimenti sull'ambito oggettivo di applicazione e, in particolare, sull'esclusione da tale ambito dei servizi di navigazione non marittima e di navigazione marittima costiera. Inoltre, lo <i>stakeholder</i> richiede chiarimenti sull'applicazione del provvedimento di servizi di natura mista: passeggeri e merci, collegamenti con le isole e con località costiere, di continuità territoriale e con finalità turistiche.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 1.2

La scelta dell'Autorità di escludere dall'ambito di applicazione delle misure i servizi di navigazione non marittimi e i servizi costieri è dettata dalla necessità, già esplicitata nella Relazione illustrativa del Documento, di coordinare le Misure con il reg. n. 3577/92, alla luce della legge istitutiva dell'Autorità.

Infatti, quest'ultima, all'art. 37, comma 2, lett. f) attribuisce la competenza dell'Autorità in relazione all'ambito del servizio pubblico. Posto che il citato reg. n. 3577/92 prevede la liberalizzazione del cabotaggio marittimo, ammettendo, all'art. 4, che gli Stati membri possano concludere CdS o imporre OSP unicamente con riferimento alla fornitura di servizi di cabotaggio con le isole, legittimamente è stato escluso dall'ambito di applicazione delle misure il servizio di trasporto marittimo costiero che non collega le isole. Non è pertanto ravvisabile alcuna disparità di trattamento tra le IN che effettuano i servizi da ultimo menzionati e quelli rientranti nell'ambito di applicazione delle Misure. I servizi di navigazione non marittimi non sono

contemplati nel reg. n. 3577/92; essi risultano, infatti, disciplinati analogamente al trasporto ferroviario e su strada (ex art. 100 TFUE). Inoltre, l'atto di regolazione di revisione della delibera ART n. 49/2015 posto in consultazione con la delibera ART n. 143/2018, prevede la facoltà del SC di estendere l'applicazione delle Misure in esso contenute proprio a tali servizi.

Con riferimento, poi, ai contratti "misti" si osserva quanto segue. Alla luce della Misura 1 del Documento, i servizi di cabotaggio con le isole sono ricompresi nell'ambito applicativo delle Misure laddove abbiano ad oggetto il trasporto di passeggeri, indipendentemente dal fatto che il servizio includa anche il trasporto merci. Le Misure trovano altresì applicazione con riferimento ai servizi che garantiscono la continuità territoriale e che hanno anche finalità turistiche, rimanendo in capo al SC la scelta concreta di assoggettare al regime del servizio pubblico un dato servizio di cabotaggio con le isole. Ciò vale anche con riferimento ai servizi che collegano isole e anche località costiere. La presenza di uno scalo continentale in un servizio di cabotaggio con le isole non determina, infatti, per ciò solo l'esclusione di tali servizi dall'applicazione dell'art. 4 del reg. n. 3577/92, come si evince dall'art. 2, comma 1, lettere a) e c) dello stesso reg. n. 3577/92, ai sensi del quale la presenza di scali sulle isole esclude che il cabotaggio possa definirsi "continentale". Con riferimento alle specifiche osservazioni sull'ambito applicativo ai servizi oggetto di trasporto merci si rimanda alle valutazioni 1.3 in merito ai chiarimenti inseriti nella Misura.

Osservazione 1.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	2	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	<p>Lo <i>stakeholder</i>, al fine di evitare possibili fraintendimenti relativamente all'applicazione del provvedimento al trasporto misto di passeggeri e merci propone la modifica della frase al punto 2 della Misura 1:</p> <p>"le Misure in esso contenute si applicano ai servizi di trasporto passeggeri per mare, da, tra e verso le isole [...]" con</p> <p>"le Misure in esso contenute si applicano ai servizi prevalentemente di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole [...]" oppure</p> <p>"le Misure in esso contenute si applicano ai servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, compresi eventuali servizi ad essi subordinati, connessi e non separabili [...]".</p>	Da accettare parzialmente

Valutazioni 1.3

Come specificato nelle valutazioni relative alla precedente osservazione 1.2, i servizi di cabotaggio con le isole sono ricompresi nell'ambito applicativo delle Misure laddove abbiano ad oggetto il trasporto passeggeri, indipendentemente dal fatto che il servizio includa anche il trasporto merci. Il reg. n. 3577/92, all'art. 4, comma 1, infatti, consente ai SC di concludere CdS o imporre OSP come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio con le isole, che l'art. 2 definisce "*trasporto via mare di passeggeri o merci [...]*". La Misura 1 del Documento, tuttavia, circoscrive l'applicazione del Documento al trasporto passeggeri determinando l'esclusione del trasporto merci qualora non esercito unitamente a servizi passeggeri. Ciò considerato, si ritiene necessario modificare la frase di cui al punto 2 della Misura 1: "*le Misure in esso contenute si applicano ai servizi di trasporto passeggeri per mare, da, tra e verso le isole [...]*" in "***le Misure in esso contenute si applicano ai servizi di trasporto passeggeri, anche qualora esercito unitamente al trasporto merci, per mare, da, tra e verso le isole [...]***".

Osservazione 1.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	3	ANAC	L'Autorità, tenuto conto del d.lgs. n. 50/2016, alla cui applicazione sono soggetti gli affidamenti in questione, suggerisce il richiamo della	Da respingere

		Comunicazione interpretativa laddove esprime una preferenza per le procedure aperte rispetto a quelle ristrette. Ciò considerato il rischio di discriminazione tra operatori dovuto all'affidamento di CdS su una data rotta a un unico operatore.	
--	--	--	--

Valutazioni 1.4

La COM (2014) 232 prevede la possibilità di ricorrere a entrambe le procedure di aggiudicazione, aperta e ristretta: "*Essa [la Commissione] ritiene che il sistema migliore a garantire la non discriminazione sia il ricorso a una gara a procedura aperta. Una procedura di aggiudicazione che comporti negoziazioni con i potenziali offerenti può rispettare il principio di non discriminazione, purché le negoziazioni tra l'autorità aggiudicatrice e le società che hanno presentato offerte nell'ambito della gara si svolgano secondo principi di imparzialità, equità e trasparenza. A parere della Commissione, l'aggiudicazione diretta non rispetta i criteri di non discriminazione e trasparenza sanciti dall'articolo 4 del regolamento, così come non li rispetta qualsiasi procedura di gara concepita in modo tale da limitare indebitamente il numero di potenziali offerenti*". Per quanto si concordi con l'ANAC e la CE nel ritenere la procedura aperta maggiormente idonea a garantire la non discriminazione, la procedura ristretta, così come disciplinata dal d.lgs. n. 50/2016, non sembra presentare caratteristiche tali da limitare la partecipazione di potenziali offerenti in misura tale da comportare il mancato rispetto dell'art. 4 del reg. n. 3577/92. Ciò considerato, non si ritiene di dover apportare modifiche alla Misura.

Osservazione 1.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	2	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Lo <i>stakeholder</i> richiede chiarimenti relativamente all'applicabilità del provvedimento ai servizi misti passeggeri-merci e merci tenuto conto del punto 5.2 della Comunicazione interpretativa, laddove sancisce che " <i>il commercio deve restare comunque libero</i> ", e tenuto conto delle implicazioni su definizione dei lotti e verifica del mercato.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 1.5

La Misura è stata integrata per meglio chiarire l'ambito di applicazione, per ulteriori chiarimenti si rimanda alle valutazioni relative all'osservazione 1.2 e 1.3 sulle stesse tematiche.

Osservazione 1.6

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	4	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	In relazione all'ambito soggettivo di applicazione, lo <i>stakeholder</i> suggerisce la modifica, a fini chiarificatori, della frase di cui al punto 4 della Misura 1. In particolare lo <i>stakeholder</i> propone di sostituire: " <i>Sono tenuti all'applicazione delle Misure del presente atto i soggetti competenti (di seguito: SC) nelle attività programmate, gli enti affidanti (di seguito: EA) dei servizi, le IN titolari di CdS affidati tramite procedura di gara non discriminatoria per tutti gli armatori dell'Unione Europea</i> " con " <i>Sono tenuti all'applicazione delle Misure del presente atto i soggetti competenti (di seguito: SC) nelle attività programmate, gli enti affidanti (di seguito: EA) dei servizi, le IN affidatarie di servizi compresi nell'ambito di applicazione</i> ".	Da accettare

Valutazioni 1.6

In base al reg. n. 3577/92 i servizi di cabotaggio con le isole possono essere affidati tramite gara aperta nonché, esclusivamente in presenza di specifiche condizioni, ristretta. Pertanto, come specificato al punto 3 della Misura 1, i contratti relativi ai collegamenti con le isole devono essere aggiudicati esclusivamente tramite gara. Tuttavia, al fine di garantire la massima applicabilità delle Misure anche a CdS eventualmente già affidati con altre forme, si ritiene di dover procedere alla modifica del punto 4 della Misura 2, espungendo la frase *"affidati tramite procedura di gara non discriminatoria per tutti gli armatori dell'Unione Europea"*.

Osservazione 1.7

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	5	ANAC	L'Autorità, richiamando la Comunicazione interpretativa, richiede la specificazione degli elementi distintivi delle fattispecie dell'appalto e della concessione al fine di agevolare gli EA nella valutazione dello strumento da usare nel caso concreto.	Da respingere

Valutazioni 1.7

La CE non parrebbe esprimere una preferenza per una delle due fattispecie ma piuttosto prendere atto del maggiore ricorso alla concessione nei casi da essa esaminati: *"In base all'esperienza della Commissione, i contratti di servizio pubblico aggiudicati in applicazione dell'articolo 4 del regolamento sono costituiti per la maggior parte da "concessioni di servizi" ai sensi della legislazione in materia di appalti pubblici"*. Ad ogni modo, la Relazione illustrativa contiene alcuni riferimenti agli elementi costitutivi delle due fattispecie, nonché la preferenza per la concessione quale strumento maggiormente adeguato al perseguimento degli obiettivi di efficacia e di efficienza delle gestioni e contenimento dei costi dei soggetti coinvolti di cui all'art. 37, comma 2, lettera a), del d.l. n. 201/2011, che non si è tuttavia ritenuto di dover richiamare in Misura.

Osservazione 1.8

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	7	Assarmatori	Per quanto concerne l'applicazione di entrata in vigore della contabilità regolatoria e separazione contabile, prevista dal punto 7 della Misura 1, si chiede di uniformare tale previsione con quanto indicato al punto 6 della suddetta misura.	Da respingere

Valutazioni 1.8

La diversa disciplina dell'entrata in vigore della Misura 4 relativa alla contabilità regolatoria e separazione contabile si giustifica in ragione dell'importanza che riveste l'assolvimento degli obblighi in essa previsti al fine di consentire il perseguimento dell'efficienza delle gestioni. La separazione contabile e la contabilità regolatoria, infatti, costituiscono strumenti essenziali nei casi di IN incaricate di servizio pubblico titolari di più CdS e/o impegnate in attività diverse da quelle oggetto del CdS, effettuate in libero mercato. In tali casi, risulta infatti necessario delimitare esattamente il perimetro dei costi pertinenti alla produzione dei servizi contrattualizzati con l'EA, ed evitare che sussidi pubblici assorbano costi invece riferibili ad altre attività eventualmente rese in regime concorrenziale. Per tali ragioni è stata prevista l'applicabilità della Misura 4 dalla data di entrata in vigore dell'atto regolatorio, in linea, peraltro, con altri provvedimenti dell'Autorità (delibera ART n. 120/2018).

Osservazione 1.9

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione

1	7	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	In relazione all'ambito temporale di applicazione del provvedimento, lo <i>stakeholder</i> richiede di precisare se le prescrizioni relative alla contabilità regolatoria e alla separazione contabile di cui alla Misura 4 si applicano ai contratti vigenti anche a modifica e/o deroga alle diverse espresse previsioni contenute negli stessi.	Da respingere
---	---	---	--	----------------------

Valutazioni 1.9

La Misura 4 si applica alla data di pubblicazione della delibera di approvazione dello stesso e pertanto anche ai contratti vigenti a tale data a integrazione di eventuali previsioni in materia, analogamente alle previsioni della delibera dell'Autorità n. 120/2018. La precedente osservazione 1.8 offre ulteriori chiarimenti relativamente alla scelta di differenziare l'ambito di applicazione della Misura 4 rispetto alle altre Misure del Documento. Non si ritiene pertanto di dover modificare la Misura.

Misura 2 – Procedura per la definizione dei lotti di gara e verifica del mercato

Sintesi dei contenuti

La Misura 2 del Documento disciplina la procedura di verifica del mercato nell'ambito delle attività propedeutiche alla definizione dei lotti posti a gara.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 2.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	1	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	In relazione all'applicazione della Misura 6 della delibera ART n. 48/2017, lo <i>stakeholder</i> chiede di precisare se vigono gli obblighi per l'ente affidante di inviare all'Autorità la relazione ivi citata (punto 2) e di prevedere nel bando o nella lettera di invito la rivalutazione in autotutela della scelta di definizione dei lotti, in presenza di un'unica offerta o manifestazione di interesse (punto 4).	Da respingere

Valutazioni 2.1

La riformulazione della Misura 2 a seguito della consultazione descrive in maniera analitica il processo di verifica del mercato, svicolandosi dai riferimenti all'Allegato della delibera ART n. 48/2017, inclusa la Misura 6 della stessa delibera, relativa ai bandi di gara. In effetti, sia il presente Atto regolatorio, sia la delibera testé citata condividono la finalità di rendere efficiente l'uso delle risorse pubbliche, con specifiche previsioni volte a delimitare l'ambito del servizio pubblico a quanto strettamente necessario a soddisfare le effettive esigenze pubbliche (rilevate attraverso lo studio della domanda potenziale e debole) nelle fasi propedeutiche agli affidamenti, così come comuni sono i criteri per la definizione di lotti di gara contendibili (in quanto in grado di conciliare massima partecipazione e dimensione di scala efficiente delle imprese). Tuttavia, in considerazione delle difformità esistenti nelle normative che disciplinano i servizi su strada e ferrovia (specifico ambito oggettivo della delibera ART n. 48/2017) rispetto a quelli marittimi, si è ritenuto di semplificare la misura (e l'Atto) espungendo i rimandi ad atti regolatori esterni e inserendo specifiche integrazioni alla Misura che, nella sostanza, riprendono quanto già previsto nella delibera ART n. 48/2017 (allegato A).

Una tale semplificazione dovrebbe rispondere anche ai quesiti in esame. La Misura 2 come riformulata prevede infatti, al punto 10, la trasmissione all'Autorità di apposita relazione sugli esiti della verifica del

mercato. In tale relazione è data evidenza delle motivazioni alla base della scelta effettuata al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico e della delimitazione dei lotti di gara, oltre che della effettiva disponibilità degli approdi per i diversi partecipanti alla gara, elemento – quest'ultimo – che influenza la stessa delimitazione dei lotti.

Osservazione 2.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	1, 2	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Con riguardo all'individuazione della dimensione del lotto di gara, lo <i>stakeholder</i> esprime perplessità in merito a come contemperare l'obiettivo di raggiungere un numero congruo di partecipanti, ottenibile riducendo le miglia nautiche (NM), con quello di individuare la dimensione ottima minima, utile a realizzare economie di scala e pertanto ottenibile aumentando le NM. Al fine di pervenire al dimensionamento ottimale dei lotti di gara lo <i>stakeholder</i> ritiene necessaria una procedura iterativa, che prenda avvio da un'ipotesi di lotti di dimensione significativa, da ridurre gradualmente in assenza di ollenti o nel caso di numero non congruo. Per ridurre le possibili critiche conseguenti alla scelta dell'ente di intraprendere un percorso iterativo per la definizione dei lotti, lo <i>stakeholder</i> richiede di esplicitarla in Misura e di chiarire se un numero congruo di concorrenti possa essere pari a due.	Da respingere

Valutazioni 2.2

Alcune delle perplessità espresse trovano risposta nella riformulazione della Misura 2 che specifica la procedura che l'ente deve seguire prima della fase di individuazione dei lotti. Definito il lotto di gara come la "*delimitazione specifica di una rete di servizi di trasporto basata su criteri di tipo geografico e/o modale che rende possibile la massima partecipazione alla procedura di affidamento, assicurando l'efficienza e l'efficacia del servizio in relazione alla sussistenza di economie di scala e di densità*", il suo processo di individuazione non è di tipo iterativo ma conseguente all'analisi preventiva. Pertanto, rimane in capo all'EA il compito di contemperare le due esigenze di "dimensione ottima minima" di produzione del servizio, per la quale nel settore marittimo non è al momento possibile fornire valori di riferimento, e di contendibilità dell'offerta con ampliamento della platea di partecipanti, sulla base dei risultati dell'analisi del mercato potenziale e delle caratteristiche del contesto di riferimento nonché dagli esiti delle consultazioni.

Non si esclude inoltre che l'interazione con l'Autorità, sia in fase di comunicazione dell'avvio della procedura di verifica che di sua conclusione, possa meglio indirizzare l'EA verso il conseguimento dell'obiettivo di contendibilità dei lotti.

Per quanto riguarda il numero minimo congruo di partecipanti, il rischio da scongiurare è quello di un'unica azienda partecipante (stante anche "l'impossibilità di sostituire l'impresa in caso di inadempienza"). La Misura si riferisce alla finalità di assicurare la "massima partecipazione" che in talune circostanze può corrispondere anche ad un numero di soli due partecipanti, mentre sarà l'analisi di mercato sopra citata a consentire di individuare un numero teorico di partecipanti alla gara in relazione alle condizioni della stessa e del contesto di riferimento. Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura nel senso proposto.

Osservazione 2.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	1, 2, 3	Assarmatori	Al fine di pervenire alla definizione dei lotti di gara, di cui ai punti 1, 2 e 3, lo <i>stakeholder</i> chiede di chiarire il concetto di "dimensione	Da respingere

		<p>minima ottimale di produzione del servizio”, tenendo conto in particolare della “nave di riserva”, quale requisito, da valorizzare tra i costi compensabili del CdS, imprescindibile per garantire la continuità del servizio. Inoltre, lotti di dimensioni ridotte pregiudicherebbero la possibilità per le IN di gestire in modo efficiente ed efficace la “nave di riserva”, con conseguenze negative per il servizio erogato all’utenza e per la finanza pubblica. Al fine di garantire la massima partecipazione alla gara, lo <i>stakeholder</i> suggerisce di prevedere che il possesso del requisito “nave di riserva” possa essere dimostrato sia mediante la disponibilità effettiva della stessa, sia attraverso la presentazione di un contratto di noleggio appositamente stipulato per la pronta messa a disposizione di unità con caratteristiche simili.</p>	
--	--	---	--

Valutazioni 2.3

Con riguardo all’osservazione sopra esposta, nella valutazione della “dimensione ottima minima” va certamente considerata la disponibilità della nave di riserva, il cui costo può variare in relazione alla produzione effettuata (economie di scala) e al numero di servizi operati (economie di rete), alla dislocazione dei porti in relazione al servizio, ma anche alle sue modalità di utilizzo a diverso titolo (proprietà o locazione). Tale elemento dovrebbe essere valutato con riferimento più alla concorrenza potenziale, che alle dimensioni del lotto, date le caratteristiche del mercato marittimo (dove gli operatori sono mediamente più diversificati di quanto non avvenga nel settore del trasporto su strada o per ferrovia, ad esempio), potendosi presumere un controllo su tali beni indispensabili comune alla gran parte degli operatori. Ove tuttavia dovessero essere rilevate asimmetrie di costo tra i potenziali concorrenti (tali elementi dovrebbero emergere nella consultazione di mercato di cui al punto 4 della Misura 2), occorrerebbe definire lotti più contenuti (ma non vi è necessità di una procedura iterativa) o prevedere costi di uso della nave di riserva più elevati nel PEF simulato (ovvero prevedere una specifica voce riferita al noleggio delle navi di riserva), allineati all’operatore meno avvantaggiato (ma efficiente). Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura, ritenendo sufficienti le indicazioni qui fornite.

Osservazione 2.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	3	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Con riferimento all’applicazione delle Misure 1, 2 e 3 della delibera ART n. 48/2017, richiamate al punto 1 della Misura 2, lo <i>stakeholder</i> evidenzia la difficoltà dei SC, accentuata nel settore marittimo, di ottenere le informazioni e i dati, in particolare relativi a utenza dei servizi e ricavi, necessari per le elaborazioni di cui alle richiamate Misure (es. analisi di domanda). Tale difficoltà è riconducibile alla presenza di aziende che operano in libero mercato e che, pertanto, non hanno obblighi di trasmissione di dati ai SC. A tal proposito, considerato che il quadro a disposizione risulta sempre incompleto, si chiede all’Autorità di rendere disponibile ai SC il patrimonio di informazioni, relativo al territorio di competenza, recepito e illustrato in relazione AIR.	Da respingere

Valutazioni 2.4

Con riferimento alla difficoltà di reperimento delle informazioni sopra rappresentate, si osserva che le consultazioni e le manifestazioni d’interesse di cui alla Misura 2 consentono agli EA (e ai SC) di disporre di numerose informazioni che potranno essere utilizzate anche ai fini della definizione di lotti. Inoltre, almeno per i servizi già oggetto di affidamento, è nella disponibilità dell’EA, in quanto titolare del CdS, richiedere tutte le informazioni relative alla domanda servita, incluso il numero di passeggeri trasportati e i ricavi unitari

a diversi livelli di disaggregazione in forza del contratto stesso. Per quanto invece riguarda i dati in possesso dell'Autorità, su richiesta motivata degli interessati, essi potranno essere resi ostensibili nel rispetto della normativa vigente in materia di segreti commerciali.

Osservazione 2.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	4	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	<p>Lo <i>stakeholder</i> richiede di chiarire il concetto di continuità territoriale, considerato che la posizione sul tema espressa da AGCM nella segnalazione AS1399 del 26 luglio 2017, in materia di collegamenti marittimi da/per le isole minori della Sardegna e della Sicilia, e quella rilevabile in alcuni pronunciamenti giurisdizionali (sentenza CGA Sicilia n. 459 del 30 luglio 2018), insiste sulla necessità di separare la tutela dei residenti nelle isole minori, dei pendolari e di altre ben identificate categorie di utenti da altri obiettivi di policy, come lo sviluppo di attività turistiche, con l'obiettivo ultimo di <i>"ridurre il perimetro dei servizi da assoggettare a OSP per garantire il diritto alla continuità territoriale"</i>.</p> <p>Invece la posizione di ART sembrerebbe di più ampia portata, contemplando le esigenze di mobilità generale delle isole minori, ivi comprese quelle di sviluppo delle potenzialità economiche (vedasi la definizione di continuità territoriale e i contenuti di pagg. 7, 9 e 10 della Relazione illustrativa).</p> <p>Lo <i>stakeholder</i> ritiene necessaria una definizione univoca di continuità territoriale anche al fine di una corretta applicazione del disposto del paragrafo 2 dell'art. 4 del reg. n. 3577/92, come delineato nella Comunicazione interpretativa della Commissione COM (2014) 232 final e per determinare il livello di sufficienza dei servizi ed il perimetro degli stessi, e conseguentemente gli ambiti della verifica di mercato e la consistenza dei lotti medesimi.</p>	Da accettare parzialmente

Valutazioni 2.5

Il concetto di continuità territoriale trova fondamento nella *"necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche"*, secondo quanto previsto dall'art. 170 del TFUE ed è strettamente connesso ai principi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 174 del TFUE.

Ribadito ciò, salvo in caso di *"errore manifesto"*, sindacabile dalla Commissione europea e dagli organi giurisdizionali dell'UE, l'inclusione di un certo servizio nella classe dei Servizi di Interesse Economico Generale (di seguito: SIEG) rimane prerogativa degli stati nazionali che, conformemente alla normativa UE, dispongono di ampio potere discrezionale in materia di sua organizzazione, regolamentazione e finanziamento, limitato, ai sensi del paragrafo 46 della Comunicazione della Commissione *"sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale"* (di seguito: Comunicazione SIEG), dall'esistenza di norme specifiche dell'Unione, i.e. il reg. n. 3577/92. Spetta, dunque, alle competenti autorità pubbliche degli Stati membri la concreta individuazione dei SIEG, fermo il rispetto dei requisiti previsti dalla sentenza *Altmark* in tema di aiuti di Stato per quanto concerne il finanziamento degli stessi.

La Misura 2 è stata integrata al fine di meglio evidenziare quanto sopra esposto, come di seguito meglio specificato. Inoltre, nella sezione *"Definizioni"* è stato specificato che la definizione di continuità territoriale individuata è riferita esclusivamente al provvedimento.

Osservazione 2.6

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	4, 5, 6, 7	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> osserva che la procedura esposta ai punti 4, 5, 6, 7 relativa all'analisi di mercato, non trova applicazione nel trasporto pubblico nazionale in quanto si ritiene legittima solo se, al termine dell'analisi, risultasse necessario configurare un diritto di esclusiva, come definito dal Regolamento (UE) n. 1370/2007 (situazione ad oggi non rilevata, come riportato a pagina 18 dello schema di AIR correlato al documento in consultazione).	Da respingere

Valutazioni 2.6

Con riferimento all'ambito oggettivo si rimanda alle valutazioni relative all'osservazione G.3.

Osservazione 2.7

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	5	AGCM	L'Autorità chiede di integrare la Misura individuando una procedura chiara per lo svolgimento della verifica di mercato (a cui si fa solo un cenno al punto 4), che precede l'eventuale imposizione di OSP orizzontali, prevedendo obblighi informativi a carico degli armatori <i>incumbent</i> nei confronti dei SC, in relazione a ricavi, costi, flussi di domanda servita e capacità di offerta necessaria a soddisfarli, utili per l'analisi della domanda, per l'individuazione delle modalità adeguate a garantire la continuità territoriale (aventi diritto e strumenti), per delimitare i servizi erogabili in libero mercato e quelli in regime di OSP orizzontali, nonché per garantire trasparenza nelle motivazioni che sottendono la scelta di sottoscrivere un contratto di servizio, anche in esclusiva. A tal fine l'AGCM propone la pubblicazione di un avviso per rilevare manifestazioni di interesse relativo all'interesse a prestare i servizi in regime di mercato.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 2.7

Si ritiene di dover riformulare la Misura 2 per disciplinare con maggior grado di dettaglio la procedura relativa alla verifica del mercato. In particolare, come meglio specificato nell'osservazione 2.1, si proceduto a una migliore schematizzazione delle procedure propedeutiche all'affidamento di CdS, che includono una consultazione degli operatori del mercato finalizzata alla verifica dell'interesse di questi ultimi a prestare i servizi in libero mercato a un livello tale da soddisfare le esigenze di servizio pubblico.

Con riferimento alla possibilità di imporre obblighi informativi agli *incumbent* qualora operanti in libero mercato si ritiene che una tale previsione sarebbe in contrasto con la disciplina relativa ai segreti commerciali di cui al d.lgs. n. 63/2018, mentre considerate le previsioni del d.l. n. 201/2011, tali informazioni possono essere richieste da ART agli stessi *incumbent*.

Osservazione 2.8

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	5	Conferenza delle Regioni e delle	Lo <i>stakeholder</i> chiede se una manifestazione di interesse a effettuare i servizi in libero mercato di tipo parziale, ovvero legata esclusivamente ad alcuni periodi dell'anno, generalmente quello estivo maggiormente remunerativo, costituisca un vincolo per il SC,	Da accettare parzialmente

	Province Autonome	<p>considerate le problematiche che potrebbero emergere dalla conseguente organizzazione dei servizi.</p> <p>Infatti, una separazione dei servizi di tipo temporale/stagionale risulterebbe di difficile gestione da parte dei SC poiché necessita l'interazione tra IN eterogenee (in termini di naviglio, organizzazione), operanti in libero mercato, solo in alcuni periodi dell'anno, e operanti in regime di OSP con compensazione finanziaria, selezionate con gara. Alla luce delle difficoltà descritte, il SC generalmente affida i servizi in un unico lotto, con riduzione dell'entità della compensazione finanziaria complessiva attraverso i maggiori ricavi estivi. Inoltre, i servizi in libero mercato sono soggetti a valutazioni imprenditoriali tali per cui l'interesse allo svolgimento, anche nel periodo estivo, potrebbe variare nei pochi anni, mentre la pianificazione degli enti e i CdS hanno durata pluriennale al fine di permettere ai gestori il recupero delle diseconomie correlate alla barriera di ingresso.</p> <p>Infine, l'eventuale presenza di IN che operano nello stesso bacino di mobilità in regimi diversi, richiede di chiarire i termini di un eventuale affidamento in esclusiva dei servizi.</p> <p>Al contrario non si rilevano problemi gestionali nel caso l'interesse parziale sia relativo a aree geografiche, linee o parti di esse.</p>	
--	--------------------------	---	--

Valutazioni 2.8

La richiesta di chiarimenti parrebbe esulare dalle competenze di questa Autorità. Come evidenziato nella COM (2014) 232, i SC hanno ampio potere discrezionale nell'individuare le esigenze e nel definire la portata del servizio pubblico, tuttavia essi sono soggetti ai controlli della Commissione Europea volti ad appurare l'assenza di "errore manifesto" di valutazione.

Il servizio pubblico deve risultare necessario e proporzionato allo scopo di garantire servizi sufficienti di trasporto regolare da, tra e verso le isole. Pertanto, l'esistenza di servizi forniti in libero mercato in modo soddisfacente e a condizioni compatibili con l'interesse pubblico non giustificherebbe l'affidamento di CdS, costituendo altresì "errore manifesto". Al fine di evitare tali errori, i casi in cui gli operatori mostrano interesse anche parziale per lo svolgimento del servizio devono essere attentamente valutati dal SC prima di applicare le soluzioni di *second o third best* costituite rispettivamente dall'imposizione di OSP e dall'affidamento di CdS. In particolare, l'imposizione di OSP può essere soluzione meno impattante sulla concorrenza e sull'impiego di risorse pubbliche ad esempio per garantire requisiti quali la frequenza annuale del servizio atta a evitare il cosiddetto *market skimming*. La scelta effettuata dal SC dovrà tener conto, inoltre, dell'impatto sull'entità dell'eventuale compensazione erogata, al fine di trovare un equilibrio tra libera prestazione dei servizi ed efficienza nell'impiego di risorse pubbliche. La Misura è stata integrata al fine di meglio evidenziare quanto sopra esposto.

Osservazione 2.9

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	5, 6	AGCM	L'Autorità chiede di inserire in Misura il termine minimo di 60 giorni per la pubblicazione dell'avviso, come indicato nella relazione illustrativa, congruo solo nel caso in cui il SC abbia già svolto l'attività conoscitiva e messo a disposizione un set informativo minimo utile a valutare la convenienza delle diverse opzioni (mercato, OSP orizzontali). Inoltre, auspica un affinamento delle modalità di pubblicità della verifica preventiva di mercato, promuovendo l'introduzione di una banca dati centralizzata, che contenga gli avvisi relativi a tutti i servizi di trasporto marittimo da, tra e verso le isole,	Da accettare parzialmente

		al fine di ampliare la platea di armatori (anche non locali, italiani e stranieri) potenzialmente interessati ad entrare nel mercato.	
--	--	---	--

Valutazioni 2.9

Si ritiene di dover integrare il punto 6 della Misura con la previsione del termine minimo di 60 giorni. Con riferimento alla creazione di una banca dati centralizzata, contenente gli avvisi e le informazioni su tutti i servizi di cabotaggio con le isole, tale richiesta potrà certamente essere valutata nell'ambito delle attività di monitoraggio di competenza degli uffici.

Osservazione 2.10

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	6	ANAC	L'Autorità richiama l'attenzione sulla pubblicazione dell'avviso per la richiesta di manifestazioni di interesse all'esecuzione del servizio, rendendo disponibile un set minimo di informazioni e fissando un termine congruo, che potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 66 del codice dei contratti pubblici in materia di consultazioni preliminari di mercato, di cui si ritiene utile inserire il rimando (articoli 66 e 67). Analoghe considerazioni valgono per le indicazioni contenute nel documento di consultazione dell'ANAC per l'adozione delle Linee guida recanti "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato". In particolare, rilevano le forme di pubblicità dell'avviso di consultazione previste (profilo di committente, sezione amministrazione trasparente, ulteriori forme di pubblicità nel rispetto del criterio di proporzionalità), e le misure che le stazioni appaltanti individuano per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione alla consultazione preliminare di soggetti ad esse collegati.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 2.10

Si ritiene opportuno sostituire le parole "*sul proprio sito web istituzionale*" con "*sul profilo committente nella sezione amministrazione trasparente, ferma la possibilità di disporre ulteriori forme di pubblicità*". In merito all'inserimento di un riferimento agli artt. 66 e 67 codice degli appalti nella Misura 2 andrebbe considerato che le indagini di mercato di cui alla Misura in oggetto non sono propedeutiche all'avvio di una procedura di appalto (come nel caso dei citati artt. 66 e 67), bensì a verificare la possibilità di ricorrere alla imposizione di OSP orizzontali e pertanto non si ritiene adeguato integrarne i riferimenti nella Misura.

Osservazione 2.11

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	6	Commissione Europea	La Commissione raccomanda di evitare una possibile confusione nel testo tra esigenze/bisogni di servizio pubblico, colmabili attraverso diverse tipologie di intervento, e "obblighi di servizio pubblico (OSP)", che costituiscono una delle fattispecie di intervento alternativa ai CdS. Pertanto, la stessa suggerisce di modificare il testo: " <i>In caso di esito negativo della manifestazione di interesse [per OSP], il SC procede all'imposizione di obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP) attraverso l'affidamento dei servizi con gara tramite CdS</i> " con " <i>In caso di esito negativo della manifestazione di interesse [per OSP], il SC procede all'affidamento dei servizi con gara tramite CdS</i> ".	Da accettare

Valutazioni 2.11

Al fine di evitare possibili fraintendimenti il punto 6 è stato riformulato nell'ambito della più ampia revisione della Misura. Per un'illustrazione delle modifiche apportate alla Misura 2 e delle valutazioni relative alla disciplina delle attività propedeutiche all'affidamento di CdS si rimanda alle valutazioni 2.19.

Osservazione 2.12

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	7	AGCM	L'Autorità suggerisce di specificare che, nell'ambito della verifica di mercato, i SC debbano comparare i costi per la finanza pubblica derivanti dall'introduzione di compensazioni dirette alla domanda con quelli derivanti dall'imposizione di OSP con compensazioni finanziarie alle imprese, anche al fine di disporre di strumenti utili a ridurre il perimetro dei servizi non erogabili in libero mercato.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 2.12

La Misura 2 riformulata richiama la necessità di contemperare i principi di uso efficiente delle risorse pubbliche e libertà degli scambi nella scelta degli strumenti previsti dall'ordinamento per soddisfare le esigenze di continuità territoriale e prevede l'invio all'Autorità di una relazione che dia conto delle motivazioni alla base della scelta che comporta anche un confronto tra i diversi strumenti in termini di impatto sulla finanza pubblica. Ad ogni modo la Misura è stata riformulata per garantire una migliore chiarezza di quanto già esposto.

Osservazione 2.13

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	7	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> ravvisa l'opportunità di chiarire il concetto di "residente", alla luce del D.P.R. n. 223/89 e s.m.i., specificando, altresì, che la tariffa "residente" è applicabile esclusivamente ai residenti. Infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del DPR n. 223/89, per "persone residenti" si intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel Comune.	Da respingere

Valutazioni 2.13

L'art. 2, paragrafo 3) del reg. n. 3577/92 riconosce la possibilità di comprendere all'interno di CdS "servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per determinate categorie di persone [...]"'. Tra le categorie beneficiarie di tariffe agevolate, la categoria residenti ha maggiore rilevanza. Non si ritiene necessario definire nell'atto di regolazione il concetto di "residente" potendosi fare riferimento alla vigente normativa in materia e agli strumenti probatori che il SC o l'EA riterranno di utilizzare. Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 2.14

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	7	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Lo <i>stakeholder</i> ritiene che i sussidi alla domanda siano adottabili laddove il mercato offre un servizio sufficiente in termini di frequenza ed orari, generalmente calibrato per l'utenza turistica, ma il costo delle tariffe risulti eccessivo per l'utenza alla quale si vuole garantire la continuità territoriale; tali strumenti, che risultano attualmente utilizzati in altri paesi europei, potrebbero consentire	Da accettare parzialmente

		notevoli risparmi alla finanza pubblica purché ne sia legittimata la fondatezza con opportuni riferimenti normativi e sia permesso l'utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti per finanziarli; diversamente l'adozione di tali strumenti rimarrebbe confinata nei limiti delle disponibilità finanziarie delle regioni. Simili problematiche sono state riscontrate nell'implementazione di strumenti simili con riferimento ad altre modalità di trasporto.	
--	--	--	--

Valutazioni 2.14

Le Regioni evidenziano l'importanza dello strumento dei sussidi alla domanda disciplinato nella Misura 2 anche a seguito della sua riformulazione.

Come rilevato dagli *stakeholder*, e peraltro confermato dagli esempi di applicazione degli aiuti sociali in Europa tali strumenti assumono particolare rilevanza in mercati caratterizzati da un'ampia offerta di servizi. Il ricorso a tale strumento si rende opportuno infatti laddove il SC, in esito alla verifica del mercato, rilevi che, a fronte di un servizio che soddisfa vari aspetti delle esigenze di servizio pubblico, il livello o l'articolazione tariffaria (in sintesi: il sistema tariffario) dello stesso risultino inadeguati rispetto alla *willingness to pay* dei residenti insulari, e si concretizza nella compensazione diretta della differenza tra il prezzo pieno dei servizi offerti in regime di mercato e un prezzo predeterminato ritenuto socialmente congruo.

I principi comunitari alla base di tale strumento sono rinvenibili nell'art. 107, comma 2 del TFUE, mentre gli aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote (tra le quali rientrano le isole) sono invece disciplinati specificamente dall'art. 51 del regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 "che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato" (di seguito: reg. n. 651/2014).

Tale regolamento deriva dal regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 "sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali" (ora sostituito dal reg. (UE) n. 2015/1588 del Consiglio del 13 luglio 2015, "sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (codificazione)") che all'articolo 1, paragrafo 1, lettere a) e b) prevede la possibilità per la CE di dichiarare alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno e non soggette all'obbligo di notifica.

Si ritiene pertanto, per maggiore chiarezza, di modificare la Misura sostituendo il riferimento ai SIEG con il richiamo alla normativa vigente, i.e. l'art. 51 del reg. n. 651/2014.

Il ricorso agli aiuti a carattere sociale, così come la scelta di qualsiasi altro strumento previsto dalla normativa vigente finalizzata alla soddisfazione delle esigenze di servizio pubblico, deve scaturire da una valutazione che tenga conto della necessità di garantire al tempo stesso un uso efficiente delle risorse pubbliche e la libertà degli scambi nel settore marittimo di cui il SC deve dare evidenza nella relazione prevista nella Misura 2 come riformulata.

Con riferimento alle modalità di finanziamento dei sussidi alla domanda, nella misura in cui questi strumenti consentano di risparmiare risorse pubbliche (indipendentemente se siano nazionali o regionali), si ritiene che gli enti stessi debbano individuare le modalità opportune per rivedere le attuali regole di utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti. Nell'ambito delle attività di monitoraggio degli Uffici, adeguata attenzione verrà dedicata a tale tematica.

Osservazione 2.15

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	8	AGCM	In merito alla consultazione da effettuare prima della pubblicazione dei bandi di gara, al fine di evitare il rischio che questa fornisca alle imprese partecipanti indebiti vantaggi idonei a falsare la	Da accettare parzialmente

		<p>concorrenza al momento della gara, l'Autorità suggerisce di valutare la possibilità di prevedere l'indizione di una consultazione a intervalli periodici sull'insieme dei servizi di trasporto marittimo di competenza del SC, senza collegarla a una specifica documentazione di gara.</p>	
--	--	--	--

Valutazioni 2.15

La verifica del mercato, obiettivo della consultazione di cui alla Misura 2, punto 4, per come è stata riformulata, ha luogo *in primis* a seguito del rilevamento di nuove esigenze della domanda, suscettibili di essere soddisfatte attraverso servizi di collegamento marittimo e, in ogni caso, deve essere effettuata prima della (eventuale) pubblicazione dei bandi di gara (punto 1). A tale scopo, il SC effettua attività di programmazione periodica (di cui al d.lgs. 422/97 e delibera ART n. 48/2017). Si ritiene pertanto che l'invito dell'AGCM abbia trovato specifico accoglimento nella riformulazione della Misura 2, anche se non si parla di una "consultazione a intervalli periodici", avendo innestato tale verifica nel processo di programmazione dei SC che dovrebbe avere luogo ogni 3 o 5 anni. In ogni caso, nella Misura 2.1 si precisa che l'iter per la verifica del mercato viene avviato prima di procedere all'affidamento di CdS tramite gara.

Il rischio paventato dall'AGCM di fornire indebiti vantaggi alle imprese concorrenti che possano falsare la concorrenza può in ogni caso essere mitigato dal SC/EA adottando idonee misure alle quali si fa un breve richiamo nella Misura 2, punto 4, come riformulato.

Osservazione 2.16

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	8	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce l'opportunità di coinvolgere, per quanto concerne le associazioni di consumatori, esclusivamente quelle dotate di competenze di settore al fine di ridurre i tempi necessari per l'espletamento di tale attività.	Da respingere

Valutazioni 2.16

Per associazioni dei consumatori si intendono le associazioni riconosciute secondo i criteri stabiliti dall'art. 137 del Codice del Consumo (decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005) ed ulteriori associazioni di tutela dei consumatori firmatarie di eventuale Protocollo di intesa con l'EA, nonché rappresentanti degli utenti abbonati ai servizi marittimi, per il tramite di Comitati muniti di un adeguato grado di rappresentatività.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 461 della l. n. 244/2007, rientrano tra i soggetti portatori di interesse le associazioni dei consumatori consultati in tema di qualità, universalità ed economicità dei servizi di trasporto pubblico locale. L'EA ha peraltro facoltà di coinvolgere ulteriori soggetti interessati.

Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura; tra le definizioni è stata comunque introdotta quella delle Associazioni dei consumatori.

Osservazione 2.17

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	8	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Lo <i>stakeholder</i> chiede di precisare se (come appare dalla lettura della Relazione illustrativa) sia previsto di informare attraverso specifica "relazione illustrativa che dia conto in particolare delle modalità adottate e dei soggetti consultati" in analogia a quanto previsto alla Misura 2, punto 8 della delibera ART n. 49/2015, non esplicitamente richiamata in questo atto regolatorio.	Da respingere

Valutazioni 2.17

In merito all'obbligatorietà della relazione citata si rimanda alle valutazioni relative all'osservazione 2.1.

Osservazione 2.18

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Considerato che i servizi di cui all'ambito oggettivo di applicazione sono esclusivamente i "servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole", che hanno natura di servizi di trasporto pubblico locale passeggeri, lo <i>stakeholder</i> chiede di chiarire il rapporto con altre delibere ART aventi come ambito di applicazione i servizi di TPL e in particolare con la delibera ART n. 49/2015 del 17 giugno 2015 e con la delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017. Inoltre, lo <i>stakeholder</i> chiede se per gli altri servizi di trasporto pubblico locale passeggeri di navigazione (servizi di navigazione non marittimi, servizi di navigazione marittimi costieri che non collegano isole) le citate delibere debbano/possano rappresentare l'unico riferimento regolatorio.	Da respingere

Valutazioni 2.18

Con riferimento alla delibera ART n. 49/2015, si osserva che i contenuti di alcune Misure dell'Allegato A sono definiti in analogia con la stessa; tuttavia, salvo quanto si dirà qui di seguito, essa non si applica ai trasporti marittimi oggetto dell'atto posto in consultazione. La delibera ART n. 49/2015 detta infatti la disciplina di aspetti regolatori relativi alle procedure di gara bandite per l'affidamento in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri svolti su strada e per ferrovia (cfr. pag. 3 della Relazione illustrativa, Allegato B della delibera ART n. 49/2015).

Peraltro, si fa presente che l'atto di regolazione di revisione della delibera ART n. 49/2015, posto in consultazione con la delibera ART n. 143/2018, stabilisce alla Misura 1 che "*L'EA può comunque estendere anche ai servizi di trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna l'applicazione delle Misure di cui al presente atto, in particolare qualora tali servizi siano integrati entro una rete urbana, suburbana o regionale più estesa*".

Per quanto riguarda, invece, la delibera ART n. 48/2017, in linea generale, essa riguarda anche i servizi marittimi regionali. Nello specifico, inoltre, tale delibera, alla Misura 5, ha esteso l'applicabilità del principio del *price cap*, di cui alla Misura 19 della delibera ART n. 49/2015, anche ai servizi regionali marittimi.

Tuttavia, come specificato nei commenti alle osservazioni alla Misura 2, l'impianto e i criteri generali della delibera ART n. 48/2017 con riferimento alle fasi propedeutiche all'eventuale esperimento di gara, sono comuni a quelli della Misura 2, come riformulata, senza necessità di prevedere rimandi alla stessa, anche in un'ottica di semplificazione della sua lettura e applicazione.

Infine, si ribadisce che, in base al combinato disposto degli artt. 1 e 4 del reg. n. 3577/92, i trasporti marittimi costieri non possono essere vincolati da OSP od oggetto di Cds ma devono essere effettuati esclusivamente in libero mercato.

Osservazione 2.19

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Commissione Europea	La Commissione suggerisce, consideratane l'importanza ai fini del rispetto della legislazione dell'UE, di elaborare la fase propedeutica, presentando in maniera schematica i passaggi, di cui alla sentenza	Da accettare

		<p>del Tribunale dell'UE nella causa SNCM⁴, da effettuare prima dell'eventuale attribuzione di un CdS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Definizione delle esigenze di servizio pubblico, sulla base di indagini sui bisogni della popolazione e della domanda attuale e potenziale, al fine di escludere errori manifesti nella definizione del servizio pubblico; 2) Analisi di mercato, al fine di determinare l'offerta (potenziale) in assenza di intervento da parte dell'autorità pubblica e confrontarla con le esigenze di servizio pubblico di cui al punto 1; 3) Identificazione del meccanismo di intervento meno restrittivo atto a colmare la differenza tra le esigenze di servizio pubblico, di cui al punto 1, e l'offerta di mercato di libera concorrenza, di cui al punto 2. Il regime di OSP imposto a tutti gli operatori nel mercato (OSP orizzontali) è lo strumento meno restrittivo e, pertanto, gli enti affidanti devono giustificare l'eventuale mancato ricorso prima di affidare un CdS a uno o più operatori specifici. 	
--	--	---	--

Valutazioni 2.19

Considerata l'importanza delle fasi propedeutiche all'affidamento del servizio tramite CdS, evidenziata da più *stakeholder* (in particolare, oltre alla stessa CE, AGCM e Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) nell'ambito della consultazione, la Misura 2 è stata riformulata per descrivere in maniera analitica le attività propedeutiche all'affidamento dei CdS, e, in particolare, tre fasi individuate nell'ambito della sentenza del Tribunale dell'UE del 1° marzo 2017, relativa alla causa T-454/13, SNCM contro la Commissione Europea. Tali fasi (analisi delle esigenze di servizio pubblico, verifica del mercato e identificazione degli strumenti di intervento adeguati) individuano in maniera schematica gli *step* propedeutici all'affidamento di CdS al fine di supportare il SC nella scelta degli strumenti adeguati al soddisfacimento delle esigenze di servizio pubblico previsti dalla normativa vigente ed evitare un possibile errore manifesto. La Misura 2 riformulata specifica, per ciascuna fase, le azioni che il SC deve prevedere per il raggiungimento degli obiettivi a essa relativi, prevedendo altresì la trasmissione all'Autorità di apposita relazione descrittiva di attività svolte e scelte effettuate, descritta in misura più ampia nelle valutazioni relative all'osservazione 2.1.

Osservazione 2.20

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Prospetto 1	Assarmatori	Considerato che ai sensi dell'art. 4, par. 2 del reg. n. 3577/92, i requisiti di qualità non possono essere stabiliti in regime di OSP, lo <i>stakeholder</i> suggerisce di rimuovere l'informazione "servizi a bordo" tra quelle considerate rilevanti per la verifica del mercato in quanto non costituisce elemento utile ai fini della predisposizione del bando di gara. Per quanto concerne il Prospetto 1 dell'Annesso 1 si suggerisce di definire "le caratteristiche del naviglio", dettagliando gli elementi ricompresi in tale tipologia di informazione per poter individuare i requisiti necessari per l'espletamento del servizio.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 2.20

Con riferimento ai servizi di bordo si ritiene necessario procedere alla modifica del Prospetto 1, in quanto non rientranti nell'elenco tassativo di cui all'art. 4, par. 2 del reg. n. 3577/92. Con riferimento alla voce "caratteristiche del naviglio" (Prospetto 1), spetta all'EA individuare gli "elementi ricompresi in tale tipologia

⁴ Sentenza del Tribunale del 1 marzo 2017, SNCM v Commissione (T-454/13), Paragrafo 134.

di informazione che permetterebbero di stabilire preliminarmente quali siano i requisiti che l'unità debba possedere per l'espletamento del servizio".

Misura 3 – Disponibilità degli approdi

Sintesi dei contenuti

La Misura disciplina gli aspetti inerenti alla verifica della disponibilità degli approdi riconducibili alle attività del SC nonché le azioni da porre in caso di una loro verificata limitata disponibilità.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 3.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	1	Liberty Lines	Al fine di rimuovere possibili barriere all'ingresso per nuovi operatori che si affacciano su ambiti da loro non precedentemente serviti, lo <i>stakeholder</i> propone che la disponibilità degli approdi, e conseguentemente la responsabilità della loro efficienza e sicurezza, venga affidata all'EA e successivamente messa nella disponibilità delle IN affidatarie dei servizi in questione.	Da respingere

Valutazioni 3.1

In base alla normativa vigente, rimasta peraltro immutata nel corso degli anni, l'autorizzazione all'approdo è regolamentata dall'art. 62 del Codice della Navigazione che disciplina il movimento delle navi nel porto. In base a esso "il comandante del porto regola e vigila, secondo le disposizioni del regolamento, l'entrata e l'uscita, il movimento, gli ancoraggi e gli ormeggi delle navi, nelle acque del porto". Il Regolamento per l'esecuzione della navigazione (marittima), approvato con DPR n. 328/1952, all'art. 59 dispone inoltre che "il capo del circondario per i porti e per le altre zone demaniali maritime e di mare territoriale della sua circoscrizione, in cui sia ritenuto necessario, regola con propria ordinanza pubblicata nell' albo dell'ufficio [...] i turni di accosto delle navi e dei galleggianti". Si ritiene di non recepire la richiesta, non potendo l'Autorità intervenire sulla governance del sistema. Inoltre, si evidenzia come le attività previste dalla Misura 2, con particolare riferimento alla consultazione degli *stakeholder* nelle fasi antecedenti le procedure di affidamento, consentano al SC di meglio progettare i servizi atti a soddisfare la domanda tenendo conto della capacità dell'infrastruttura, nonché di individuare, tempestivamente, eventuali criticità legate alla disponibilità degli approdi riducendo eventuali barriere all'ingresso di nuovi operatori.

Ad ogni modo, la tematica posta relativamente agli aspetti legati alla disponibilità degli approdi evidenzia un elemento di interesse all'attenzione dell'Autorità.

Osservazione 3.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	1	AGCM	L'Autorità ritiene particolarmente importante che l' ART, pur nei limiti consentiti dalle attuali carenze legislative e informative, possa rafforzare e ampliare il contenuto della Misura 3, anche nella prospettiva di rendere efficace la Misura 2 sulla procedura di consultazione preventiva e in generale di garantire lo sviluppo di condizioni concorrenziali nel mercato, compatibilmente con le esigenze di garanzia del diritto alla continuità territoriale. L'Autorità suggerisce l'opportunità di individuare nella Misura un iter volto a chiarire e standardizzare le procedure seguite dalle Autorità competenti (Autorità portuali, Autorità marittime, ecc.)	Da accettare parzialmente

		nelle diverse realtà locali in materia di assegnazione degli accosti, nonché ad aumentare la trasparenza sulla capacità effettiva di ciascun ambito portuale. L'Autorità ritiene utile prevedere che, nell'ambito della procedura di consultazione, i SC in tale attività effettuino anche una ricognizione sugli accosti che coinvolga le Autorità terze (Autorità portuali, Autorità marittime), attraverso richieste volte ad appurare criteri e modalità di assegnazione degli stessi, la loro disponibilità ed eventuali vincoli di capacità, rendendo successivamente accessibili e fruibili i risultati della ricognizione sui canali d'informazione citati nella Misura 2.	
--	--	--	--

Valutazioni 3.2

Con riferimento all'auspicato intervento dell'ART volto a definire procedure standard per l'accesso agli approdi, si rileva come la tematica, emersa anche nell'ambito di contributi di altri *stakeholder*, costituisca già oggetto di osservazione da parte degli Uffici ART ai fini della proposta di un eventuale prossimo intervento in attuazione delle competenze di cui all'art. 37, comma 2, lettera a) del decreto istitutivo.

In relazione alla previsione di una ricognizione degli approdi nell'ambito della consultazione di cui alla Misura 2, la proposta è stata accolta integrando sia la stessa Misura 2, sia la Misura 3, anche alla luce delle osservazioni di più *stakeholder* (Cfr. punto 4).

Si ritiene infatti che la ricognizione dello stato degli approdi o accosti sia un elemento necessario e qualificante della procedura di mercato e che sia pertanto necessario mettere a disposizione di tutti gli operatori di mercato le informazioni sui criteri e modalità di assegnazione degli stessi, prima dell'avvio delle consultazioni. Le stesse informazioni sono inoltre trasmesse all'ART per le verifiche e valutazioni di competenza. Una volta conclusa la consultazione, sempre sulla stessa tematica, saranno disponibili ulteriori informazioni raccolte sulla base sulla effettiva disponibilità per gli operatori partecipanti alla procedura, con evidenza di eventuali restrizioni di capacità. In esito alle attività di verifica disciplinate nelle Misure 2 e 3, così come riformulate, potrà essere costituita dall'ART una banca dati centralizzata dei servizi di trasporto marittimo (così come nell'osservazione relativa ai punti 5 e 6 della Misura 2) volta ad includere anche la ricognizione degli approdi.

Osservazione 3.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	1	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	<p>Lo <i>stakeholder</i> riporta la procedura, seguita dalle regioni in occasione del processo di liberalizzazione delle rotte a seguito della privatizzazione del Gruppo Tirrenia, relativa alla gestione della disponibilità degli approdi.</p> <p>Relativamente al diritto di precedenza, lo <i>stakeholder</i> rileva difficoltà nell'attuazione di quanto previsto in Misura in assenza del supporto fornito dal comma 21 dell'art. 19 ter della legge n. 166/09.</p> <p>Inoltre, nel condividere il punto 2 della Misura, lo <i>stakeholder</i> suggerisce una esplicita previsione di un intervento da parte di ART che possa, in qualità di soggetto terzo, contribuire a risolvere eventuali criticità dovute a posizioni diverse degli enti.</p>	Da accettare parzialmente

Valutazioni 3.3

Prendendo atto delle procedure descritte e dell'osservazione, certamente meritevole di attenzione, sul possibile intervento dell'Autorità per la risoluzione di eventuali criticità, si ritiene opportuno tenere conto delle considerazioni espresse dallo *stakeholder*, valutando l'opportunità di avviare un apposito procedimento

relativo alla tematica degli approdi, in attuazione delle competenze dell'ART di cui all'art. 37, comma 2, lettera a), d.l. n. 201/2011.

Osservazione 3.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	1	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Lo <i>stakeholder</i> condivide l'impostazione della Misura e sottolinea in particolare l'esigenza di accordi formali preventivi alla gara circa la garanzia degli approdi necessari a permettere la continuità territoriale.	Da accettare

Valutazioni 3.4

Si accoglie l'osservazione, la Misura 3 è stata integrata esplicitando che il SC attua tutte le attività volte a garantire, anche mediante accordi con le autorità competenti, le disponibilità degli approdi.

Osservazione 3.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3		Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	Lo <i>stakeholder</i> evidenzia una non omogenea gestione delle varie forme amministrative autorizzatorie dei servizi di navigazione di libero mercato presumibilmente riconducibile ad una eterogenea impostazione delle leggi regionali. In merito alla Misura lo <i>stakeholder</i> richiede che venga specificato il ruolo dei soggetti EA, SC, AM/AdSP e soggetto competente all'autorizzazione dei servizi di libero mercato.	Da respingere

Valutazioni 3.5

L'Autorità riconosce la competenza delle AdSP/AM nell'autorizzazione all'approdo, come regolamentata dal codice della navigazione, che rileva anche nei casi in cui il SC definisce un sistema autorizzatorio per lo svolgimento dei servizi in libero mercato e raccoglie le istanze relative agli accosti. Ad ogni modo spetta al SC (in presenza o meno di un sistema autorizzatorio o meno) rilevare, in fase di verifica del mercato, la disponibilità degli approdi in relazione al programma di esercizio oggetto di gara. Ciò può avvenire nel corso della verifica del mercato, attraverso un confronto con le autorità competenti al fine di individuare un'offerta dei servizi compatibile con la capacità infrastrutturale e rilevare eventuali criticità. Tale fase di analisi, parrebbe la sede adatta per la rilevazione dei criteri con cui le autorità competenti risolvono istanze di approdo in contrasto (al fine di darne adeguata pubblicità agli operatori del mercato) o, nel caso di sistema autorizzatorio, per individuare i criteri, oggettivi e non discriminatori, con i quali i SC disciplinano il rilascio di autorizzazioni in caso di conflitto tra istanze. Con riferimento alla richiesta di specificazioni relative all'ambito soggettivo, l'EA coincide con il SC nel caso di servizi di interesse nazionale e, generalmente, anche nel caso di servizi di interesse regionale. Qualora si conferissero agli enti locali funzioni e compiti relativi a servizi marittimi che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (ex art. 7 del d.lgs. n. 422/97) verrebbe a mancare la coincidenza tra il soggetto titolare delle competenze programmate, che rimarrebbero in capo alla Regione, ed EA, che sarebbe costituito dall'Ente locale a cui tali funzioni e compiti sono conferiti. Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura.

Misura 4 – Obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN

Sintesi dei contenuti

La Misura 4 del Documento prevede che l'IN adotti gli schemi di contabilità regolatoria (conti economici, stati patrimoniali, dati tecnici) di cui al Prospetto 6 dell'Annesso 1 e stabilisce i criteri ai fini dell'allocazione delle componenti economiche e patrimoniali a ciascun contratto di servizio di trasporto marittimo passeggeri onerato da OSP. Nel caso in cui l'IN sia titolare di più CdS, i prospetti di contabilità regolatoria sono forniti separatamente per ciascun CdS, distinguendo altri servizi di interesse economico generale eventualmente eserciti, nonché altre attività di tipo commerciale. Con specifico riferimento ai conti economici (costi e ricavi), i prospetti di contabilità regolatoria devono essere forniti per linea, distinguendo le componenti relative ai servizi marittimi OSP e non OSP.

La Misura definisce, altresì, modalità e tempistiche di compilazione dei formati di contabilità regolatoria e dati tecnici. Infine, prevede che gli schemi di contabilità regolatoria e la Relazione illustrativa redatta a corredo siano certificati da una società di revisione indipendente e inviati dall'IN all'Autorità e all'EA titolare del CdS.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 4.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	2	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	<p>Lo <i>stakeholder</i> esprime apprezzamento in merito alla contabilità regolatoria per linea che garantirà a SC/EA un livello conoscitivo di dettaglio, oggi non disponibile.</p> <p>In relazione alla prescrizione di cui al punto 2, lo <i>stakeholder</i> chiede di chiarire se debbano o meno essere compresi – sia pure a latere – nei conti economici dei CdS anche i proventi derivanti da altre attività commerciali connesse all'esercizio dei servizi di trasporto in OSP, quali, ad esempio, i proventi da attività di merchandising, da sponsorizzazioni pubblicitarie, attività di ristorazione e altro, anche in esito a quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione che disciplina gli aiuti di stato per la prestazione di SIEG (2012/C/8/02), ad oggi applicato nel senso della onnicomprensività di tali voci.</p>	Da respingere

Valutazioni 4.1

Il riferimento alla Comunicazione SIEG è corretto in relazione agli introiti diversi dai ricavi da tariffa percepiti grazie alla fornitura del servizio (ad es. i servizi di bordo), che devono essere dedotti dai costi al fine di determinare la compensazione. Diverso è il riferimento alla lettera c) del punto 2 dove per altre attività commerciali, si intendono altri servizi di trasporto effettuati al di fuori del/dei CdS. La distinzione di tali attività da quelle effettuate nell'ambito del/dei CdS ha lo scopo di evitare che costi relativi ad attività rese in regime concorrenziale possano essere attribuiti alle attività sussidiate. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 4.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	3	Assarmatori	Con particolare riferimento agli schemi di contabilità regolatoria, di cui al punto 3 (iii) della Misura, lo <i>stakeholder</i> suggerisce di specificare come debba intendersi la dicitura “per la totalità delle attività esercite dall'IN”.	Da respingere

Valutazioni 4.2

Per "totalità delle attività esercite dalla IN" si intendono le attività elencate al punto 2 della Misura 4. La fornitura di schemi separati anche relativi ad attività diverse da quelle esercite nell'ambito del/dei CdS ha lo scopo di evitare che costi relativi ad attività rese in regime concorrenziale possano essere attribuiti alle attività sussidiate. Detto diversamente, la "totalità delle attività esercite dalla IN" sono tutte le attività che risultano dal bilancio di esercizio, che sono state aggregate in specifici gruppi nella Misura 4, punto 2. Pertanto, la Misura è stata modificata per chiarire la necessità che l'IN fornisca dati relativi a tutte le attività a cui afferiscono le poste del bilancio di esercizio, in maniera da poter riconciliare con gli stessi dati di bilancio i diversi prospetti di contabilità regolatoria.

Osservazione 4.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	3, Prospetto 6	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce di rimuovere i riferimenti al trasporto merci presenti sia nello Schema di atto di regolazione sia nell'Annesso 1 (Prospetto 3, Prospetto 6), in quanto possono essere attribuite a ciascun CdS esclusivamente le componenti economiche e patrimoniali oggettivamente allocabili allo stesso e inoltre tali informazioni risultano non ricomprese nell'ambito di trattazione della delibera ART n. 89/2018, recante le misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole.	Da respingere

Valutazioni 4.3

In base al punto 56 della Comunicazione della Commissione "sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale" (di seguito: Comunicazione SIEG) "[t]utti gli introiti che l'impresa percepisce grazie alla fornitura del servizio di interesse economico generale devono essere invece dedotti". Pertanto, eventuali ricavi derivanti dal trasporto merci effettuato nell'ambito del CdS devono essere considerati (dedotti) al fine di determinare la compensazione e inseriti tra le voci del PEF e della contabilità regolatoria. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 4.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	13	Liberty Lines	Lo <i>stakeholder</i> chiede la specificazione delle modalità (i.e. principio di revisione o documento ufficialmente riconosciuto) che la società di revisione deve adottare per produrre la "certificazione di conformità" richiesta.	Da accettare parzialmente

Valutazioni 4.4

Al fine di chiarire le modalità di produzione della certificazione di conformità si è proceduto a una lieve riformulazione della Misura 4, punti 14 e 15. Per ulteriori specificazioni in merito, si vedano le successive osservazioni e relative valutazioni.

Osservazione 4.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione

4	14 e 15	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> ritiene che la previsione, non rilevabile in alcuna convenzione vigente, di due distinte società di revisione, l'una incaricata di certificare il bilancio di esercizio e l'altra di certificare gli schemi di contabilità regolatoria e la relazione illustrativa, risulta gravosa per l'IN in termini economici e gestionali. Qualora sul punto non dovessero essere apportate modifiche, lo <i>stakeholder</i> propone di ricomprendere il costo per la consulenza relativa alla seconda società tra i costi compensabili e di estendere la durata massima di affidamento dell'incarico alla società di revisione, attualmente di 3 anni, al fine di poterlo meglio adattare alla durata della specifica convenzione.	Da accettare parzialmente
---	------------	--------------------	--	------------------------------

Valutazioni 4.5

Per quanto concerne l'indipendenza del soggetto revisore della Contabilità Regolatoria rispetto a quello del bilancio, la formulazione proposta è coerente con i precedenti atti dell'Autorità (delibera ART n. 120/2018) ed è finalizzata a una maggiore garanzia di indipendenza.

Con riferimento al secondo punto, i costi relativi a servizi connessi alla prestazione del servizio oggetto del CdS possono essere inseriti tra i "Costi amministrativi e generali" all'interno della voce "Servizi" dello Schema 1 - Conto Economico, del PEF dei concorrenti presentato in sede di offerta nonché nello stesso prospetto relativo alla contabilità regolatoria.

L'osservazione circa la possibilità di estendere la durata dell'incarico della società di revisione di cui al punto 14 può essere accolta e pertanto si riformula il punto, prevedendo che l'incarico sia prorogabile previa verifica della permanenza dei requisiti di professionalità e indipendenza in capo alla società incaricata.

Osservazione 4.6

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	14	Liberty Lines	<p>Lo <i>stakeholder</i> chiede di specificare, ed eventualmente modificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la possibilità di prorogare l'incarico alla società di revisione oltre la durata massima di tre anni attualmente prevista, considerata anche l'assenza di tale limitazione per la certificazione del bilancio; - il concetto di indipendenza dalla Società di Revisione che certifica il bilancio inteso come impedimento ad adempiere anche agli obblighi di cui al punto 13. 	Da accettare parzialmente

Valutazioni 4.6

L'osservazione sulla prorogabilità dell'incarico della società di revisione di cui al punto 14 è accoglibile. Si ritiene, pertanto, di riformulare il punto, prevedendo che l'incarico sia prorogabile previa verifica della permanenza dei requisiti di professionalità e indipendenza in capo alla società incaricata.

Per quanto concerne l'indipendenza del soggetto revisore della Contabilità Regolatoria rispetto a quello del bilancio, la formulazione proposta è coerente con i precedenti dell'Autorità (del. ART n. 120/2018) ed è finalizzata a una maggiore garanzia di indipendenza.

Osservazione 4.7

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Prospetto 6	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce specifiche modifiche in merito alle voci che figurano nel Prospetto 6, con particolare riferimento alle modalità di rilevazione e allocazione delle voci di Conto Economico e Stato Patrimoniale, tenuto	Da accettare parzialmente

		conto della previsione di una contabilità regolatoria per linea. Lo <i>stakeholder</i> richiede inoltre alcune specificazioni relative a singole voci della contabilità regolatoria.	
--	--	---	--

Valutazioni 4.7

La prima parte dell'osservazione suggerisce criteri di rilevazione e allocazione delle singole voci che non sono stati oggetto della Misura. Tuttavia, si ritiene che previsione della contabilità regolatoria per linea non escluda la possibilità di rilevare le voci, in un primo momento, in relazione a centri di costo diversi dalla linea (ad es. la nave), allocate poi alla stessa sulla base di *driver* oggettivi quali passeggeri trasportati o giorni di impiego della nave sulla specifica linea come suggerito dallo *stakeholder*.

Inoltre, analogamente a quanto già operato dall'Autorità in altri settori (da ultimo per il comparto ferroviario regionale, v. delibera 120/2018), le prime previsioni di contabilità regolatoria non hanno incluso anche i *driver* di attribuzione dei costi comuni, ad eccezione fatta per i c.d. *overhead*. Questo, da un lato, impone costi meno gravosi agli operatori, che tra l'altro sono chiamati ad adottarla anche per i contratti di servizio già esistenti, dall'altro l'analisi delle contabilità regolatorie fornite dagli operatori consentirà all'Autorità di individuare eventuali criticità e le migliori *best practices* che le consentiranno di intervenire più efficacemente in seguito, dopo un periodo di osservazione di tre anni, come previsto nella delibera di approvazione dell'Atto di regolazione.

Si ritiene inoltre, ai fini di una maggiore chiarezza del testo della Misura, di specificare il riferimento al "naviglio" nella voce "noleggi passivi" e, per coerenza, nella voce "noleggi attivi".

Con riferimento alla voce "incrementi di immobilizzazioni per lavori interni" si rimanda all'osservazione 8.2 e alle relative valutazioni.

Con riferimento alla voce accantonamenti per rischi, si ritiene di dover estendere il riferimento all'utilizzo dei fondi già presente nel PEF anche alla contabilità regolatoria. Conseguentemente è stato modificato il Prospetto 6.

1.4 Titolo II – BANDO DI GARA

Misura 5 – Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara

Sintesi dei contenuti

La Misura 5 del Documento, richiamando il contenuto del Prospetto 2 dell'Annesso 1, stabilisce il set minimo di informazioni da rendere disponibili ai possibili partecipanti alla procedura di affidamento, nelle diverse fasi di gara. Tali informazioni, tra le quali ricadono anche gli aspetti qualitativi del servizio che si intende affidare, sono individuate anche a seguito degli esiti delle consultazioni con i portatori di interesse di cui alla Misura 2.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 5.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5	Prospetto 1	AGCM	In relazione al set informativo da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara, l'Autorità esprime un orientamento favorevole a quanto previsto dalla Misura sottolineando come la messa a disposizione ai partecipanti delle informazioni	Da respingere

			debba avvenire con modalità che non agevolino o incentivino il coordinamento tra operatori concorrenti.	
--	--	--	---	--

Valutazioni 5.1

Nel condividere le finalità espresse nell'osservazione rileva come il Prospetto 1 fornisca una serie di informazioni di base funzionali alla valutazione della manifestazione di interesse per l'esercizio del servizio gravato da OSP orizzontali. La tipologia e il grado di dettaglio delle informazioni richieste nel Prospetto 1 sono state definite anche nel rispetto delle finalità sopra espresse, per tale ragione non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 5.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5	Prospetto 2	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce di inserire tra le informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara anche quella relativa alla "have di riserva", come definita dettagliatamente al precedentemente punto 2.1.	Da respingere

Valutazioni 5.2

Le informazioni relative all'eventuale nave di riserva vanno inserite dall'EA nel Prospetto 2b alla voce "*Mezzi nautici, caratteristiche e dotazioni di bordo minime*", non è necessario pertanto prevedere una voce apposita e modificare il Prospetto.

Osservazione 5.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5	2	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> ritiene che gli aspetti qualitativi del servizio non debbano essere oggetto della Consultazione in quanto non compatibili con i requisiti tassativi che possono essere imposti tramite OSP.	Da respingere

Valutazioni 5.3

L'art. 4, comma 2 del reg. n. 3577/92 elenca tassativamente i requisiti che possono essere oggetto di OSP, escludendo la possibilità di contemplare aspetti qualitativi. Come ribadito dalla COM (2014) 232, tuttavia, l'art. 2. par. 3, prevede la possibilità di comprendere all'interno dei CdS servizi di trasporto conformi, *inter alia*, a determinate norme di qualità. Pertanto, gli aspetti qualitativi del servizio possono (anzi, devono) essere oggetto della consultazione.

Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 5.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5	Prospetto 2	Assarmatori	Relativamente il Prospetto 2a lo <i>stakeholder</i> suggerisce di specificare le caratteristiche fondamentali del naviglio, mentre, relativamente il Prospetto 2b chiede che vengano specificate le tempistiche entro le quali il GU dovrà corrispondere il TFR dei lavoratori trasferiti all'IN subentrante.	Da respingere

Valutazioni 5.4

Con riferimento alla voce "caratteristiche del naviglio" (Prospetto 2a), spetta all'EA individuare gli elementi che si ritengono fondamentali al fine di individuare l'unità più idonea per l'espletamento del servizio. Non si ritiene pertanto di dover modificare il Prospetto 2a. Con riferimento al Prospetto 2b, valgono le considerazioni relative alle osservazioni sulla clausola sociale. Non si ritiene pertanto di dover modificare il Prospetto 2b.

Misura 6 – Requisiti di partecipazione

Sintesi dei contenuti

La Misura 6 del Documento individua i criteri che l'EA segue per definire le condizioni di partecipazione alla gara evidenziando, nel caso in cui imponga requisiti ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla normativa vigente, la necessità di garantire attinenza e proporzionalità all'oggetto della gara, reciprocità e non discriminazione, adeguata quantificazione e armonizzazione al fine di evitare di creare barriere all'ingresso di IN potenzialmente interessate, verificando anche gli effetti sulla concorrenza di eventuali clausole restrittive. La Misura inoltre prevede che i partecipanti alla gara abbiano un patrimonio netto pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base d'asta, ai sensi dell'art. 48, c. 7, lett. b) del d.l. n. 50/2017.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 6.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
6	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> , come evidenziato anche in merito al quesito 2.1 (osservazione 2.3), ribadisce che il requisito relativo alla "nave di riserva" è da possedere/dimostrare sin dal momento di presentazione delle offerte, in quanto fondamentale affinché l'IN possa garantire la continuità del servizio in caso di impedimenti momentanei e imprevedibili. Pertanto, è da inserire tra i requisiti tecnico-operativi.	Da respingere

Valutazioni 6.1

La disponibilità del naviglio necessario allo svolgimento del servizio deve essere garantita dall'IN solo a decorrere dall'avvio dell'affidamento, pena la mancata stipula del relativo CdS, e pertanto non può essere richiesta come requisito di ammissione dei partecipanti alla gara. Tale considerazione deriva anche dalla prassi diffusa di noleggiare le navi e dall'esistenza di un mercato dell'usato piuttosto dinamico, che consentono alle IN di dotarsi dei mezzi necessari per l'effettuazione del servizio in tempo utile per l'avvio dell'affidamento anche nel caso in cui non li possiedano in fase di presentazione delle offerte. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 6.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
6	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> , evidenzia l'opportunità di introdurre, al fine di garantire un'adeguata capacità tecnico-organizzativa dei concorrenti per lo svolgimento del servizio oggetto di gara, una produzione minima annua per servizi analoghi negli ultimi tre anni solari pari ad almeno il 75% della produzione annua posta a gara.	Da respingere

Valutazioni 6.2

Al di là della previsione di legge di cui all'art. 48, comma 7 - lettera b) del d.l. n. 50/2017, l'EA stabilisce i requisiti di partecipazione nel rispetto dei principi di attinenza e proporzionalità all'oggetto della gara, nonché di parità di trattamento. Il requisito proposto parrebbe rientrare invece nelle fattispecie di cui al punto 4, lettera a) della Misura (sovradimensionamento dei parametri), da evitare al fine di non generare barriere alla partecipazione delle IN potenzialmente interessate. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Misura 7 – Criteri di aggiudicazione

Sintesi dei contenuti

La Misura 7 del Documento disciplina il contenuto nei documenti di gara ai fini alla procedura di aggiudicazione. In particolare, è richiesta l'introduzione nei documenti di gara degli obiettivi da perseguire per soddisfare le esigenze di mobilità, dei correlati criteri di aggiudicazione e delle modalità di valutazione (ponderazione e attribuzione punteggi). Gli obiettivi dovranno tener conto di aspetti legati all'efficacia, all'efficienza, e alla qualità del servizio. Ulteriori tipologie di obiettivi potranno essere individuate dall'EA, ad esempio, in termini di gestione del servizio, sostenibilità ambientale ed integrazione dei sistemi di trasporto. La definizione dei criteri di aggiudicazione dovrà avvenire nel rispetto dei principi generali di trasparenza della procedura di gara, proporzionalità ed economicità rispetto alle caratteristiche dei servizi oggetto di affidamento, parità di trattamento e non discriminazione a beneficio di tutti gli operatori potenzialmente interessati, nonché tenendo in considerazione le modalità di allocazione dei rischi.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 7.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
7	1	AGCM	L'Autorità condivide la preoccupazione dell'ART, espressa nella Relazione illustrativa, sul rischio che la soglia massima di attribuzione del punteggio economico del 30%, pur se prevista dall'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal d.lgs. 56/2017 (30%), comporti un'ingiustificata limitazione dell'offerta economica con effetti negativi sulla concorrenza e condivide altresì le proposte che l'ART fa alle stazioni appaltanti per attenuare tale rischio ed esplicitate nella Relazione illustrativa.	Da respingere

Valutazioni 7.1

La soglia del 30% è prevista dall'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016 e pertanto a essa si fa riferimento all'interno della Misura, per tale motivo non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 7.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
7	4	AGCM	L'Autorità condivide quanto previsto in merito ai criteri di aggiudicazione e ne suggerisce un'integrazione al fine di prevenire la definizione di criteri specifici a beneficio degli <i>incumbent</i>	Da accettare

Valutazioni 7.2

Si accoglie l'osservazione. La Misura è stata integrata con il nuovo punto 5 nel quale è esplicitato che l'EA definisce i criteri di aggiudicazione dell'offerta secondo principi di adeguatezza rispetto alle esigenze di svolgimento del servizio evitando di utilizzare criteri riferiti a specifiche caratteristiche tecniche del

naviglio che possano costituire pregiudizio alla concorrenza potenziale di tutte le IN potenzialmente interessate in possesso dei requisiti.

Osservazione 7.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
7	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> richiede la specificazione, tra i criteri di aggiudicazione, di una premialità per l'utilizzo di naviglio nuovo o soggetto a <i>revamping</i> .	Da accettare parzialmente

Valutazioni 7.3

In base al punto 4 della Misura 7, spetta all'EA definire i criteri di aggiudicazione in relazione agli obiettivi perseguiti e nel rispetto dei principi generali di trasparenza della procedura di gara, proporzionalità ed economicità rispetto alle caratteristiche dei servizi oggetto di affidamento, parità di trattamento e non discriminazione a beneficio di tutti gli operatori potenzialmente interessati. Nel rispetto dei principi sopra esposti, l'EA potrà pertanto prevedere anche requisiti relativi all'età del naviglio (ad es. tra le caratteristiche dell'offerta). Si accoglie quindi parzialmente l'osservazione; il punto 4 c) sub IV è stato pertanto integrato inserendo tra le caratteristiche dell'offerta l'età media del naviglio, e la presenza di eventuali interventi di *revamping*.

Misura 8 – Criteri di calcolo del corrispettivo a base d'asta e redazione del PEF dell'EA

Sintesi dei contenuti

La Misura 8 del Documento prevede che l'EA predisponga un Piano Economico Finanziario (PEF), secondo gli schemi 1-4 di cui al Prospetto 3 dell'Annesso 1, per la determinazione del corrispettivo a base d'asta a copertura delle compensazioni per gli OSP. Il PEF dell'EA consente sia di stimare un corrispettivo congruo e tale da garantire l'equilibrio economico-finanziario per tutta la durata dell'affidamento sia di confrontare le offerte presentate in sede di gara. Inoltre, in sede di gara l'EA rende noto il solo corrispettivo a base d'asta risultante dal PEF e rende disponibili gli schemi utilizzati per il relativo calcolo al fine di consentire la predisposizione del PEF a supporto dell'offerta presentata da parte dei partecipanti alla gara. La Misura specifica poi che gli strumenti individuati si applicano agli affidamenti in concessione e demanda agli EA la possibilità di estenderne l'utilizzo anche agli affidamenti in appalto.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 8.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
8	Prospetto 2	Assarmatori	<p>Lo <i>stakeholder</i> evidenzia che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nell'ambito della tipologia di informazione "trasferimento del personale" deve essere ricompresa l'indicazione delle tempistiche entro cui il GU corrisponderà il TFR dei lavoratori trasferiti alla IN subentrante, per garantire uniformità della disciplina a livello nazionale; • la tipologia di informazione "servizio, condizioni minime di qualità" non risulta in linea con quanto disposto dall'art. 4, par. 2 del reg. n. 3577/92, in quanto le CMQ non possono essere stabilite nell'ambito di OSP e, pertanto, ne suggerisce l'espunzione. 	Da respingere

Valutazioni 8.1

In merito alla disciplina del trasferimento del personale, la Misura 2 è stata riformulata a seguito della consultazione. Con particolare riferimento alle modalità di gestione del fondo TFR si rimanda pertanto al contratto nazionale di settore applicato.

Con riferimento al secondo punto, l'osservazione è corretta solo con riferimento agli OSP applicati orizzontalmente e non in caso di affidamento di Cds. In base alla Comunicazione interpretativa infatti, *"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"*. Pertanto, il riferimento al "servizio" nel Prospetto 2b risulta corretto e non necessita di alcuna modifica.

Osservazione 8.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
8	Prospetto 3	Assarmatori	<p>Lo stakeholder, suggerisce:</p> <p>a) <u>di specificare</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> – la voce "noleggi passivi" inserendo il riferimento "naviglio"; – il motivo di inserimento della voce "incrementi ed immobilizzazioni per lavori"; – se con la voce di costo di esercizio "sicurezza trasporto passeggeri e veicoli" si intendano i costi di security. <p>b) <u>di inserire</u> la voce "noleggi figurativi", al fine di riconoscere un costo figurativo di noleggio, basato sui valori di mercato, nel caso in cui l'IN impieghi navi il cui costo risulta essere già interamente ammortizzato.</p>	Da accettare parzialmente

Valutazioni 8.2

Si ritiene di accogliere la richiesta di specificare il riferimento al "naviglio" per la voce "noleggi passivi" e, per coerenza, si ritiene di dover modificare anche la voce "noleggi attivi".

La voce "incrementi di immobilizzazioni per lavori interni" corrisponde alla voce A.4 del Conto Economico (art. 2425), tuttavia considerato lo scarso rilievo nel settore oggetto di regolazione si è proceduto all'espunzione della stessa dai Prospetti 3 e 6 dell'Annesso 1.

La voce "Sicurezza passeggeri e veicoli" comprende i costi di esercizio relativi a safety e security attinenti al servizio pubblico e sostenuti direttamente dall'IN. Non rientrano invece in tale voce i diritti di security portuale applicati alle tariffe passeggeri che sono rilevate nella voce "acquisizione e traffico" qualora compresi tra i ricavi nelle voci relative ai noli.

Con riferimento all'impiego di naviglio completamente ammortizzato, l'EA nel predisporre il PEF simulato stima le quote di ammortamento necessarie per prevenire alla definizione di una base d'asta adeguata alla copertura dei costi originati dall'adempimento del servizio pubblico.

Per quanto sopra esposto, il Prospetto 3 e 6 sono conseguentemente modificati.

Osservazione 8.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
8		Conferenza delle Regioni e	Lo stakeholder chiede chiarimenti in merito all'applicazione dei criteri della delibera CIPE n. 111/2007 ai servizi marittimi	Da respingere

	delle Province Autonome	inerenti CdS non rientranti nelle fattispecie previste dall'art. 1, comma 999 della l. 27 dicembre 2006 n. 296. Lo <i>stakeholder</i> , in analogia ai settori TPL gomma e ferro, ritiene necessario che le misure regolatorie siano accompagnate dalla determinazione dei costi standard unitari per i servizi marittimi, da declinarsi in relazione alle diverse tipologie di trasporto (unità veloci e M/N), al fine di consentire uniformità operativa sul territorio nazionale.	
--	--------------------------------	---	--

Valutazioni 8.3

L'art. 1, lettera e) del d. lgs. n. 430/1997 attribuiva al CIPE, *inter alia*, la competenza di definire le linee guida ed i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ferme restando le competenze delle autorità di settore.

L'art. 1, comma 999 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (successivamente abrogato dal comma 25 dell'art. 19-ter, D.L. 25 settembre 2009, n. 135) stabiliva che le convenzioni stipulate ai sensi del comma 998 rientrano nell'ambito delle attribuzioni del CIPE in materia di servizi di pubblica utilità di cui al citato d.lgs. n. 430/1997.

Pertanto, si ritiene che l'applicazione della delibera CIPE in oggetto non possa trovare applicazione diversa dalle convenzioni di cui alla citata l. n. 296/2006 e, in generale, che le competenze CIPE in materia debbano essere lette in considerazione delle sopravvenute attribuzioni dell'ART.

Infine, la delibera non esclude in alcun modo il ricorso al criterio del costo standard come "elemento di riferimento" per la determinazione della base d'asta ai sensi del dettato di legge, in relazione anche alle specifiche caratteristiche dell'affidamento e dei fattori di contesto. Per quanto invece riguarda gli obiettivi di efficientamento, esiste un riferimento ai parametri di costo efficiente stimati dall'ART solo nel caso del servizio di trasporto ferroviario, rimanendo pertanto in capo agli EA la determinazione di tali valori per le altre modalità di trasporto (quindi anche rispetto al costo standard). Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Misura 9 – Criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione

Sintesi dei contenuti

La Misura 9 del Documento disciplina la definizione, a cura dell'EA, della matrice dei rischi sulla base del modello fornito al Prospetto 4 dell'Annesso 1, ribadendo la possibilità per l'EA di integrare tale matrice con ulteriori tipologie di rischio, nonché l'individuazione nei documenti di gara di eventuali misure di mitigazione dei rischi allocati. Al termine di ciascun periodo regolatorio è richiesta la valutazione, da parte dell'EA, della permanenza in capo alle parti dei rischi allocati con eventuale revisione delle misure di mitigazione.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 9.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
9	Prospetto 4	ANAC	Con riferimento alla Matrice dei rischi, l'Autorità richiede di armonizzare lo schema proposto con il prospetto di cui alle Linee guida n. 9 ANAC recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato".	Da accettare

Valutazioni 9.1

Si accoglie l'osservazione. La Misura 9 è stata parzialmente riformulata in particolare al fine di prevedere nella Matrice il riferimento agli articoli del CdS che disciplinano gli aspetti relativi ai rischi; inoltre il contenuto della Matrice di cui all'Annesso 1 è stato modificato per armonizzare il prospetto con quello proposto dall'ANAC nei documenti richiamati nell'osservazione.

Osservazione 9.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
9	Prospetto 4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> , per maggiore chiarezza, suggerisce modifiche della terminologia utilizzata nella Matrice dei rischi in particolare per la colonna "responsabilità".	Da accettare

Valutazioni 9.2

Si accoglie l'osservazione, per una maggiore chiarezza è riformulata la terminologia utilizzata per indicare il contenuto della citata colonna del Prospetto 4.

Osservazione 9.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
9	Prospetto 4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce l'applicazione automatica del meccanismo di cui al punto 4) della Misura 17 sia in caso di aumenti dei costi di fattori non prevedibili né controllabili da IN e IA, sia in caso di variazione dei costi CCNL di settore.	Da respingere

Valutazioni 9.3

L'allocazione di cui alla Matrice dei rischi risulta compatibile con il trasferimento del rischio operativo che caratterizza le concessioni. Come precisa la direttiva 2014/23/UE (direttiva concessioni) "*Un rischio operativo dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti*" e pertanto anche i rischi in oggetto possono essere trasferiti interamente all'IN. Sia il costo del carburante che il CCNL di settore sono al di fuori del controllo di entrambe le parti per cui in linea con il concetto di rischio operativo si ritiene siano da attribuire principalmente all'IN. Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura.

Misura 10 – Determinazione del margine di utile ragionevole

Sintesi dei contenuti

La Misura 10 del Documento prevede che la misura del margine di utile ragionevole, necessaria per la predisposizione/revisione/aggiornamento del PEF, sia richiesta all'Autorità dall'EA. Il valore del tasso di remunerazione del capitale investito netto da riconoscere all'IN durante il periodo dell'affidamento, è rilasciato entro 30 giorni dalla richiesta ed è determinato con il metodo del WACC.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 10.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
10	2	Liberty Lines	Lo <i>stakeholder</i> chiede l'elencazione, anche esemplificativa, delle voci "quota d'indebitamento finanziario", "quota di capitale proprio", "Capitale Investito Netto", nonché di tenere conto delle operazioni di noleggio e leasing per il calcolo del tasso di	Da accettare parzialmente

		remunerazione del CIN, stante il frequente ricorso in luogo della proprietà in ambito marittimo.	
--	--	--	--

Valutazioni 10.1

Con riferimento alla richiesta di specificazione delle voci di cui al punto 2, come evidenziato nella Relazione illustrativa del Documento, la voce "quota di indebitamento finanziario" misura il rapporto tra le fonti di finanziamento "esterne" o capitale di terzi (i.e. debiti finanziari, a breve e medio-lungo termine) e il totale delle fonti di finanziamento dell'impresa. Al contrario, la "quota di capitale proprio", misura il rapporto tra l'*equity*, che rappresenta una fonte "interna" di finanziamento, e il totale delle fonti dell'impresa. Il capitale investito netto (CIN) è invece definito nel del Prospetto 3 dell'Annesso 1 (schema 2), che riporta le voci di bilancio (con indicazione della corrispondente voce dello Stato Patrimoniale *ex art. 2424 del codice civile*) che contribuiscono alla formazione del dello stesso CIN laddove imputabili alle attività di servizio pubblico. Ciò considerato, non si ritiene di dover procedere alla modifica della Misura, né del relativo Prospetto.

La seconda parte dell'osservazione solleva una questione condivisibile alla luce dell'analisi del settore che conferma il frequente ricorso al noleggio/leasing delle unità navali. Con riferimento a tale tematica, inoltre, recentemente, il principio contabile *International Financial Reporting Standards* (IFRS) n. 16 ha riformato la materia (seppure esclusivamente per le società che applicano i principi contabili internazionali) prevedendo l'eliminazione della distinzione tra *leasing* finanziario/operativo con un unico modello di contabilizzazione del diritto all'uso tra le attività dello Stato Patrimoniale e del valore attuale dei canoni futuri tra le passività finanziarie. Nelle more dell'estensione da parte dell'Organismo Italiano della Contabilità (OIC) dei contenuti del citato principio IFRS n. 16 alle imprese soggette ai principi contabili nazionali, si ritiene opportuno prevedere che il CIN possa includere anche tali valori laddove il *leasing/noleggio* in questione presenti le caratteristiche previste dall'IFRS 16. A tal fine, nello schema 2 del Prospetto 3 è inserita una nota che richiama tale possibilità.

Osservazione 10.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
10	2	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> chiede che per il calcolo del <i>gearing</i> sia considerato un orizzonte temporale più ristretto rispetto a quello attualmente previsto pari a 5 anni, ad esempio limitato all'ultimo biennio, al fine di contenere le possibili oscillazioni della leva finanziaria relative a società terze.	Da respingere

Valutazioni 10.2

L'osservazione deve essere respinta. L'obiettivo di definire un *gearing* di settore è proprio quello di considerare un valore che non risenta delle oscillazioni delle singole aziende ma che sospinga le IN a raggiungere un dato ottimale di settore. La riduzione dell'arco temporale appare invece andare nella direzione contraria, esponendo maggiormente il dato a situazioni contingenti. In ogni caso gli andamenti di settore delle diverse variabili economico-finanziarie che incidono sul WACC costituiscono oggetto di analisi e monitoraggio da parte degli Uffici e potranno essere riconsiderati in sede di aggiornamento dell'Atto di regolazione, come prevista nella delibera di approvazione.

Misura 11 – Piano economico-finanziario dei concorrenti

Sintesi dei contenuti

La Misura 11 del Documento disciplina la predisposizione, da parte dei partecipanti alla gara, del Piano economico-finanziario (PEF) a supporto della sostenibilità economico dell'offerta presentata per il periodo di durata dell'affidamento e da redigere tenendo conto degli schemi di cui al Prospetto 3 dell'Annesso 1. Al

termine di ciascun periodo regolatorio è verificato l'equilibrio economico finanziario attraverso la predisposizione da parte dell'IN di un PEF aggiornato nei termini richiamati dalla Misura 17.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 11.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
11	Prospetto 3	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> , nel segnalare la possibilità di sgravi fiscali e contributivi ex l. n. 30/1998 derivanti dall'iscrizione nel registro navi adibite alla navigazione internazionale, chiede l'esplicitazione nel PEF (e nella Contabilità Regolatoria) dei costi al netto delle agevolazioni. Inoltre, richiede di prevedere l'obbligo per l'EA di monitorare l'effettivo rispetto di quanto indicato in sede di gara, al fine di segnalare inadempienze alle Autorità competenti da sanzionare, a seconda della fattispecie, anche prevedendo la risoluzione del contratto stipulato tra l'IN e l'EA.	Da accettare

Valutazioni 11.1

Si accoglie l'osservazione, il Prospetto 3 e il Prospetto 6 sono stati integrati esplicitando che il costo del personale è al netto degli (eventuali) sgravi fiscali di cui alla l. n. 30/1998.

Misura 12 – Termine per la presentazione delle offerte

Sintesi dei contenuti

La Misura 12 del Documento stabilisce che il termine minimo per la presentazione delle offerte è di 110 giorni dalla pubblicazione del bando di gara o invio della lettera di invito ed è definito in funzione della complessità del programma di esercizio e della valutazione degli investimenti. In casi particolari l'EA può prevedere un termine inferiore, ad esempio nel caso in cui metta a disposizione le navi per l'effettuazione del servizio, comunque nel rispetto dei limiti di legge.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 12.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
12	2	AGCM	L'Autorità, auspica una formulazione più chiara, con eventuale specificazione di due distinti termini minimi, in base alla presenza/assenza della previsione, da parte dell'EA, della messa a disposizione del naviglio da parte dell' <i>incumbent</i> , e dettagliando le circostanze in cui è possibile discostarsi dal termine minimo.	Da respingere

Valutazioni 12.1

Il termine minimo per la presentazione delle offerte individuato è in linea con quanto previsto dalla delibera ART n. 49/2015, ripreso dalla delibera ART n. 143/2018, e persegue l'obiettivo di garantire la massima partecipazione alla gara, favorendo la concorrenza, e la possibilità per i partecipanti di formulare offerte ben ponderate. Il temine minimo fissato è stato ottenuto analizzando le singole fasi che una IN che intenda partecipare alla gara sviluppa al fine di presentare un'offerta e attribuendo a ciascuna di esse un tempo minimo necessario. In particolare: analisi della *data room*, non inferiore a 30 giorni; svolgimento di

sopralluoghi e proposizioni di quesiti all'EA, non inferiore a 25 giorni; valutazione complessiva delle informazioni, preparazione del business plan e della matrice dei rischi/opportunità, nonché ricerca delle fonti di finanziamento: non inferiore a 25 giorni; approvazioni interne: non inferiore a 30 giorni. Attraverso il punto 2 della Misura si è mantenuta la possibilità per l'EA di derogare al termine minimo pari a 110 giorni nel caso in cui le navi necessarie all'esecuzione del servizio siano messe a disposizione dei partecipanti alla gara. Pur apprezzando l'osservazione dell'AGCM, il cui accoglimento consentirebbe di fornire agli EA strumenti di maggior dettaglio, si ritiene che le valutazioni che possono comportare una riduzione del termine minimo attengano a considerazioni specifiche della singola fattispecie e conseguentemente siano correttamente valutabili esclusivamente dall'EA. Pertanto, non si ritiene opportuno modificare il termine minimo con le modalità richieste. Osservazione 12.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
12	1	Assarmatori	Al fine di rendere più rapido il procedimento volto all'aggiudicazione della gara, lo <i>stakeholder</i> suggerisce di ridurre il termine minimo a 60 giorni, lasciando la possibilità di estenderlo in funzione della complessità del programma di esercizio e della valutazione di eventuali investimenti.	Da respingere

Valutazioni 12.2

Il termine è definito in linea con quello previsto dalla delibera ART n. 49/2015 e riproposto nella delibera ART n. 143/2018 al fine di favorire la massima partecipazione delle IN alla gara. La riduzione del termine minimo come richiesto nell'osservazione contrasterebbe tale principio, riducendo sensibilmente la possibilità di partecipazione delle imprese. Considerato che il termine minimo pari a 110 giorni è stato ottenuto analizzando le singole fasi necessarie a definire un'offerta di gara (per maggiori dettagli si rimanda alle Valutazioni 12.1), che non si ravvedono particolari esigenze che richiedano la velocizzazione del procedimento e che rimane in capo all'EA la facoltà di ridurre il termine minimo nel caso in cui il naviglio sia messo a disposizione dei partecipanti alla gara (punto 2 della Misura), non risulta opportuno ridurre il termine minimo. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Misura 13 – Criteri di nomina delle commissioni giudicatrici

Sintesi dei contenuti

La Misura 13 del Documento richiama gli aspetti di professionalità e competenza che i soggetti, individuati dall'EA come membri delle commissioni giudicatrici, devono possedere. La Misura prevede, inoltre, la pubblicazione dei curricula dei commissari selezionati, il divieto per i commissari, per il primo triennio di validità del CdS, di ricoprire incarichi o funzioni conferiti da parte dei soggetti aggiudicatari; a tal proposito l'EA individua nel CdS specifiche azioni dissuasive/penalità nei confronti dell'IN affidataria.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 13.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
13	2	ANAC	L'Autorità rileva la necessità di concordare con ART la creazione di apposite sottosezioni dell'albo tenuto dall'ANAC per la nomina dei commissari alla luce dell'attuale meccanismo di funzionamento dell'Albo, al fine di consentire l'attuazione della Misura in argomento.	Da respingere

Valutazioni 13.1

In relazione all'osservazione di ANAC, si evidenzia che in esito all'interlocuzione con la stessa è stata prevista una nuova categoria professionale "specialisti in pianificazione e/o gestione dei trasporti" nell'apposita sezione delle Linee guida ANAC n. 5/2018 *"Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici"* - parte C, attualmente in fase di seconda consultazione. Non si ritiene, invece, di dover modificare la Misura.

Osservazione 13.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
13	4	ANAC	A fronte, nello specifico settore marittimo, del possibile ridotto numero di commissari in possesso degli specifici requisiti di esperienza e professionalità delineati dall'ART, l'Autorità suggerisce di ridurre la durata del periodo in cui soggetti aggiudicatari non possono conferire funzioni o incarichi ai soggetti che hanno preso parte alla commissione giudicatrice.	Da accettare

Valutazioni 13.2

Si accoglie l'osservazione. Il punto 4 della Misura 13 è stato riformulato per ridurre periodo di divieto di conferire incarichi al primo triennio e non più all'intera durata del contratto.

Osservazione 13.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
13	5	ANAC	L'Autorità suggerisce di raccordare quanto previsto nel punto 5 con quanto richiamato all'art. 42 del codice dei contratti in materia di conflitti di interesse.	Da accettare

Valutazioni 13.3

Si accoglie l'osservazione. Il punto 5 della Misura 13 è stato integrato ribadendo che l'EA assicura l'effettiva applicazione della Misura prevedendo azioni dissuasive e adeguate alle finalità di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 in materia di conflitti di interesse.

Misura 14 – Trasferimento del personale

Sintesi dei contenuti

La Misura 14 del Documento disciplina l'inserimento, da parte dell'EA, nella documentazione di gara, della clausola sociale relativa all'assorbimento, da parte dell'IN affidataria, di tutto il personale non dirigenziale del GU effettivamente impiegato nel servizio. A tale scopo il GU fornisce l'elenco del personale effettivamente impiegato nello svolgimento del servizio in coerenza con i costi del personale risultanti dalla contabilità regolatoria, indicando le informazioni di cui al Prospetto 2b dell'Annesso 1. La clausola sociale, la cui disciplina è riportata nel CdS, prevede che il trasferimento di personale all'IN affidataria avvenga nel rispetto delle condizioni previste dal vigente contratto nazionale di settore. L'accettazione della clausola sociale costituisce obbligo per gli operatori economici partecipanti alla gara a pena di esclusione. Il mancato rispetto della clausola sociale in sede di esecuzione costituisce inadempimento contrattuale.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 14.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
14	2	ANAC	<p>L'Autorità solleva dubbi di compatibilità tra la normativa speciale, d.l. n. 50/2017, e la normativa euro-unitaria e nazionale.</p> <p>Infatti, la comunicazione dell'UE n. 232/2014 chiarisce come l'imposizione dell'obbligo di rilevare le navi e l'equipaggio dell'operatore precedente, nella maggior parte dei casi, violerebbe il regolamento (CEE) n. 3577/ 92, in quanto sarebbe discriminatorio, impedendo agli armatori dell'Unione di presentare un'offerta che preveda l'uso delle proprie navi e conferendo un vantaggio all'operatore già insediato che si candidasse per la propria successione. La Corte di giustizia dell'Unione Europea⁵ sostiene che la formulazione delle clausole sociali deve tenere conto dei principi di libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi, concorrenza e libertà di impresa. Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 272/ 2018 ha evidenziato la necessità di un'interpretazione della clausola sociale orientata ai principi della giurisprudenza comunitaria⁶ e di quella nazionale⁷. Sul tema, l'ANAC, sollecitata dal Consiglio di Stato⁸, ha avviato una consultazione pubblica per definire Linee Guida inerenti alla disciplina delle clausole sociali, conformandosi alla sentenza del Consiglio di Stato n. 272/2018.</p> <p>Pertanto, l'Autorità suggerisce un approfondimento della questione al fine di verificare se il settore in esame sia caratterizzato da specificità tali da giustificare la previsione di una disciplina più stringente rispetto a quella delineata a livello comunitario e nazionale per altre fattispecie. In caso negativo, occorrerebbe valutare la possibilità di segnalare la problematica al Governo e al Parlamento o di procedere alla disapplicazione della disposizione contenuta nel d.l. n. 50/2017.</p>	Da accettare

Valutazioni 14.1

L'osservazione in esame, analogamente ad altre pervenute sulla misura 14 (vedi infra), ha evidenziato i profili di contrasto derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 48, comma 7, lettera e), del d. l. n. 50/2017, con i principi euro-unitari di concorrenza e libera iniziativa imprenditoriale.

Il tema della "clausola sociale" va inquadrato evidenziando le specificità delle disposizioni riferite al settore del TPL (art. 48 d.l. 50/2017) - ove si prevede l'applicabilità a "tutto" il personale dipendente del GU (non dirigenziale) e l'adozione delle condizioni del CCNL di settore e del contratto di secondo livello o territoriale del GU - rispetto a quelle generali previste per l'affidamento dei contratti pubblici (art. 50 d.lgs. 50/2016 – attuativo dell'art. 18 della dir. (UE) 2014/24) che non impongono vincoli altrettanto stringenti, anche alla luce dei principi comunitari e nazionali in materia.

Nonostante per il settore del TPL la disposizione di cui all'art. 48, comma 7, lett. e), del d.l. 50/2017 prevalga, stante il carattere di specialità, su quella di portata generale di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 50/2016 riferita a tutti i contratti pubblici e, in particolare, a quelli ad alta intensità di manodopera, sussistono tuttavia forti dubbi sulla possibilità di applicare quanto disposto dal citato art. 48, comma 7, lett. e), del dl 50/2017, senza

⁵ Corte di giustizia europea, grande sezione, 15 luglio 2015, causa C-271/2008; sez. IX, 18 settembre 2014, causa C- 549/13.

⁶ cfr. C.G. C-460/2002 e C-386-2003.

⁷ Art. 41 della Costituzione.

⁸ Cfr. parere n. 361 del 12/01/2018.

esporre la Misura a censure di incompatibilità con il diritto euro-unitario e con il principio costituzionale di libertà di impresa.

Pertanto, ai fini della stesura definitiva della Misura 14, si è valutato che:

- il mantenimento nella Misura, di un obbligo generalizzato di trasferimento di tutto il personale dal GU all'IN affidataria, senza tenere conto dell'autogoverno dei fattori di produzione e dell'autonomia di gestione del subentrante, nonché dell'obbligo di applicazione del CCNL di settore e del contratto di secondo livello o territoriale del GU, non sarebbe coerente con la finalità di conseguire l'efficienza delle gestioni, cui è improntata l'azione regolatoria dell'Autorità;
- in particolare, nel settore marittimo, una formulazione della Misura che attribuisca alla clausola sociale un effetto automatico per il trasferimento del personale si porrebbe in contrasto con il Reg. (CE) 3577/92 che impone la non discriminazione tra gli operatori comunitari; rimarrebbe infatti disatteso il principio di apertura del mercato in quanto i rigidi vincoli imposti dalla norma ne costituirebbero barriera all'ingresso, mettendo *l'incumbent* in una posizione di maggior favore rispetto agli altri concorrenti;
- il settore marittimo, in particolare, presenta specificità proprie del settore di cui si dovrebbe tenere conto nel disciplinare il trasferimento del personale tra gestore uscente e nuovo affidatario; esse sono correlate sia al peculiare mercato del lavoro marittimo, fortemente caratterizzato da contratti a tempo determinato o anche per singolo viaggio, sia all'organizzazione aziendale delle imprese marittime che possono disporre di una flotta già armata, da utilizzare per lo svolgimento del servizio oggetto di gara.

Pertanto, nel ritenere condivisibili le osservazioni in esame, la Misura è stata riformulata limitando la portata delle indicazioni dell'Autorità ai soli principi di carattere generale.

È mantenuto comunque il concetto di "pertinenza" del personale da trasferire come individuato negli schemi di contabilità regolatoria, in grado di contenere il rischio di eventuali effetti distorsivi, attraverso la correlazione del numero delle persone oggetto della clausola sociale con quello effettivamente impiegato dal GU nello svolgimento del servizio come risultante da contabilità regolatoria.

Osservazione 14.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
14		Liberty Lines	Lo <i>stakeholder</i> evidenzia perplessità in merito alla possibilità per l'IN, che già dispone di una flotta, armata in ragione delle tabelle d'armamento previste per le singole unità navali, di assorbire il personale del GU e ne ipotizza l'ammissibilità soltanto nel caso in cui l'aggiudicazione del servizio imponga all'IN subentrante un incremento della dotazione di mezzi da armare.	Da accettare

Valutazioni 14.2

Per una più ampia illustrazione delle le valutazioni relative alla disciplina del trasferimento del personale e delle modifiche apportate alla Misura 14 si rimanda alle valutazioni 14.1.

Osservazione 14.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
14		AGCM	L'Autorità prende atto dei recenti mutamenti nell'orientamento legislativo, volto alla tutela della stabilità occupazionale e all'adozione dei contratti collettivi, come si evince dall'art. 48, d.l. n. 50/2017, che impone la previsione nei bandi di gara del trasferimento senza soluzione di continuità, dal GU al nuovo gestore, di tutto il personale dipendente con l'esclusione dei	Da accettare

		dirigenti, applicando il CCNL di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal GU. L'Autorità apprezza le prescrizioni della Misura che, tenuto conto dell'orientamento euro-unitario e della giurisprudenza, paiono volte a ridurre l'impatto restrittivo della citata normativa, anche attraverso l'introduzione di un principio di coerenza tra il personale da trasferire e i dati di contabilità regolatoria e la richiesta di tener conto del fabbisogno effettivo, laddove vengano affidati servizi in quantità inferiori rispetto al precedente contratto. L'Autorità coglie l'occasione per rilevare che, nella Comunicazione interpretativa sul reg. n. 3577/92, la Commissione Europea evidenzia che, in ottemperanza al principio di non discriminazione, gli Stati membri non devono imporre obblighi ritagliati su misura per una data compagnia e tali da impedire l'accesso al mercato ad altri armatori, ponendo in particolare l'accento sull'obbligo di rilevare le navi e sull'imposizione di condizioni relative all'equipaggio che non si limitano agli obblighi essenziali alle esigenze di servizio pubblico.	
--	--	--	--

Valutazioni 14.3

Per una più ampia illustrazione delle le valutazioni relative alla disciplina del trasferimento del personale e delle modifiche apportate alla Misura 14 si rimanda alle valutazioni 14.1.

Osservazione 14.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
14		Commissione Europea	Lo <i>stakeholder</i> raccomanda di modificare il testo della disposizione sulla clausola sociale in quanto l'attuale formulazione della Misura sembra definire la clausola sociale come condizione necessaria del CdS. A tal proposito, rammenta che il reg. n. 3577/92 impone la non-discriminazione tra gli operatori comunitari mentre l'obbligo di assumere il personale del GU potrebbe avvantaggiare alcuni operatori rispetto ad altri. Pertanto, anche se la clausola sociale non è esclusa a priori, il suo utilizzo deve costituire l'eccezione ed essere motivato da circostanze specifiche.	Da accettare

Valutazioni 14.4

Per una più ampia illustrazione delle le valutazioni relative alla disciplina del trasferimento del personale e delle modifiche apportate alla Misura 14 si rimanda alle valutazioni 14.1.

Osservazione 14.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
14	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce di chiarire la formulazione del punto 4, che pare comportare l'obbligo per l'IN affidataria di riassorbire tutto il personale del GU, ad eccezione del personale dirigente, in quanto risulta di dubbia interpretazione ed in contrasto con i punti 2 e 3 della stessa Misura, che prevedono invece un assorbimento graduale del personale, basato sull'effettivo fabbisogno dell'IN affidataria.	Da accettare

Valutazioni 14.5

Per una più ampia illustrazione delle le valutazioni relative alla disciplina del trasferimento del personale e delle modifiche apportate alla Misura 14 si rimanda alle valutazioni 14.1.

Osservazione 14.6

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
14	6	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> suggerisce di individuare le tempistiche minime, definite a cura dell'EA, per il trasferimento del TFR alla IN subentrante, nell'ambito della voce "trasferimento del personale".	Da respingere

Valutazioni 14.6

Per una più ampia illustrazione delle le valutazioni relative alla disciplina del trasferimento del personale e delle modifiche apportate alla Misura 14 si rimanda alle valutazioni 14.1.

1.5 Titolo III – SCHEMA DELLE CONVENZIONI

Misura 15 – Schema dei contratti di servizio e contenuto minimo

Sintesi dei contenuti

La Misura 15 del Documento, richiamando il contenuto di cui al Prospetto 5 dell'Annesso 1, disciplina il contenuto dello schema di contratto.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 15.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
15		ANAC	Con riferimento alla durata dei contratti, l'Autorità richiede l'indicazione di un termine preciso e, con riferimento alle concessioni ultra-quinquennali, il riferimento alla necessità di tenere conto del periodo necessario al recupero degli investimenti (art. 168, codice contratti pubblici).	Da accettare

Valutazioni 15.1

Si accoglie quanto espresso nell'osservazione inserendo una nuova Misura nel Titolo III intitolata "Durata dei contratti di servizio" anche alla luce delle osservazioni sullo stesso tema da parte della CE. La stessa CE suggerisce, in linea con le previsioni della COM (2014) 232, di prevedere una durata di 5 o 6 anni in condizioni normali estendibile fino a un massimo di 12. Pertanto, si è previsto che in caso di affidamento in concessione, l'EA fissi la durata del CdS per un periodo, di norma, non superiore a 5 anni estendibile, nel rispetto del principio di proporzionalità, alla durata necessaria al recupero degli investimenti da parte del concessionario, ai sensi dell'art. 168 del d.lgs. n. 50/2016. La durata non può in ogni caso eccedere il periodo massimo di 12 anni. In caso di affidamento in appalto la durata del contratto non può invece eccedere i 9 anni.

Osservazione 15.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione

15	Commissione Europea	Lo <i>stakeholder</i> propone la disciplina della durata massima contrattuale all'interno della Misura.	Da accettare
----	---------------------	---	---------------------

Valutazioni 15.2

Quanto esposto nell'osservazione è stato accolto con l'introduzione di una nuova Misura nel Titolo III, si rimanda alle valutazioni dell'osservazione 15.1 per maggiori dettagli.

Osservazione 15.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
15		Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> ritiene la Misura e il Prospetto 5 applicabile solamente agli affidamenti diretti o <i>in house</i> .	Da respingere

Valutazioni 15.3

Con riferimento a tale osservazione, si rimanda a quanto illustrato nella valutazione 1.1, ove si è evidenziato che, per quanto riguarda i servizi di cabotaggio con le isole di interesse regionale e locale, l'art. 37, comma 2, lettera f) del d.l. n. 201/2011 dispone che l'Autorità definisce "anche" gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica nonché per quelli affidamenti direttamente. Dunque, nel settore dei servizi di TPL, la competenza da ultimo citata si aggiunge a quella relativa alla definizione degli schemi dei bandi di gara e delle convenzioni (nella terminologia del d.lgs. 422/1997, contratti di servizio) da inserire nei capitolati delle medesime gare. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Misura 17 – Verifica dell'equilibrio economico-finanziario nell'affidamento in concessione

Sintesi dei contenuti

La Misura 17 del Documento, richiamando la necessità che l'EA suddivida la durata del contratto in periodi regolatori di massimo 5 anni, prevede la verifica dell'equilibrio economico-finanziario, alla fine di ciascun periodo, attraverso la predisposizione di un PEF contenente le voci di costo consuntivate. A seconda degli esiti della verifica, la Misura disciplina le azioni da intraprendere in caso di sotto-compensazione o sovracompenzazione.

Osservazioni emerse dalla consultazione e valutazioni degli uffici

Osservazione 17.1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
17		ANAC	L'Autorità sostiene che debba sempre essere previsto il riequilibrio del PEF per qualsiasi scostamento a prescindere dall'allocazione del rischio; in caso di rischio allocato all'IN sarà questa con proprie risorse a riequilibrare il PEF.	Da respingere

Valutazioni 17.1

La disciplina di cui alla Misura 17 è pienamente coerente, da un punto di vista della regolazione economica, con l'obiettivo di responsabilizzare le imprese sui rischi a loro allocati, e in linea con quanto previsto dall'art. 165 del d.lgs. n. 50/2016.

In base al comma 1 del citato articolo, infatti, i contratti di concessione "comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) con riferimento alla

possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario". Tali variazioni, "devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario". Inoltre, l'articolo 3, comma 1, lettera zz) specifica, che l'operatore economico assume "il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione".

Il combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lettera zz) e 165 del d.l. n. 50/2017 sancisce la possibilità che l'equilibrio economico e finanziario del contratto – definito dall'art. 3, comma 1, lettera fff) come “*la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento*” – verificato in sede di presentazione del PEF del corrente, non sia garantito in corso di durata del contratto al verificarsi di fatti il cui rischio è allocato in capo all'IN, posto che gli oneri derivanti da eventuali scostamenti rientranti nei rischi a essa allocati sono considerati interamente a carico della stessa.

Al contrario, in base al comma 6 del già citato art. 165, come ribadito peraltro all'art. 182 del predetto decreto, “*Il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto*”. Pertanto, l'allocazione del rischio circoscrive la possibilità di revisione del PEF e determina le circostanze che possono incidere sull'equilibrio economico-finanziario dello stesso.

Nel caso considerato dall'osservazione ("scostamenti rientranti nei rischi allocati alla parte privata"), il concessionario si troverà nelle condizioni previste dall'art. 165 sopra citato, in base al quale le variazioni dei costi incidono sull'equilibrio del PEF, e dell'art. 3 che prevede il mancato recupero dei costi sostenuti per la gestione. Pertanto, gli scostamenti riconducibili a rischi allocati al concessionario saranno sì a carico dello stesso, ma senza che ciò comporti il riequilibrio del PEF. Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura che nella versione definitiva dell'atto regolatorio corrisponde alla Misura 18.

Osservazione 17.2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
17		ANAC	L'Autorità evidenzia l'opportunità di riportare nel PEF le formule di calcolo delle voci in esso contenute, come ribadito nelle Linee guida ANAC sul PPP.	Da accettare

Valutazioni 17.2

Le Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato", al punto 4.2 recitano: "[...] le amministrazioni devono prevedere il seguente contenuto minimo dell'offerta: a) il PEF redatto in formato elettronico con indicazione delle formule di calcolo [...]" Si accoglie quanto indicato nell'osservazione. A tale proposito, il punto 2 della Misura 11, che prevede la predisposizione di una relazione di accompagnamento al PEF "contenente in particolare la descrizione dei dati di input di domanda e offerta, delle ipotesi alla base dell'offerta presentata e delle modalità di calcolo dei valori, inclusi

i driver per l'allocazione dei costi comuni e generali", è stato integrato con il riferimento anche all'esplicitazione delle formule di calcolo.

Osservazione 17.3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
17	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> propone di prevedere l'istituzione di un fondo in cui accantonare eventuali sovra-compensazioni e con cui garantire l'equilibrio economico in caso di sotto-compensazioni.	Da respingere

Valutazioni 17.3 Con riferimento alle sovra-compensazioni, la Misura 17 prevede il recupero delle stesse rilevate nell'ambito della verifica dell'equilibrio-economico finanziario e l'adeguamento per il successivo periodo regolatorio. Ciò in linea con le previsioni della Comunicazione SIEG che prevedono il recupero delle somme eccedenti *"quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole"*. La stessa Comunicazione SIEG nulla dispone circa la necessità di recupero immediato della sovra-compensazione, resta ferma pertanto la possibilità per l'EA, specie in caso di importi non rilevanti, di definire modalità di recupero diverse, purché tale disciplina risulti in modo trasparente dall'atto di incarico ovvero dalla documentazione di gara e il recupero avvenga in un periodo non eccedente la durata contrattuale. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura.

Osservazione 17.4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
17	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> richiede di prevedere un meccanismo che consenta il recupero di eventuali sotto-compensazioni rilevate a fine contratto.	Da respingere

Valutazioni 17.4

La Misura 17, in linea con quanto previsto dalla normativa relativa ai SIEG, disciplina, per le concessioni, la verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario al fine, in particolare, di minimizzare il rischio di sovra-compensazioni consentendone la rilevazione e il recupero, fatta salva la possibilità di trattenere una quota della stessa per effetto dei meccanismi incentivanti e di *profit-sharing*. Con riferimento alle sotto-compensazioni, la Misura disciplina, invece, l'adeguamento per il periodo successivo a quello di rilevazione come peraltro previsto nei principali contratti di settore. Ciò posto, resta ferma la possibilità per l'EA, nell'ambito della propria libertà di determinazione, di prevedere adeguati strumenti di recupero delle sotto-compensazioni con riferimento alle rilevazioni effettuate a fine contratto. Pertanto, non si ritiene di dover modificare la Misura come suggerito dallo *stakeholder*.

Osservazione 17.5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
17	4	Assarmatori	Lo <i>stakeholder</i> propone di prevedere il recupero delle sovra-compensazioni esclusivamente "qualora previste dal contratto" in analogia a quanto previsto per il punto 4.b).	Da respingere

Valutazioni 17.5

L'obbligo di recupero di eventuali sovra-compensazioni è previsto dalla normativa e dalla giurisprudenza consolidata sugli aiuti di Stato cui il trasporto marittimo è soggetto. In base alla III condizione *Altmark*, infatti, "*la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati*

dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole". Pertanto, il recupero della sovra-compensazione non può essere lasciato alla libera discrezionalità delle parti. Per quanto sopra esposto non si ritiene di dover modificare la Misura nelle modalità richieste dallo *stakeholder*.

Torino, 13 marzo 2019

Il Dirigente Ufficio Servizi e Mercati Retail
F.to Dott.ssa Ivana Paniccia