

Parere reso alla Regione Sicilia ai sensi della Misura 2, punto 10 della delibera ART n. 22 del 13 marzo 2019 in merito alla conformità della procedura di verifica di mercato relativa ai servizi di trasporto marittimi regionali da/per le isole minori siciliane.

L' Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 17 giugno 2021

premesso che:

- l'Allegato A alla delibera ART n. 22 del 13 marzo 2019 (di seguito: delibera 22/2019), alla Misura 2 recante la *“Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara”*, prevede, al punto 9, l'invio all'Autorità della relazione sugli esiti della verifica del mercato predisposta dal soggetto competente; al punto 10 della richiamata Misura è previsto che l'Autorità si esprima *“circa la conformità della procedura seguita di verifica di mercato alle Misure di cui al presente atto, entro 45 giorni dal ricevimento della relazione [...]”*;
- la Regione Sicilia (di seguito anche Regione), con nota acquisita al prot. ART n. 15254/2020 del 12 ottobre 2020, ha notificato all'Autorità, ai sensi del punto 4, Misura 2 della delibera in parola, i termini previsti di avvio (28 ottobre 2020) e conclusione della verifica del mercato, quest'ultima rettificata al 28 dicembre 2020, secondo quanto indicato nella nota acquisita al prot. ART n. 16293 del 23 ottobre, trasmettendo la documentazione da rendere disponibile agli operatori del settore;
- la Regione, con nota del 14 maggio 2021 (prot. ART n. 7930/2021), ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 9, Misura 2 della delibera in parola (di seguito: Relazione esiti);

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito.

La scelta di procedere con l'affidamento dei servizi tramite gara, ricorrendo allo strumento del Contratto di Servizio (di seguito: CdS) per garantire le esigenze di domanda rilevate, eventualità prevista dal quadro normativo eurounitario e regolamentare nazionale in caso di fallimento del mercato, appare supportata dagli elementi emersi dalla procedura di verifica del mercato condotta ai sensi della delibera 22/2019, punti 4 e 6 della Misura 2, che non parrebbero rivelare una potenziale offerta di servizi di collegamento marittimo con le isole minori siciliane in grado di garantire, per intero o parzialmente, il livello di servizio pubblico delineato dalla Regione, né proposte di assetti alternativi da parte del mercato in grado di soddisfare comunque le esigenze della domanda. In tal senso, le valutazioni sull'inadeguatezza delle proposte derivanti dal mercato nel soddisfacimento delle esigenze della domanda in assenza di intervento pubblico e la conseguente rilevazione del fallimento del mercato appaiono fondate.

La metodologia adottata dalla Regione, come previsto dalla delibera 22/2019, muove dalla stima della domanda di spostamenti e tiene conto di quanto emerso dalle consultazioni degli *stakeholder*. Sulla base degli elementi emersi, e tenuto conto degli obiettivi prefissati nella pianificazione di settore, la Regione ha effettuato una riorganizzazione complessiva dell'offerta di servizi, considerando non soltanto i servizi "integrativi" di competenza regionale oggetto della verifica, ma anche dei servizi "essenziali" di competenza ministeriale. Peraltro, pur in assenza della apertura al mercato, rileva l'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse pubbliche, concretizzatosi in un risparmio in termini di corrispettivo unitario, per effetto dell'incremento dei servizi programmati a fronte di un livello di risorse impiegate analogo a quello attuale.

Con riferimento alla scelta della Regione di effettuare un'unica procedura consultiva, si evidenzia come la Misura 2 della delibera 22/2019 disciplini due fasi distinte e logicamente separate, rispettivamente la verifica del mercato (punto 4) e l'avviso di manifestazione di interesse per OSP (punto 6). A tal proposito, anche in relazione alle future procedure di verifica del mercato, si osserva che l'imposizione di OSP orizzontali è soltanto uno dei possibili strumenti adottabili, da parte del Soggetto Competente a valle della verifica e, pertanto, un'eventuale manifestazione di interesse per OSP non dovrebbe precedere gli esiti della fase di verifica e dovrebbe contenere una chiara identificazione degli stessi obblighi, da individuarsi nell'ambito dell'elenco tassativo previsto dal regolamento di settore. In tal senso un avvio in tempi congrui delle procedure di verifica del mercato può favorire lo sviluppo separato delle due fasi.

Si rammenta inoltre che, nell'ambito degli strumenti restrittivi della libera prestazione dei servizi nel mercato, previsti dal quadro normativo eurounitario e regolatorio nazionale, l'affidamento con gara in esclusiva costituisce *ultima ratio*, preferendosi a quest'ultima soluzione l'affidamento con **gara aperta senza esclusiva** al fine di consentire agli operatori eventualmente interessati di effettuare servizi in libero mercato, sia su rotte che saranno oggetto di CdS, sia su altre rotte, anche in considerazione della potenziale operatività di una pluralità di operatori, come emerso in esito alla verifica del mercato.

Con l'obiettivo di pervenire a una progressiva liberalizzazione del mercato e di favorire un uso efficiente di risorse pubbliche, anche in considerazione dell'evoluzione che il mercato subirà nei prossimi anni, appare necessario che gli affidamenti abbiano durata limitata (Misura 16, delibera 22/2019) e che siano previste, già nella documentazione di gara, clausole di flessibilità e meccanismi di revisione dei CdS al fine di poter eventualmente rimodulare il perimetro dell'offerta di servizi, qualora, in base a monitoraggi periodici, la domanda e l'offerta risultassero mutate.

In tal senso, si raccomanda di prevedere, all'interno dei CdS di prossima stipula, obblighi in capo alle Imprese di Navigazione affidatarie di rilevazione e trasmissione periodica di dati che possano supportare le future analisi e scelte del Soggetto Competente, quali ad esempio dati di frequentazione dei servizi (distinguendo tra passeggeri residenti e non residenti), utili ad aggiornare le stime della domanda e valutare le esigenze degli utenti anche a seguito dell'evoluzione dell'emergenza pandemica, nonché dati puntuali sui ricavi da traffico (ad es. per linea e/o al mese), al fine di raccogliere elementi utili a individuare le linee caratterizzate da redditività positiva, anche con riferimento ad alcuni specifici periodi dell'anno. Inoltre, si raccomanda di monitorare l'evoluzione delle esigenze di mobilità degli utenti, con particolare riferimento ai cambiamenti nelle abitudini di mobilità che potrebbero emergere nello scenario post-pandemico, anche tramite l'effettuazione di indagini trasportistiche che rilevino le preferenze degli utenti, tra cui la disponibilità a pagare, elementi utili in caso di revisione del sistema tariffario e di progettazione di eventuali integrazioni con altre modalità di trasporto, nonché in caso di valutazioni in merito all'imposizione di un regime di OSP orizzontali e all'adozione di sussidi diretti alla domanda.

Considerati gli esiti della verifica del mercato, parrebbero sussistere i presupposti per gare contendibili, purché nell'espletare la procedura concorsuale per l'affidamento dei contratti di servizio la Regione applichi la già menzionata delibera, con particolare riferimento ai Titoli II e III, anche avvalendosi del supporto dell'Autorità nelle diverse fasi di implementazione, stabilendo obiettivi che migliorino progressivamente efficienza ed efficacia del servizio. Inoltre, al fine di perseguire l'obiettivo di miglioramento qualitativo del servizio si raccomanda l'adozione degli indicatori e target minimi di qualità di cui alla delibera ART n. 96/2018 che disciplina le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto marittimo connotati da OSP. Infine, si raccomanda, tenendo conto di quanto previsto dalla Misura 2 della delibera 22/2019, di introdurre regole di aggiudicazione volte a favorire la presenza di una pluralità di operatori sul mercato, con l'obiettivo di favorire la contendibilità dei lotti.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte è reso il parere che attesta la conformità della procedura seguita per la verifica di mercato ai sensi delle misure contenute nella delibera 22/2019, con l'invito a dare seguito alle valutazioni e alle raccomandazioni sopra espresse.

Il presente parere è trasmesso alla Regione Siciliana e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 17 giugno 2021

Il Presidente

Nicola Zaccleo
(documento firmato digitalmente
ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)