

Parere reso al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili 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 marittimo veloce passeggeri Messina - Reggio Calabria.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 15 luglio 2021

premesse 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 [...]"*;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, poi Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (di seguito anche Ministero), con nota acquisita al prot. ART n. 9887/2020 del 7 luglio 2020, ha notificato all'Autorità, ai sensi del punto 4, Misura 2 della delibera in parola, i termini previsti di avvio (23 luglio 2020) e conclusione della verifica del mercato (21 settembre 2020) - poi modificati rispettivamente in 24 luglio 2020 e 23 settembre 2020, secondo quanto indicato nella nota acquisita al prot. ART n. 11573/2020 del 7 agosto 2020 - trasmettendo la documentazione da rendere disponibile agli operatori del settore;
- il Ministero, con nota del 16 giugno 2021 (prot. ART n. 9618/2021), 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 Relazione esiti dà conto della mancanza di un interesse parziale o totale del mercato a coprire autonomamente l'esigenza di fornitura del servizio di collegamento marittimo veloce passeggeri fra Reggio Calabria e Messina in assenza di compensazione, che costituisce il presupposto per la scelta, considerate le esigenze di servizio pubblico, di avviare una procedura di affidamento del servizio tramite gara pubblica e successiva stipula di un contratto di servizio (di seguito: CdS) con il soggetto aggiudicatario.

Nella Relazione esiti risultano specificati gli obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP) che il Ministero intende imporre al fine di soddisfare la principale esigenza di servizio ovvero *"preservare la connessione fra le due aree urbane tutelando il traffico pendolare"*, in termini di corse da effettuare, naviglio da impiegare e tariffe da applicare. L'individuazione degli stessi è stata effettuata a seguito di apposita consultazione degli *stakeholder* di riferimento e analisi della domanda di trasporto marittimo passeggeri effettiva e potenziale, nonché delle principali variabili socioeconomiche relative ai territori delle province di Messina e Reggio Calabria.

In ottemperanza a quanto previsto dal punto 8 della Misura 2, il Ministero ha poi effettuato la perimetrazione dei lotti, individuando un unico lotto di gara che *"consiste nell'unica linea marittima attestata sugli approdi di Messina e Reggio Calabria"* e ha indicato una durata di 5 anni per l'affidamento. In merito alla disponibilità degli approdi, inoltre, il Ministero ha indicato per ciascun porto *"le caratteristiche di massima degli approdi utilizzati, attualmente o in passato, per l'ormeggio, come comunicate dalle Autorità competenti dei porti di Messina e Reggio Calabria"*.

La scelta di procedere con l'affidamento dei servizi tramite gara, ricorrendo allo strumento del CdS per garantire le esigenze di domanda rilevate, eventualità prevista dal quadro normativo eurounitario e regolatorio 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, oltre che dall'attuale mancanza di servizi di trasporto passeggeri eserciti in libero mercato tra Messina e Reggio Calabria, nonché dalla presenza di un mercato contiguo sulla tratta Messina-Villa San Giovanni relativo a una tipologia di servizi e a un'utenza con caratteristiche diverse. In base a tali elementi non parrebbe risultare alcuna potenziale offerta di servizi di trasporto veloce passeggeri tra Messina e Reggio Calabria in grado di garantire, per intero o parzialmente, il livello di servizio pubblico delineato dal Ministero. In tal senso, le valutazioni circa la necessità di un intervento pubblico per garantire il soddisfacimento delle esigenze di domanda, conseguenti alla rilevazione del fallimento del mercato, appaiono fondate.

La metodologia adottata dal Ministero, come previsto dalla delibera 22/2019, muove dalla stima della domanda di spostamenti e tiene conto di quanto emerso dalla consultazione degli *stakeholder*. Sulla base di tali elementi, e tenuto conto di valutazioni di contesto, il Ministero ha puntualmente individuato le esigenze di spostamento tra Messina e Reggio Calabria e ha conseguentemente definito gli obblighi di servizio pubblico necessari a soddisfarle, modificando parzialmente l'offerta attuale con l'introduzione di una coppia di corse a tarda sera e collocando tali servizi di collegamento marittimo nel più ampio contesto dei servizi di trasporto pubblico locale delle Città metropolitane interessate, anche stimolando gli Enti competenti ad adottare opportuni interventi di integrazione modale e tariffaria e di potenziamento dei servizi di trasporto pubblico.

Con riferimento alla scelta del Ministero di effettuare un'unica procedura consultiva, si evidenzia come la Misura 2 della delibera 22/2019 disciplini come fasi distinte e concettualmente 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 rileva che l'imposizione di OSP orizzontali costituisce soltanto uno dei possibili strumenti adottabili dal Soggetto Competente a valle della verifica e, pertanto, un eventuale avviso di manifestazione di interesse per OSP non dovrebbe precedere gli esiti della fase di verifica e dovrebbe contenere gli obblighi individuati, 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, oltre a consentire al Soggetto Competente di condurre più ampie valutazioni in merito a un'eventuale diversa articolazione del perimetro dei servizi da includere nella verifica, che nel caso di specie avrebbe potuto ricomprendere i servizi passeggeri con mezzi veloci tra Messina e Villa San Giovanni, anche chiedendo un riscontro da parte del mercato sul punto (sia in termini di sostenibilità economica del servizio, sia in termini di organizzazione dell'offerta). Nel caso di specie, fermo quanto sopra espresso, ci si limita a prendere atto delle manifestate esigenze di celerità procedurale.

Riguardo al prossimo avvio della procedura di affidamento del servizio tramite gara e successiva stipula di un CdS con il soggetto aggiudicatario, si rammenta 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 senza esclusiva al fine di consentire agli operatori eventualmente interessati di effettuare servizi in libero mercato anche sulle medesime tratte oggetto di CdS.

Inoltre, 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 siano previste, già nella documentazione di gara, clausole di flessibilità, anche al fine di poter eventualmente rimodulare il perimetro dell'offerta di servizi, pur nei limiti di legge, qualora, in base a monitoraggi periodici, la domanda e l'offerta risultassero mutate, anche con particolare riferimento alle corse di nuova introduzione.

In tal senso, si raccomanda di prevedere, all'interno del CdS che verrà affidato, obblighi in capo all'Impresa di Navigazione aggiudicataria 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, ad esempio, tra passeggeri residenti e non residenti) e relativi alle caratteristiche dell'utenza (ad esempio

riferiti alle tipologie di utenti e alla motivazione del viaggio), utili ad aggiornare le stime della domanda e valutare le esigenze degli utenti anche a seguito dell'evoluzione dell'emergenza pandemica, nonché dati disaggregati sui ricavi da traffico (ad es. al mese, per tipologie di titoli di viaggio/categorie di utenza), al fine di raccogliere elementi utili a individuare la curva di redditività nei diversi periodi dell'anno e fasce orarie della giornata.

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 tariffarie con altre modalità di trasporto, nonché in caso di future valutazioni in merito all'imposizione di un regime di OSP orizzontali e all'adozione di sussidi diretti alla domanda.

Al fine di realizzare una gara contendibile, si rammenta infine l'applicazione, nell'espletare la procedura concorsuale per l'affidamento del Contratto di servizio, della già menzionata delibera 22/2019, con particolare riferimento ai Titoli II e III, 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 del 4 ottobre 2018 che disciplina le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto marittimo connotati da OSP.

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 al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 15 luglio 2021

Il Presidente

Nicola Zaccheo

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