

Parere n. 7/2023

Parere reso alla Regione Lazio ai sensi della Misura 2, punto 10 della delibera ART n. 22 del 13 marzo 2019 in merito alla conformità della procedura di verifica del mercato relativa ai servizi di collegamento marittimo tra e con le isole Pontine.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 18 maggio 2023

premesso che:

- l'Allegato A alla delibera ART n. 22/2019 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 Lazio (di seguito anche Regione), con nota acquisita al prot. ART n. 1068/2023 del 23 gennaio 2023, ha notificato all'Autorità, ai sensi del punto 4, Misura 2 della delibera 22/2019, i termini previsti di avvio (7 febbraio 2023) e conclusione (9 marzo 2023) della verifica del mercato, trasmettendo la documentazione da rendere disponibile agli operatori del settore;
- la Regione, con nota del 6 aprile 2023 (prot. ART n. 9543/2023), ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 9, Misura 2 della delibera 22/2019 (di seguito: relazione esiti);

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

Nella documentazione resa disponibile agli operatori del settore durante la consultazione e nella relazione esiti, la Regione ha descritto gli obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP) che intende imporre al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico individuate per i collegamenti marittimi tra e con le isole di Ponza e Ventotene tramite unità veloci e navi traghetti, specificando le corse settimanali da effettuare per fascia oraria e stagione (alta, media e bassa), la produzione in miglia prevista nelle tre stagioni e le tariffe da applicare.

Ai fini della definizione degli OSP, la Regione ha raccolto informazioni quantitative e qualitative sulla domanda di trasporto marittimo, conducendo un'analisi della domanda in maniera differenziata per la mobilità sistematica, sulla base dei dati ISTAT, e occasionale/turistica, a partire dai dati disponibili sugli arrivi turistici nella provincia di Latina, nonché confrontando le stime della domanda effettiva ottenute con i dati relativi ai passeggeri trasportati nel triennio 2019-2021 dall'operatore economico che esercisce il servizio sui collegamenti per i quali è stata effettuata la verifica del mercato e che sono attualmente oggetto di Contratto di Servizio (di seguito: Cds).

I risultati dell'analisi della domanda condotta dalla Regione mettono in rilievo una bassa incidenza della mobilità sistematica e una forte concentrazione di passeggeri trasportati nel periodo estivo che evidenzia l'esistenza di una componente turistica importante. La stessa offerta dei servizi progettata dalla Regione, rispetto all'organizzazione attuale, con l'integrazione del collegamento Ponza-Ventotene, parrebbe presentare potenzialità di crescita prevalentemente in termini di spostamenti per motivi occasionali. Al riguardo, si osserva che i servizi oggetto di imposizione di OSP mirano a soddisfare le esigenze ritenute essenziali dal Soggetto Competente (di seguito anche SC), nella fattispecie la Regione, che prevalentemente coincidono con i bisogni di mobilità della popolazione residente nelle isole e, solo collateralmente,

contemplano quelle riconducibili ai flussi turistici. Come evidenziato nella Relazione istruttoria della delibera 22/2019, infatti, le misure regolatorie “trovano altresì applicazione con riferimento ai servizi che garantiscono la continuità territoriale e che hanno anche finalità turistiche, rimanendo in capo al [soggetto competente] la scelta concreta di assoggettare al regime del servizio pubblico un dato servizio di cabotaggio con le isole.” L’ampia discrezionalità decisionale dei SC è compensata, tuttavia, dalla possibilità per la Commissione europea di rilevare eventuali errori manifesti nella definizione di un servizio di interesse economico generale, da valutare *in primis* in relazione ai principi di necessità e proporzionalità.

Sulla richiamata integrazione del collegamento Ponza-Ventotene, che la Regione intende servire prolungando fino a Ventotene l’attuale linea Formia-Ponza e fino a Ponza l’attuale linea Formia-Ventotene, rileva anche la citata richiesta avanzata dalle Amministrazioni locali nel corso della consultazione pubblica organizzata dalla Regione di creare una rete di trasporto che coinvolga sia il Lazio, che la Campania, realizzando un collegamento tra gli *hub* principali sulla terraferma (porti e aeroporti) e le isole laziali e campane. La prevalenza di esigenze turistiche alla base della richiesta è confermata dalla necessità di un servizio più frequente nel periodo estivo, durante il quale, peraltro, su alcuni dei collegamenti sottoposti a verifica del mercato risultano essere attivi anche operatori in libero mercato.

Tali elementi consentivano di ipotizzare che, in esito alla verifica del mercato, le esigenze di collegamento tra e per le isole Pontine potessero essere soddisfatte attraverso un intervento di operatori in libero mercato, con l’applicazione di tariffe adeguate alla disponibilità a pagare dell’utenza turistica, in luogo dell’ampliamento dell’attuale perimetro di servizio pubblico. Invece, dalla verifica del mercato non sono emerse sufficienti garanzie per aprire i collegamenti al mercato in quanto non risultano disponibili operatori interessati a erogare i servizi, come individuati dalla Regione, in regime di libero mercato. Infatti, un solo operatore, che attualmente svolge il servizio in libero mercato nel periodo estivo, ha manifestato un parziale interesse all’esercizio del servizio sul collegamento Anzio-Ponza, ma con un livello tariffario e un’organizzazione del servizio non compatibili con le esigenze individuate dalla Regione. Inoltre, l’operatore *incumbent* ha partecipato alla consultazione rappresentando alcune criticità asseritamente limitanti la possibilità di offrire il servizio in libero mercato o con un perimetro di servizio pubblico ridimensionato.

Le considerazioni rappresentate possono essere collocate all’interno del più ampio contesto del mercato dei collegamenti con le isole minori che, a livello nazionale, caratterizza una pluralità di regioni. Tuttavia, si ritiene che, anche in presenza delle criticità evidenziate, la sola apertura del mercato non sia sufficiente a implicare la perdita per gli utenti delle garanzie di continuità territoriale posto che il quadro normativo e la regolazione di settore mettono a disposizione dell’Ente Affidante strumenti diversi dal contratto di servizio – e.g. l’imposizione di OSP “orizzontali” che possono condizionare la possibilità di offerta estiva all’esercizio del servizio con cadenza annuale e con una distribuzione giornaliera e settimanale adeguata alle esigenze di servizio pubblico – che consentono di ridurre i rischi legati a fenomeni quali il “*market skimming*” e assicurare nel contempo la continuità del servizio.

Alla luce dei contributi pervenuti, e degli ulteriori elementi a disposizione, l’ente ha, tuttavia, rilevato il “fallimento del mercato” e ha ritenuto che l’eventuale applicazione di strumenti, quali i sussidi mirati a specifiche categorie di utenti e/o l’imposizione di OSP “orizzontali”, non sia sufficiente a garantire il soddisfacimento degli OSP nel caso in esame. Pertanto, la scelta dell’ente di ricorrere al CdS, eventualità prevista dal quadro normativo eurounitario e regolatorio nazionale in caso di “fallimento del mercato”, appare fondata.

Nell’ambito della definizione degli OSP, sebbene la Regione abbia tenuto conto della disponibilità a pagare degli utenti come previsto dalla Misura 2.2 della delibera 22/2019 – rilevando una generale adeguatezza del sistema tariffario vigente, nonostante sia stata segnalata, presumibilmente da parte delle associazioni delle imprese, l’opportunità di aumentare il coefficiente di rivalutazione monetaria delle tariffe – si osserva che l’ente avrebbe potuto ulteriormente approfondire le analisi anche attraverso la realizzazione di indagini rivolte direttamente all’utenza, per la stima del valore monetario del tempo degli utenti, opportunamente

segmentati (residenti, utenti sistematici, turisti), al fine di individuare la sussistenza di una *willingness to pay* distinta per stagioni e/o specifiche fasce orarie.

In riferimento alla disponibilità degli approdi, la Regione ha rilevato dati, relativi sia al numero di accosti settimanali sia alle banchine e alle caratteristiche infrastrutturali, che le hanno permesso di verificare, con esito positivo, la compatibilità degli approdi con gli OSP individuati.

Riguardo al prossimo avvio della procedura di affidamento del servizio tramite gara e successiva stipula del CdS con il soggetto aggiudicatario, al fine di meglio accompagnare il percorso intrapreso verso una progressiva liberalizzazione del mercato e di favorire un uso efficiente di risorse pubbliche, appare opportuno che gli affidamenti abbiano durata limitata (Misura 16, delibera 22/2019) e che siano previste, già nella documentazione di gara, e nei limiti previsti dall'ordinamento, clausole di flessibilità e meccanismi di revisione del CdS al fine di poter eventualmente rimodulare il perimetro dell'offerta di servizi, qualora, in base a monitoraggi periodici, le esigenze di mobilità risultassero mutate, anche con riferimento al collegamento tra le isole 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 SC, quali ad esempio dati di frequentazione dei servizi (con la distinzione 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, nonché dati disaggregati sui ricavi da traffico (ad es. al mese, per linea, per tipologie di titoli di viaggio/categorie di utenza), allo scopo di raccogliere elementi utili a individuare l'andamento della redditività per linea nei diversi periodi dell'anno e fasce orarie della giornata.

Inoltre, si raccomanda di monitorare l'evoluzione delle esigenze di mobilità degli utenti anche tramite l'effettuazione di indagini trasportistiche che rilevino le preferenze degli utenti e, in particolare, la disponibilità a pagare distinta per stagioni e/o specifiche fasce orarie, 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 CdS, 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 esposte, il parere è reso nel senso della conformità della procedura seguita per la verifica del mercato alle misure contenute nella delibera 22/2019, con l'invito a dare seguito alle raccomandazioni sopra esposte.

Il presente Parere è trasmesso alla Regione Lazio e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Torino, 18 maggio 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)