

Parere n. 19/2024

Parere reso alla Regione Toscana 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 dell'arcipelago toscano.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'8 maggio 2024

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 Toscana (di seguito anche Regione), con nota acquisita al prot. ART n. 5605/2024 del 12 gennaio 2024, ha notificato all'Autorità, ai sensi del punto 4, Misura 2 della delibera 22/2019, l'intenzione di avviare la verifica del mercato con una consultazione della durata di 30 giorni, trasmettendo successivamente per le vie brevi la documentazione da rendere disponibile agli operatori del settore;
- la Regione, con nota del 28 marzo 2024 (prot. ART n. 32070/2024), 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.

Preliminarmente si osserva che la Regione non ha ottemperato all'obbligo di comunicare *"all'Autorità i termini di avvio e conclusione della consultazione almeno quattordici giorni prima della relativa data di inizio programmata, allegando la relativa documentazione resa pubblica in relazione alle esigenze di servizio pubblico rilevate"* di cui al punto 4 della Misura 2 della delibera 22/2019, avendo avviato la verifica del mercato, con la pubblicazione della relativa documentazione, in anticipo rispetto alla decorrenza dei 14 giorni dalla comunicazione all'Autorità. Tuttavia, avendo la Regione inserito nel questionario posto in consultazione quesiti relativi a scenari di imposizione di Obblighi di Servizio Pubblico (di seguito: OSP) orizzontali e di affidamento nell'ambito di un Contratto di Servizio (di seguito: CdS), si osserva che tali elementi non parrebbero aver influenzato le risposte degli operatori di mercato stante la pubblicazione di un apposito chiarimento da parte della Regione in conseguenza della nota trasmessa dagli Uffici dell'Autorità. Pertanto, si ritiene che la non conformità formale relativa al mancato rispetto delle tempistiche di comunicazione dell'avvio della consultazione, stante il limitato anticipo della pubblicazione, non abbia causato, nel caso di specie, effetti negativi sulla procedura di verifica del mercato.

La Relazione esiti rappresenta come dalla consultazione sia emerso un interesse parziale del mercato relativamente alla linea A2 Piombino-Portoferraio dell'ambito Elba, sulla quale attualmente risultano attivi anche servizi in libero mercato, e l'assenza di interesse del mercato per le altre linee relative all'ambito Elba e per tutte le linee degli ambiti Capraia e Giglio. Alla luce di tali risultati, la Regione intende procedere con l'imposizione di OSP orizzontali sulla linea A2 dell'ambito Elba e affidare tramite Contratto di Servizio (di seguito: CdS), da assegnare tramite gara, tutti gli altri servizi di collegamento marittimo oggetto di verifica. Inoltre, la Regione non ha ritenuto possibile ricorrere allo strumento dei sussidi alla domanda, anche in

considerazione delle caratteristiche dell'utenza dei servizi oggetto di verifica del mercato e dell'indeterminatezza della relativa utenza.

Nella Relazione esiti risultano specificati gli obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP) che la Regione intende imporre al fine di soddisfare le esigenze di mobilità rilevate, in termini di corse per stagione (alta, media, bassa), tipologia di naviglio necessario e tariffe. Al fine di pervenire alla definizione degli OSP la Regione ha condotto specifiche analisi di domanda, tenendo conto dei dati relativi all'utenza trasportata, in termini di passeggeri e veicoli, con i servizi attualmente erogati dall'impresa affidataria nell'ambito del CdS, nonché dalle imprese operanti in libero mercato sulla linea A2, sviluppando stime della domanda sistematica tramite dati ISTAT 2011 e della domanda turistica sulla base degli arrivi turistici rilevati; inoltre, la Regione ha effettuato un'indagine, seppur di breve durata, presso gli utenti, dalla quale sono emersi suggerimenti per il progetto dell'offerta, e una prima stima di domanda potenziale al fine di tener conto della possibile evoluzione delle esigenze di mobilità in un orizzonte di breve-media durata.

L'analisi della domanda evidenzia, in particolare nell'ambito Elba e in misura maggiore sulla linea A2, un rilevante incremento dei passeggeri nei mesi di alta stagione (giugno-settembre), rappresentativo dell'incidenza dell'utenza turistica, mentre gli spostamenti sistematici espressi dall'ambito Capraia e Giglio nel giorno feriale invernale medio risultano molto contenuti. Al riguardo, si osserva che i servizi oggetto di imposizione di OSP mirano a soddisfare le esigenze ritenute essenziali dal Soggetto Competente (di seguito: SC), che coincidono con le esigenze 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 base delle analisi delle esigenze di mobilità e tenendo conto di quanto emerso in un'apposita consultazione degli *stakeholder*, la Regione ha elaborato il nuovo progetto di offerta, sviluppando considerazioni tecniche inerenti all'organizzazione dei servizi e introducendo due nuove linee, una di collegamento tra le isole dell'ambito Giglio e l'altra di collegamento tra Capraia e Portoferaio, al fine di migliorare l'efficacia nel soddisfacimento delle esigenze di domanda.

Inoltre, nell'ambito della definizione degli OSP, la Regione ha anche valutato la disponibilità a pagare degli utenti tramite la consultazione pubblica effettuata, rilevando una sostanziale adeguatezza del sistema tariffario vigente, unitamente all'auspicio di introduzione di tariffe maggiormente indirizzate verso l'utenza pendolare (residenti e lavoratori non residenti nelle isole). Infine, la Regione ha effettuato verifiche di compatibilità tra la disponibilità degli approdi e il progetto di offerta individuato, tenendo conto delle diverse tipologie di naviglio e coinvolgendo gli enti competenti in materia.

Considerati i riscontri ricevuti dalla Regione nell'ambito della verifica del mercato da parte delle imprese di navigazione – anche non strettamente correlati a specifiche manifestazioni di interesse ma finalizzati a segnalare criticità e suggerire modifiche al servizio – si ritiene che la verifica del mercato sia stata efficace nel rilevare gli interessi del mercato e abbia fornito all'Ente elementi utili per le proprie valutazioni. La metodologia adottata dalla Regione che, in caso di profili di indeterminatezza nei riscontri delle imprese, ha avviato approfondimenti successivi, si configura come una pratica utile al fine di ottenere elementi di maggior dettaglio in merito all'effettivo interesse degli operatori.

In considerazione degli elementi di valutazione resi disponibili, le scelte adottate da parte della Regione in esito alla verifica del mercato appaiono adeguate a soddisfare le esigenze di mobilità e coerenti con gli

interessi espressi dal mercato. Tuttavia, si invita l'Ente a effettuare approfondimenti sui limiti infrastrutturali evidenziati in fase di consultazione per l'ambito Giglio, relazionandone gli esiti a questa Autorità.

Al riguardo, considerato che già attualmente sono effettuati servizi in libero mercato sulla linea A2 dell'ambito Elba e sulla linea A4 dell'ambito Giglio, era ipotizzabile che emergesse un interesse del mercato su tali linee, mentre la verifica ha evidenziato l'interesse solo per la linea A2. Sulla base degli elementi raccolti complessivamente con la procedura di verifica, come approfonditi tramite le audizioni delle singole imprese di navigazione, l'interesse espresso non pare, tuttavia, sufficiente per l'effettuazione della linea in libero mercato, in considerazione delle perplessità espresse dagli operatori sul livello tariffario richiesto dalla Regione ritenuto insufficiente per coprire i costi, in particolare in presenza di un numero elevato di operatori. Considerata la necessità di garantire il soddisfacimento delle esigenze di mobilità degli utenti, in particolare espresse dai residenti nelle isole, non si rilevano le condizioni per una totale apertura della linea A2 al mercato e, pertanto, la conclusione cui è pervenuta la Regione di optare per un regime di imposizione di OSP orizzontali appare ragionevole. Tale scelta risulta coerente con la regolazione di settore (punto 6 della Misura 2 della delibera 22/2019) e, configurandosi come un'apertura parziale del mercato tramite imposizione di OSP orizzontali, costituisce un risultato positivo considerato che, nel settore dei servizi regionali di collegamento marittimo con le isole minori, a differenza di quelli con le isole maggiori, l'interesse degli operatori non è generalmente tale da consentire l'apertura del mercato.

Invece, per quanto riguarda le altre linee, in particolare nell'ambito del Giglio e di Capraia, risulta evidente il fallimento del mercato considerata l'assenza di manifestazioni di interesse degli operatori all'effettuazione del servizio e pertanto la scelta della Regione di procedere con l'affidamento tramite CdS appare giustificata e adeguatamente motivata. Per quanto concerne le altre linee dell'ambito Elba e in particolare la linea A2 fast, il flebile interesse emerso dalla verifica del mercato non appare sufficiente per valutare un'eventuale apertura del mercato, anche solo parziale, e pertanto la scelta della Regione di procedere con l'affidamento tramite CdS appare ragionevole.

Con riferimento all'imposizione di OSP orizzontali sulla linea A2 dell'ambito Elba, si raccomanda alla Regione di prevedere una disciplina che imponga a tutti gli operatori che intendono operare sulla linea l'effettuazione del servizio in tutti i periodi dell'anno alle condizioni individuate dall'Ente in termini di servizi minimi da garantire e tariffe da applicare, introducendo un piano operativo congiunto tramite il quale regolare lo svolgimento del servizio, anche consentendo agli operatori di garantire congiuntamente il livello di servizio richiesto nel periodo di media e bassa stagione.

Con riferimento alla/e procedura/e di gara che la Regione intende avviare per l'affidamento di tutti gli altri servizi, considerato che nella Relazione esiti non sono stati forniti elementi in merito alle decisioni sulla definizione dei lotti di gara, si raccomanda di attenersi a quanto previsto dal punto 8 della Misura 2 nell'individuazione dei lotti, tenendo opportunamente in considerazione la diversa redditività delle linee e i vincoli operativi (naviglio necessario, approdi) nella definizione del perimetro degli affidamenti. Al fine di realizzare una gara contendibile, nell'espletare la procedura concorsuale per l'affidamento del/i CdS, si raccomanda di procedere con una corretta applicazione delle Misure del Titolo II e del Titolo III della delibera 22/2019, stabilendo obiettivi che migliorino progressivamente efficienza ed efficacia del servizio e assicurando l'adozione degli indicatori e target minimi di qualità di cui alla delibera ART n. 96/2018 che disciplina le "[c]ondizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico [...]" . Inoltre, si raccomanda di introdurre negli schemi dei CdS da allegare ai bandi di gara clausole di flessibilità per poter eventualmente rimodulare – nei limiti consentiti dall'ordinamento – il perimetro dell'offerta di servizi, qualora dalle analisi periodiche della domanda emergesse una riduzione delle esigenze di mobilità, anche con riferimento specifico alle linee oggetto di nuova introduzione.

Relativamente alla totalità dei servizi, indipendentemente dal regime di effettuazione (OSP orizzontali, CdS), al fine di perseguire l'obiettivo della progressiva apertura del mercato, prevedere nell'ambito delle

autorizzazioni all'esercizio del servizio per la linea A2 dell'ambito Elba e del/dei CdS da stipulare per le altre linee obblighi in capo alle imprese esercenti i servizi per la rilevazione e trasmissione periodica di dati che possano supportare le future analisi e scelte della Regione, quali i dati, ove possibile disaggregati per fascia oraria, giorno della settimana, periodo dell'anno, relativi al numero di passeggeri trasportati per linea (distinguendo tra utenti residenti e non residenti) e alle caratteristiche dell'utenza (tipologia di utenti, motivazione di viaggio), utili ad aggiornare le stime della domanda e a valutare l'evoluzione delle esigenze degli utenti, nonché dati di ricavi da traffico (al mese e per linea, per tipologie di titoli di viaggio/categorie di utenza), al fine di raccogliere elementi utili a valutare l'eventuale redditività positiva delle linee, anche limitata soltanto ad alcuni periodi dell'anno, fasce orarie della giornata, ma tale da consentire di coprire i minori ricavi in altri periodi; al riguardo particolare attenzione dovrebbe essere posta sulla linea A2 fast che dalla verifica del mercato parrebbe aver suscitato qualche interesse negli operatori di mercato. Sul tema, si raccomanda altresì di prevedere, in capo all'impresa/e affidataria/e dei servizi, l'effettuazione di specifiche indagini atte a rilevare la disponibilità a pagare degli utenti, utili in caso di revisione del sistema tariffario e di future valutazioni circa l'adozione di sussidi diretti alla domanda, considerato che le analisi svolte sinora dalla Regione non risultano aver consentito di pervenire alla stima del valore monetario del tempo degli utenti (residenti, utenti sistematici, turisti) al fine di individuare la sussistenza di una *willingness to pay* distinta per stagioni e/o specifiche fasce orarie.

Infine, relativamente all'applicazione della clausola sociale, anche con riferimento all'imposizione di OSP orizzontali sulla linea A2, si richiama quanto previsto dalla Misura 14 della citata delibera n. 22/2019, con particolare riferimento al principio in base al quale il trasferimento del personale è realizzato nel rispetto dei principi eurounitari e, pertanto, nei limiti del fabbisogno organizzativo del subentrante al fine di evitare il configurarsi di barriere all'entrata.

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 Toscana e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 8 maggio 2024

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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