

PROCEDIMENTO DI REVISIONE DELLA DELIBERA N. 22/2019

Schema di Analisi di Impatto della Regolazione

23 ottobre 2025

Riservatezza: *PUBBLICO*

ART

SOMMARIO

INDICE	2
INDICE DELLE FIGURE	3
INDICE DELLE TAVOLE	4
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	5
PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	18
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	26
D. DESCRIZIONE DELLO <i>STATUS QUO</i>	30
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI	37
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	46
ANNESSO 1 – ELENCO ISOLE MINORI	47

INDICE

PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
A.1 Panorama europeo dei servizi marittimi	7
A.2 Cabotaggio marittimo: domanda ed offerta di servizi passeggeri	8
A.3 I servizi di cabotaggio marittimo oggetto di affidamento con Contratto di Servizio	10
A.3.1. Servizi di collegamento marittimo tra Continente e Isole Maggiori	10
A.3.2. Servizi di collegamento marittimo con le Isole Minori	12
A.3.3. Focus: Contratti di Servizio per cabotaggio marittimo vigenti	15
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	18
B.1 Quadro normativo di settore	18
B.1.1. Quadro normativo comunitario	18
B.1.2. Quadro normativo nazionale	20
B.2 Atto di regolazione ex delibera n. 22/2019: principali contenuti	21
B.3 La Verifica di Impatto della Regolazione	22
B.3.1. OSP Orizzontali	23
B.3.2. Fase preliminare procedura di affidamento con Contratto di Servizio	23
B.3.3. Fase esecutiva del CdS	24
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	26
C.1 Cabotaggio marittimo con OSP	26
D. DESCRIZIONE DELLO <i>STATUS QUO</i>	30
D.1 Servizi di cabotaggio tra Continente e Isole Maggiori	30
D.2 Servizi di cabotaggio con le Isole Minori	32
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI	37
E.1 OSP Orizzontali (Misura 2 - punti da 6 a 9; Misura 12 – punto 1)	38
E.2 Definizione dei lotti di gara (Misura 2, punti da 11 a 15)	40
E.3 Documentazione di affidamento (Misura 4)	42
E.4 Messa a disposizione dei beni strumentali (Misure da 5 a 11)	43
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	46
ANNESSO 1 – ELENCO ISOLE MINORI	47

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1.	Passeggeri imbarcati e sbarcati nei porti dei principali Paesi Europei per volumi di traffico (tutti i porti)	8
Figura 2.	Passeggeri trasportati nel cabotaggio marittimo	9
Figura 3.	Passeggeri e veicoli trasportati dalle imprese di navigazione sovvenzionate nei collegamenti paralleli Continente - Sicilia e Continente - Sardegna	11
Figura 4.	Passeggeri e veicoli trasportati dalle Imprese di navigazione sovvenzionate nei collegamenti con le Isole Minori	13
Figura 5.	Contratti di Servizio vigenti (in proroga e non oggetto di proroga)	16
Figura 6.	Composizione dei ricavi delle Imprese di Navigazione nell'ambito dei Contratti di Servizio	17

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola 1.	Distribuzione della flotta mercantile impiegata nel cabotaggio marittimo per classi di età (stazza lorda non inferiore a 100 ton)	9
Tavola 2.	Contratti di Servizio nel comparto del cabotaggio marittimo	27
Tavola 3.	Principali indicatori economico-patrimoniali delle IN titolari di CdS di cabotaggio marittimo	28
Tavola 4.	Distribuzione indicatori KPI dei CdS raggruppati per IN	29
Tavola 5.	Collegamenti di interesse nazionale: esiti delle verifiche del mercato	30
Tavola 6.	Ricognizione delle procedure di affidamento indette dalla Regione Autonoma della Sardegna per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo con le Isole di La Maddalena e San Pietro in seguito alla verifica del mercato condotta nel 2021	32
Tavola 7.	Ricognizione delle procedure di affidamento indette dalla Regione Autonoma della Sardegna per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo con l'Isola dell'Asinara in seguito alla verifica del mercato condotta nel 2019	33
Tavola 8.	Ricognizione delle procedure di affidamento indette dalla Regione Siciliana per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo "integrativi" con le Isole Minori della Sicilia in seguito alla verifica del mercato condotta nel 2020	33
Tavola 9.	Analisi di impatto della regolazione: Schema di atto di regolazione	46

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AGCM	<i>Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>
ART	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
CdS	<i>Contratto di Servizio</i>
CE	<i>Commissione europea</i>
CIN	<i>Capitale investito netto</i>
CNIT	<i>Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti</i>
CoReg	<i>Contabilità regolatoria</i>
EA	<i>Ente/i affidante/i</i>
IA	<i>Impresa affidataria</i>
IN	<i>Impresa/e di navigazione</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>
OSP	<i>Obblighi di servizio pubblico</i>
PEF	<i>Piano Economico Finanziario</i>
RdA	<i>Relazione di affidamento</i>
RdL	<i>Relazione sui lotti</i>
SC	<i>Soggetto/i competente/i</i>
WACC	<i>Costo medio ponderato del capitale investito (Weighted Average Cost of Capital)</i>

PREMESSA

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema di AIR”) illustra l’ambito e le motivazioni alla base dello Schema di atto di regolazione “*Revisione delibera n. 22/2019*”, confrontando le opzioni regolatorie alternative esaminate; di esse si stimano i relativi oneri e benefici incrementali, rispetto allo *status quo*, dal cui confronto emerge l’opzione preferita che, in quanto tale, è posta in consultazione.

L’analisi è svolta secondo i criteri e i principi stabiliti dal [Regolamento di disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione](#), adottato con delibera n. 54/2021 del 22 aprile 2021.

A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE

Nella presente Sezione si descrive l'ambito al quale si applicano le misure facenti parte dello Schema di atto di regolazione e concernenti la **revisione della delibera n. 22/2019** la quale ha ad oggetto 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, 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.*

I servizi di trasporto passeggeri via mare sono illustrati in § A.1 "Panorama europeo sui servizi marittimi passeggeri", mentre i servizi interessanti dallo Schema di atto di regolazione sono descritti in § A.2 "Cabotaggio marittimo". In § A.3 si presenta una panoramica dei servizi di cabotaggio marittimo affidati con Contratto di Servizio, distinguendo tra servizi tra Continente e Isole Maggiori (§ A.3.1.) e servizi da, tra e verso le Isole Minori (§ A.3.2.); in § A.3.3. sono riportate le principali caratteristiche dei CdS vigenti (n° contratti, loro valore e scadenze).

A.1 Panorama europeo dei servizi marittimi

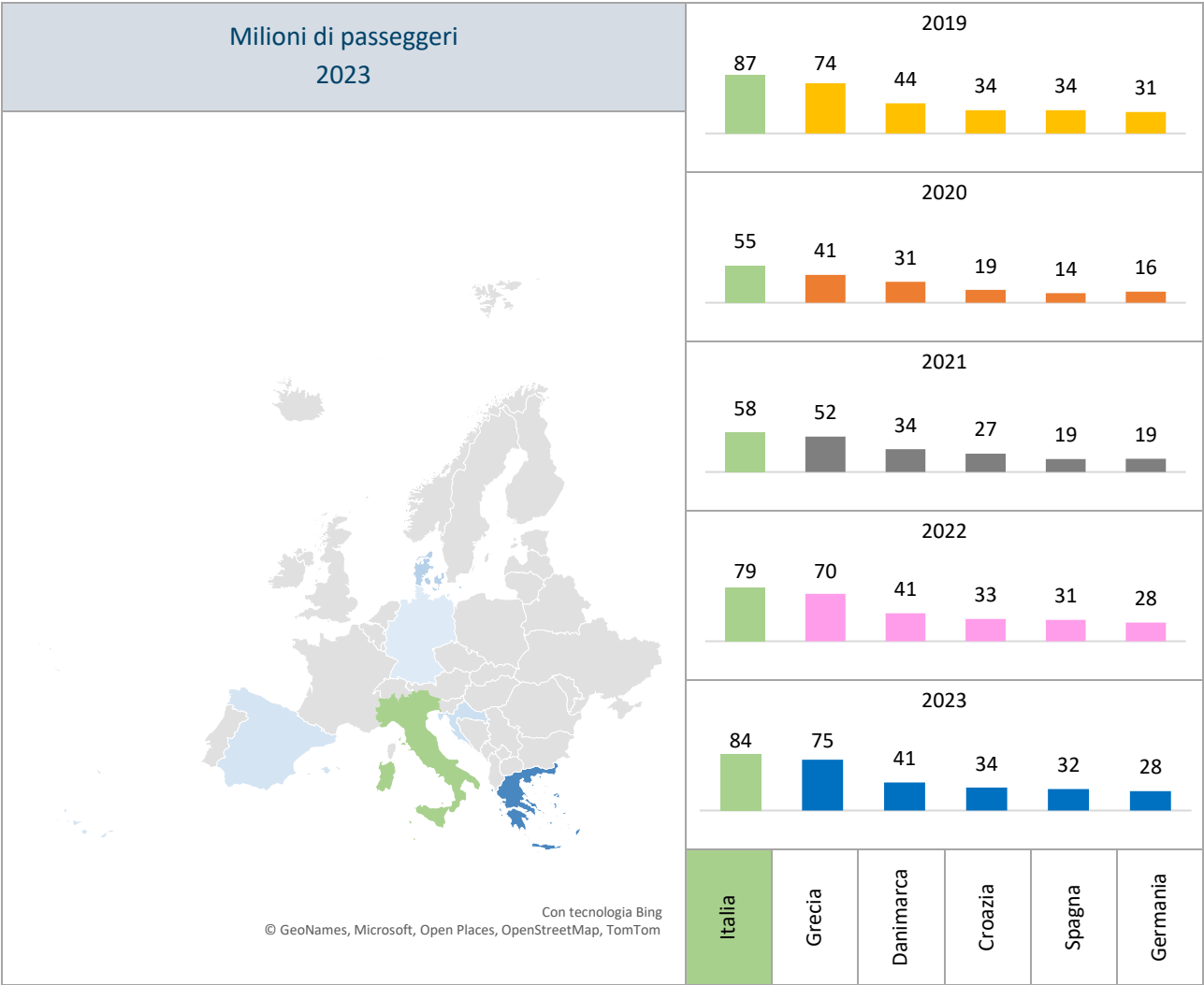
In termini di volumi complessivi di traffico passeggeri trasportati da tutti i porti, secondo le rilevazioni Eurostat, l'Italia si colloca nella fascia alta dei Paesi UE. Nel 2023, **l'Italia si posiziona infatti al primo posto per numero di passeggeri, imbarcati e sbarcati (92 milioni di passeggeri¹)**, seguita da Grecia (75 milioni) e Danimarca (41 milioni).

Osservando, nella **Figura 1**, le dinamiche del traffico nei principali Paesi europei per volumi di traffico passeggeri negli anni recenti, sono evidenti le conseguenze della pandemia e delle relative limitazioni agli spostamenti dei cittadini, con riduzioni del traffico, tra il 2019 e il 2020, che variano dal -30% (Danimarca) a poco meno del -60% (Spagna) e pari a circa il -36% in Italia. Dal 2021 i dati Eurostat mostrano una continua ripresa dei flussi, con la Grecia unica Nazione che al 2023 supera i valori pre-pandemici (l'Italia registra ancora un -3,5% rispetto al 2019).

¹ Rispetto al dato 2023 riportato nella **Figura 2** (36,2 mln) l'informazione comprende sia passeggeri imbarcati che sbarcati ed è inclusiva del traffico internazionale e delle crociere. Inoltre, il dato Eurostat qui rappresentato è aggiornato al 23/05/2025 mentre la **Figura 2** rappresenta per il 2023 un valore stimato dal MIT, non definitivo e reso pubblico in data 27/09/2024.

Figura 1. Passeggeri imbarcati e sbarcati nei porti dei principali Paesi Europei per volumi di traffico (tutti i porti)

Anni 2019-2023



Fonte: Elaborazione ART su dati Eurostat

A.2 Cabotaggio marittimo: domanda ed offerta di servizi passeggeri

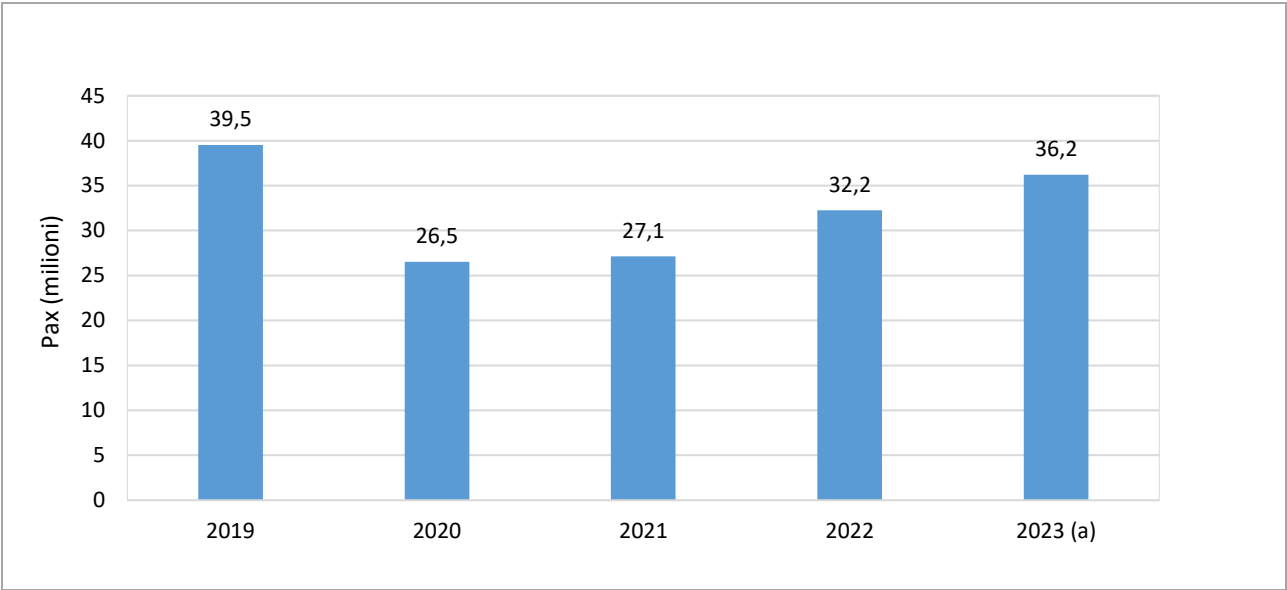
Secondo le rilevazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel 2019 sono stati trasportati 39,5 milioni di passeggeri coi servizi di interesse², crollati a 26,5 milioni nel 2020 (circa -33%) a causa delle restrizioni governative agli spostamenti delle persone per il contenimento della pandemia da COVID-19, livello che si riconferma nel 2021, mentre esso è in ripresa nel 2022 con stime di traffico crescenti per il 2023.

Nel **2023 i servizi passeggeri nel cabotaggio marittimo hanno raggiunto i 36,2 milioni di utenti**, valutati come media tra passeggeri imbarcati e sbarcati. Il dato, benché significativo, non ha ancora raggiunto il livello del 2019 (-8%), come si osserva dalla **Figura 2**.

² Valore medio tra passeggeri imbarcati e sbarcati.

Figura 2. Passeggeri trasportati nel cabotaggio marittimo

Anni 2019-2023



Fonte: Elaborazione ART su dati MIT, CNIT vari anni

(a) Dato stimato.

Con riferimento al **naviglio** utilizzato per i servizi di cabotaggio, nel 2023 la flotta mercantile italiana³ per il trasporto di passeggeri e merci risulta composta da 341 navi, di cui 287 maggiori e, di queste, 101 adibite ai viaggi nazionali⁴.

Tavola 1. Distribuzione della flotta mercantile impiegata nel cabotaggio marittimo per classi di età (stazza lorda non inferiore a 100 ton)

Anno 2023

Tipo di nave	Totale	Classi di età (anni)						
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	≥ 30
Navi di trasporto pax e pax/merci	287	15	12	21	22	32	24	161
% sul totale categoria	100%	5%	4%	7%	8%	11%	8%	56%

Fonte: Elaborazione ART su dati MIT, 2024, CNIT 2022-2023, solo navi maggiori

Come mostrato nella **Tavola 1**, il cabotaggio marittimo si caratterizza per una **flotta di età media particolarmente elevata**, con il 56% della stessa che risulta composta da navi di 30 o più anni.⁵

³ Con stazza lorda non inferiore a 100 tonnellate.

⁴ MIT, 2024, CNIT 2022-2023 (tabelle VI.2.3.2. e VI.2.3.3).

⁵ Tale caratteristica costituisce una delle principali ragioni alla base del limitato valore del CIN regolatorio e, conseguentemente, dell’utile ragionevole valorizzato con il metodo del WACC, che ha concorso a determinare alcune delle problematiche negli affidamenti dei servizi. Dalle verifiche del mercato e dalle procedure per l’affidamento dei servizi, tale problematica parrebbe riguardare prevalentemente il cabotaggio con le Isole Minori piuttosto che i servizi di interesse nazionale. Si segnalano l’intervento regolatorio ex [delibera n. 177/2024](#) del 29 novembre 2024 in tema di “metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi, gravati da OSP, di cabotaggio marittimo, di cui alla Misura 10 dell’Allegato “A” alla delibera n. 22/2019, e nei servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia, di cui alla Misura 17 dell’Allegato “A” alla delibera n. 154/2019, e il correlato [Schema di AIR](#) per ogni approfondimento.

A.3 I servizi di cabotaggio marittimo oggetto di affidamento con Contratto di Servizio

Con la liberalizzazione del cabotaggio marittimo sancita dal regolamento (CEE) n. 3577/1992⁶, l'esercizio in libero mercato dei relativi servizi costituisce la regola, a cui gli Enti affidanti possono derogare, esclusivamente con riguardo ai collegamenti con le isole, qualora si rilevi il c.d. "fallimento del mercato", inteso come l'incapacità degli operatori di garantire, in assenza di sostegno finanziario, un servizio adeguato al soddisfacimento delle esigenze di mobilità dell'utenza che gli stessi Enti affidanti devono avere preventivamente identificato⁷.

Attualmente, i collegamenti marittimi di continuità territoriale con le Isole Maggiori (Sicilia e Sardegna) e con le Isole Minori sono caratterizzati dalla contemporanea presenza di servizi in regime di OSP e di servizi in regime di libera concorrenza. Per i primi, l'Ente affidante fissa: (i) le linee marittime che le imprese di navigazione devono necessariamente garantire; (ii) la frequenza dei collegamenti; (iii) il tipo di navi da utilizzare.

In quel che segue, si presentano le recenti dinamiche riguardanti i traffici tra Continente e Isole Maggiori (§ A.3.1) e da, tra e verso le Isole Minori (§ A.3.2); conclude un *focus* sulle caratteristiche dei CdS vigenti (§ A.3.3).

A.3.1. Servizi di collegamento marittimo tra Continente e Isole Maggiori

Tra il 2020 e il 2023, il traffico marittimo sovvenzionato ha mostrato dinamiche diverse nei collegamenti tra il **Continente e le Isole Maggiori**, Sicilia e Sardegna, come rappresentato nella **Figura 3**.

Per quanto riguarda la **Sicilia**, le **corse doppie** sono aumentate da circa 28 mila nel 2020 a oltre **34,8 mila nel 2023** (+24%), a testimonianza di un rafforzamento dell'offerta. I **passaggeri** sono cresciuti costantemente nel periodo considerato, passando da 1,53 milioni a **2,64 milioni** (+72%).

Il trasporto di veicoli, come evidenziato dal dato dei metri lineari trasportati, dopo un calo iniziale tra il 2020 e il 2021, ha registrato un recupero significativo. Da notare, infine, l'incremento costante dei carri F.S. e la stabilità delle carrozze dopo il 2020, che segnalano una tenuta del trasporto ferroviario marittimo alla crisi pandemica.

⁶ 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). Con il recepimento della disciplina di cui al citato regolamento, si è pertanto progressivamente abbandonato – a livello nazionale, ma anche in altri Paesi europei comprendenti territori insulari, quali la Francia e la Spagna – il sistema di servizi basato sulla cd. "marina nazionale sovvenzionata", seppure con differenti modalità e tempistiche nei diversi Stati interessati e, in alcuni casi, anche su impulso diretto della Commissione europea intervenuta attraverso specifici procedimenti atti a valutare la compatibilità con i trattati dei regimi in essere. In Italia tale sistema era garantito dal Gruppo Tirrenia. Nel 2009, il Governo italiano scelse la via della cessione, attraverso una gara a doppio oggetto, della proprietà del Gruppo Tirrenia ad imprese private e del contestuale affidamento del servizio agli acquirenti di queste imprese. Il processo si è sviluppato in due fasi: (i) emanazione del decreto-legge 25 settembre 2009 n. 135, dove l'art. 19-ter, comma 7, assegnava alle Regioni i compiti di programmazione e di amministrazione relativi ai servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono nell'ambito territoriale regionale, mentre l'art. 19-ter, comma 8, decretava la privatizzazione di 5 compagnie di navigazione a controllo pubblico: Tirrenia S.p.a., Caremar S.p.a., Toremar S.p.a., Saremar S.p.a. e Siremar S.p.a.; (ii) cessione, nel luglio 2011, della società alla CIN-Compagnia italiana di navigazione S.p.a., la quale sottoscriveva, nel luglio 2012, la convenzione con il Ministero competente per l'esercizio dei servizi di cabotaggio.

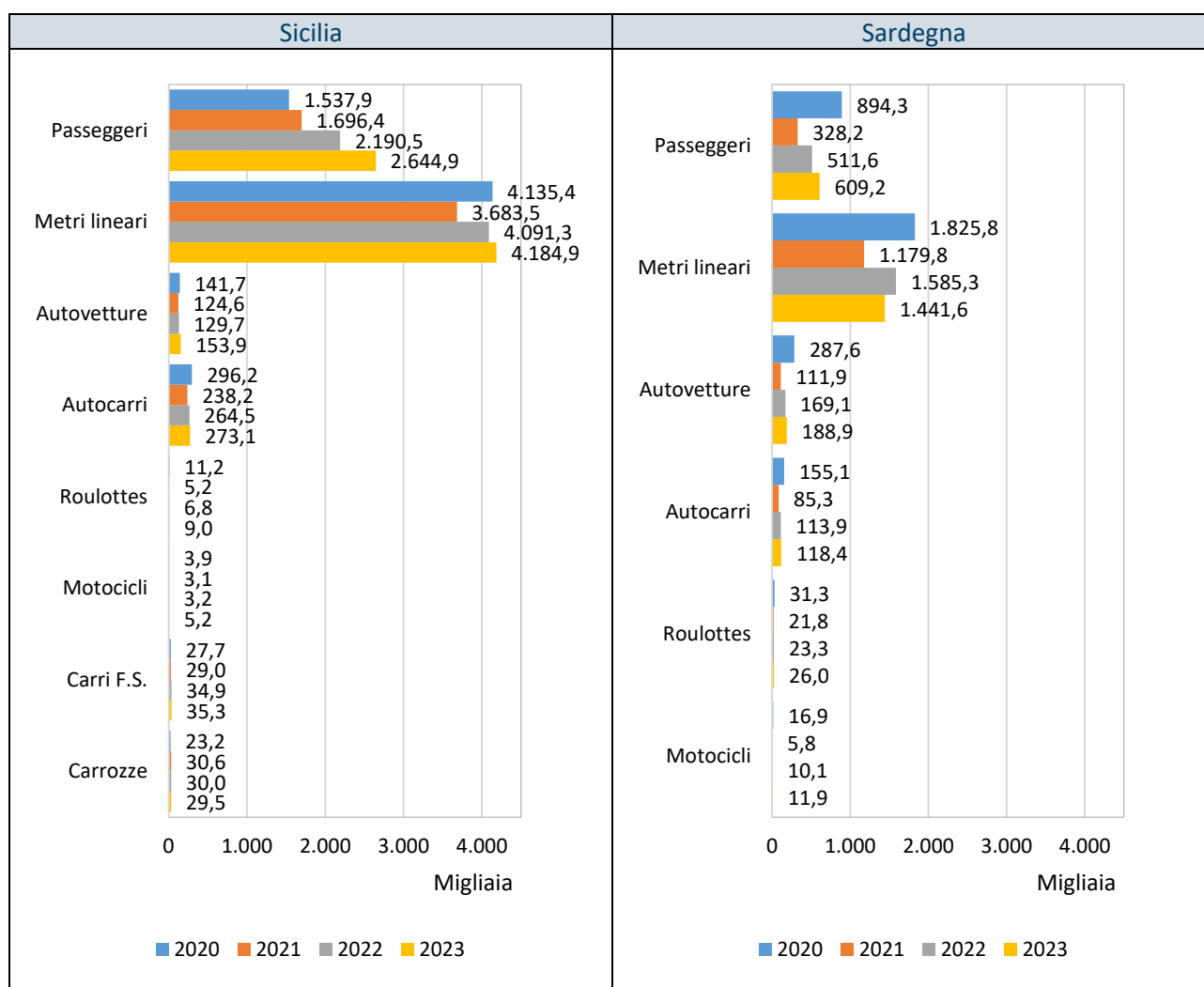
⁷ Tali analisi sono effettuate nell'ambito della c.d. "verifica del mercato" disciplinata dalla regolazione dell'Autorità ex delibera n. 22/2019. Qualora l'Ente affidante, in esito alle analisi effettuate, riscontri il fallimento del mercato, e individui nel CdS lo strumento per garantire la continuità territoriale con le isole, esso può affidare il servizio esclusivamente attraverso una gara aperta e, generalmente, in assenza di esclusiva per l'IA, rappresentando quest'ultima opzione una soluzione da applicare come *extrema ratio*.

Nei collegamenti con la **Sardegna**, invece, il numero di **corse doppie** è quasi dimezzato da 1.487 nel 2020 a sole 787 nel 2021, per poi risalire leggermente fino a **798 nel 2023**⁸. In parallelo, il traffico di **passengeri** ha seguito un andamento simile, scendendo da 894 mila a 328 mila nel 2021 e risalendo poi a **oltre 609 mila nel 2023**.

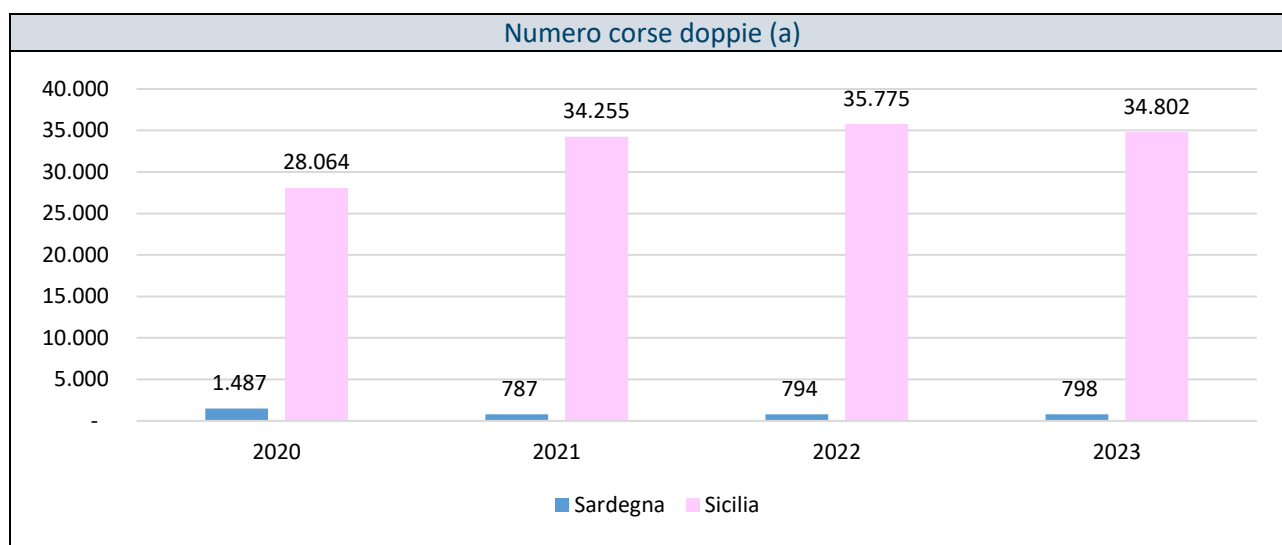
Anche le autovetture sono passate da 287 mila a quasi 189 mila nello stesso periodo, dopo il minimo di 112 mila nel 2021. Gli autocarri, le roulotte e i motocicli hanno mostrato una timida ripresa, pur restando su valori inferiori rispetto al 2020. I metri lineari di veicoli trasportati, dopo un rimbalzo nel 2022 rispetto al calo tra il 2020 e il 2021, sono leggermente calati nel 2023.

Figura 3. Passeggeri e veicoli trasportati dalle imprese di navigazione sovvenzionate nei collegamenti paralleli Continente - Sicilia e Continente - Sardegna

Anni 2020-2023



⁸ Ciò è principalmente dovuto al processo di revisione dei servizi di cabotaggio con OSP per la continuità territoriale marittima, a seguito del quale diverse linee sono state restituite al libero mercato (si veda: *CNIT 2022-2023*, documentazione disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/cnit-2022-2023-pubblicato-il-conto-nazionale-delle-infrastrutture-e-dei>)



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2024, CNIT 2022-2023

(a) Per “corse doppie” si devono intendere i servizi “andata e ritorno”.

A.3.2. Servizi di collegamento marittimo con le Isole Minori

Nel 2023, si registrano nei collegamenti con le **Isole Minori**: 51.352 corse doppie, 8.317.242 passeggeri, 1.201.746 auto al seguito e 2.473.807 metri lineari commerciali.

La **Figura 4** mostra i passeggeri e i veicoli trasportati nei collegamenti con le Isole Minori tra il 2020 e il 2023.

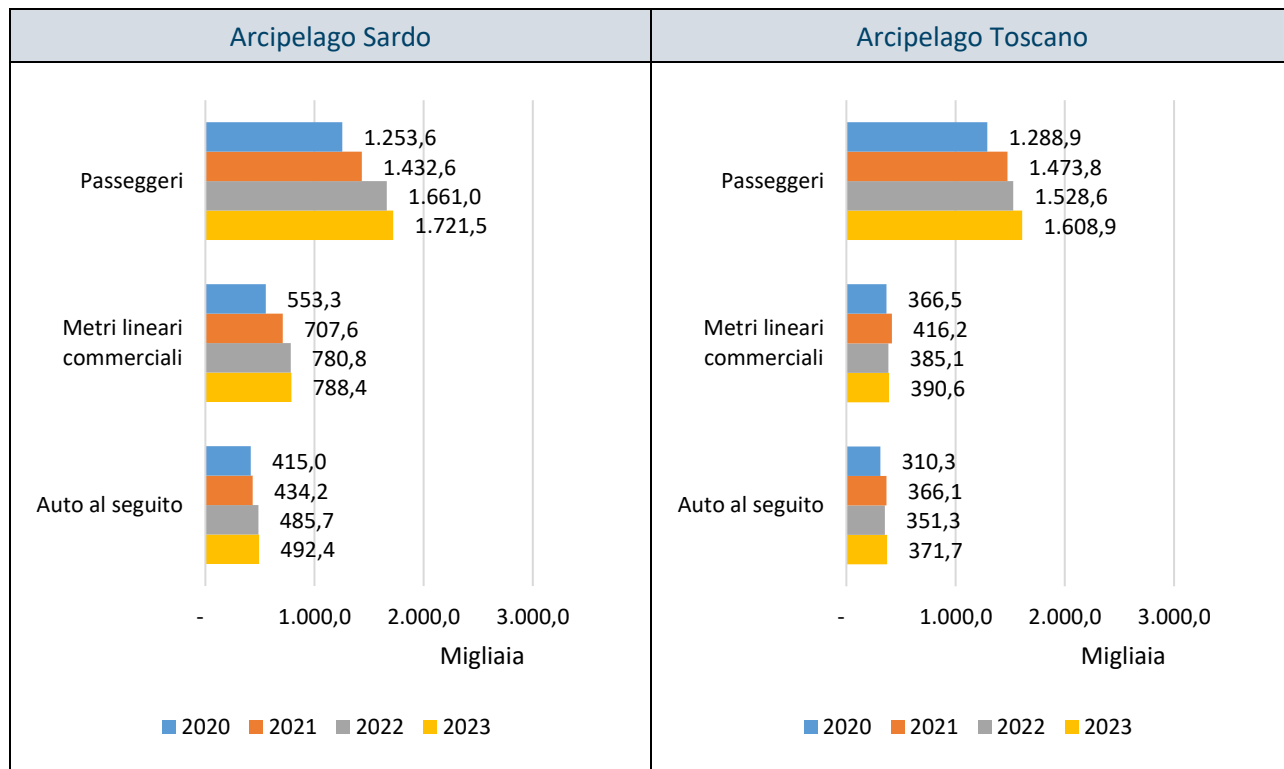
Nel 2020, a causa delle restrizioni alla mobilità dovute agli effetti della pandemia da COVID-19, i valori registrati sono generalmente inferiori rispetto agli anni successivi. Il totale nazionale registra nel 2020 circa 50.650 corse doppie, 5,9 milioni di passeggeri, 950.507 auto al seguito e 1,79 milioni di metri lineari commerciali. Dal 2021 in poi, si evidenzia una netta ripresa in tutti gli indicatori, con il 2023 che segna il massimo del periodo considerato. Questo evidenzia non solo un ritorno alla normalità post-COVID, ma anche una possibile crescita della domanda turistica e logistica.

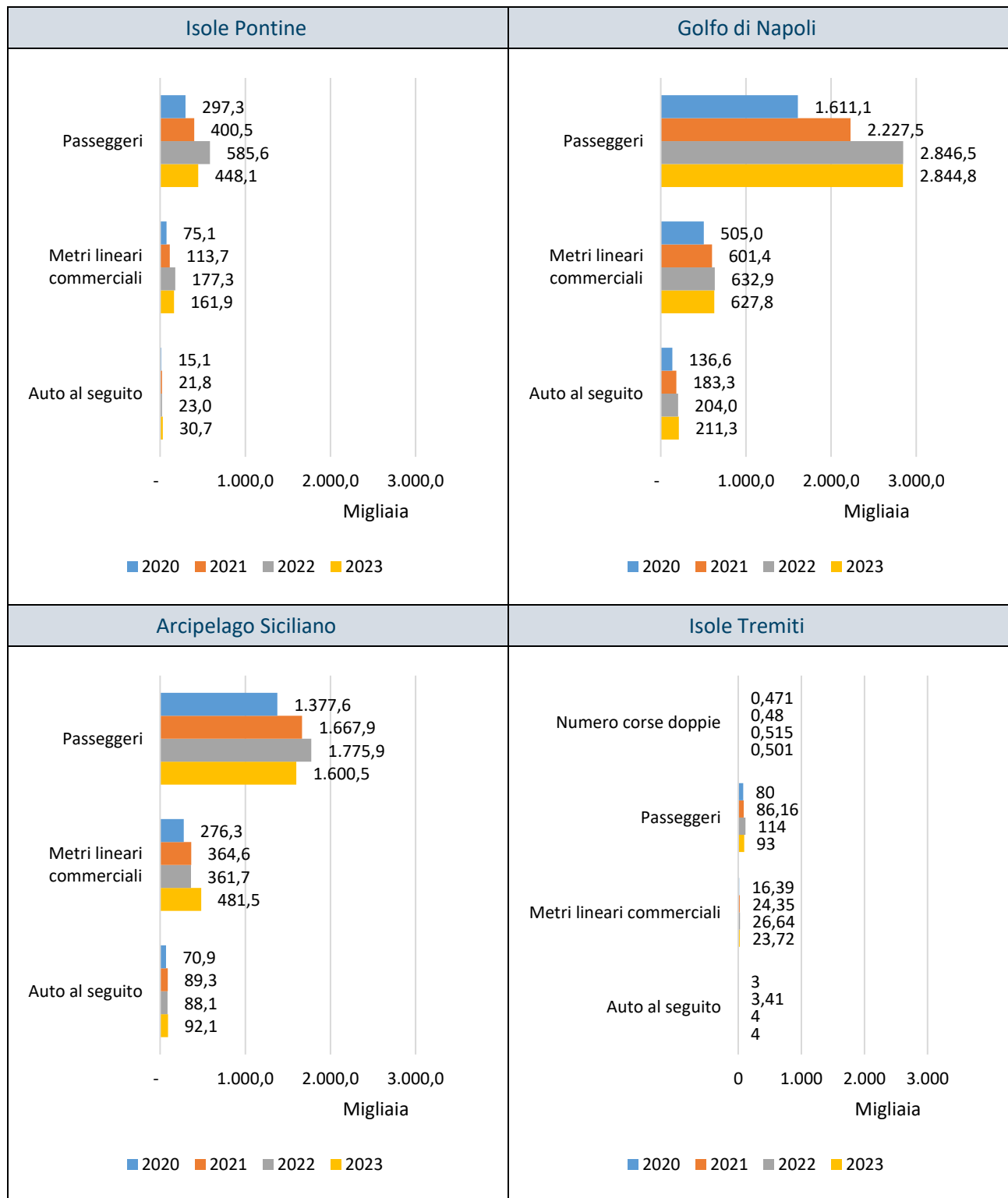
Dal confronto tra le diverse aree geografiche, emerge che il Golfo di Napoli è l'area con il maggior traffico passeggeri (quasi 2,85 milioni nel 2023), seguita da Arcipelago Siciliano e Arcipelago Sardo. Per quanto riguarda le auto al seguito, la Sardegna detiene il primato con oltre 492.000 unità nel 2023, seguita da Arcipelago Toscano e Golfo di Napoli.

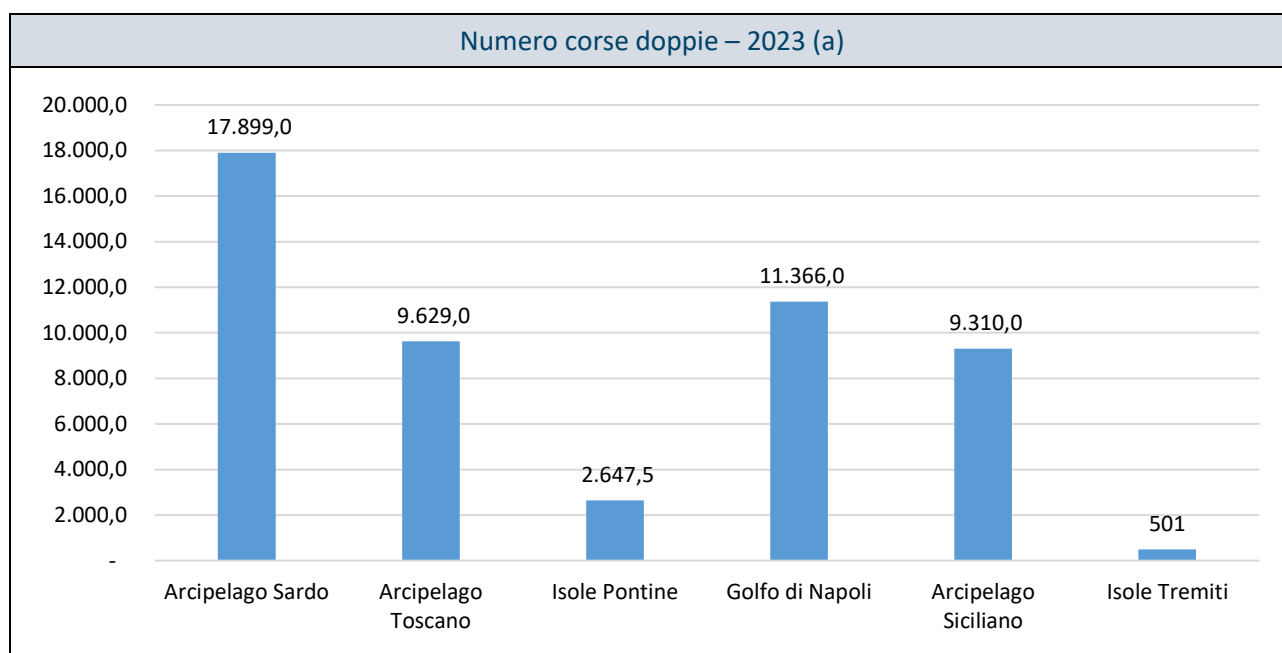
Le Isole Tremiti, invece, rappresentano il bacino di minore dimensione, con numeri nettamente inferiori in ogni voce.

Figura 4. Passeggeri e veicoli trasportati dalle Imprese di navigazione sovvenzionate nei collegamenti con le Isole Minori

Anni 2020-2023







Fonte: Elaborazione ART su dati MIT, 2024, CNIT vari anni

(a) Per “corse doppie” si devono intendere i servizi “andata e ritorno”.

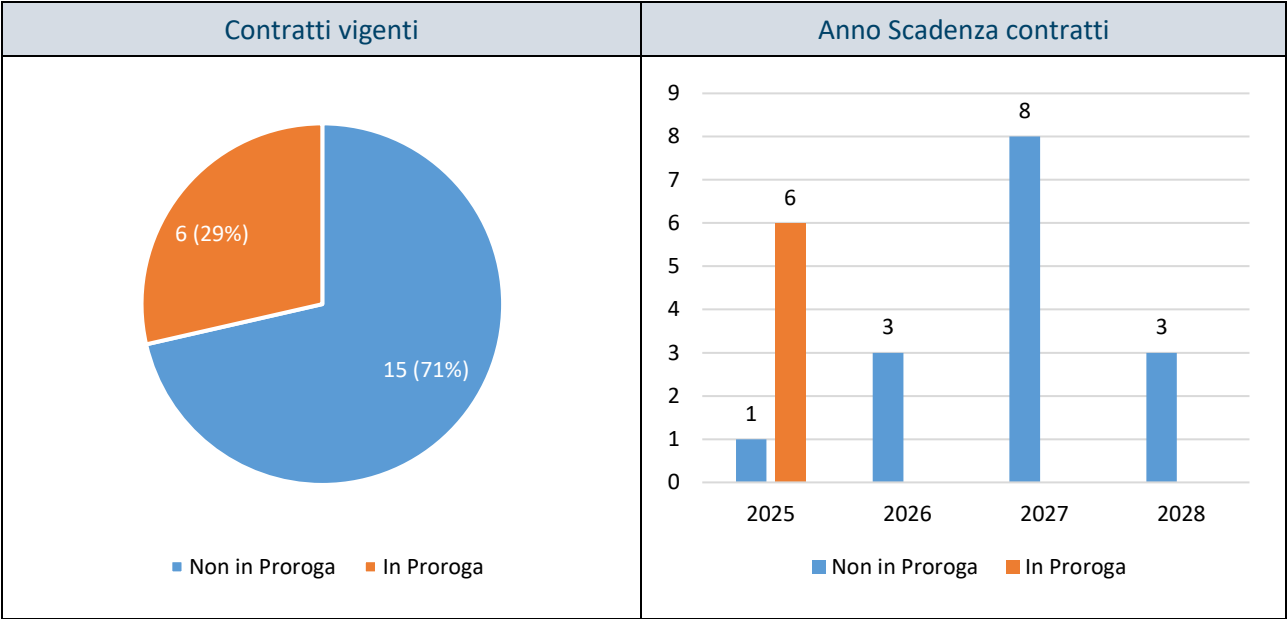
A.3.3. Focus: Contratti di Servizio per cabotaggio marittimo vigenti

Al 1° gennaio 2025 si registrano **21 Contratti di Servizio in essere** e **un caso di OSP applicati orizzontalmente**, quest’ultimo introdotto successivamente all’entrata in vigore della regolazione dell’Autorità; 19 dei 21 CdS sono stati affidati tramite gara, mentre 2 sono stati assegnati con procedure maggiormente ristrette o in quanto risalenti (la convenzione relativa ai servizi c.d. “essenziali” con le Isole Minori siciliane), o a seguito di procedure concorsuali andate deserte (l’affidamento dei servizi c.d. “integrativi” con le isole siciliane effettuati tramite traghetti).

Come rappresentato nella **Figura 5**, 6 CdS sono stati prorogati e la loro scadenza posticipata nel corso del 2025. Con riferimento ai 15 CdS vigenti e non oggetto di proroga, più della metà ha scadenza prevista per il 2027, solamente uno è in scadenza nel corso del 2025, mentre la scadenza più lontana è prevista nel 2028 per 3 contratti.

Figura 5. Contratti di Servizio vigenti (in proroga e non oggetto di proroga)

1° gennaio 2025



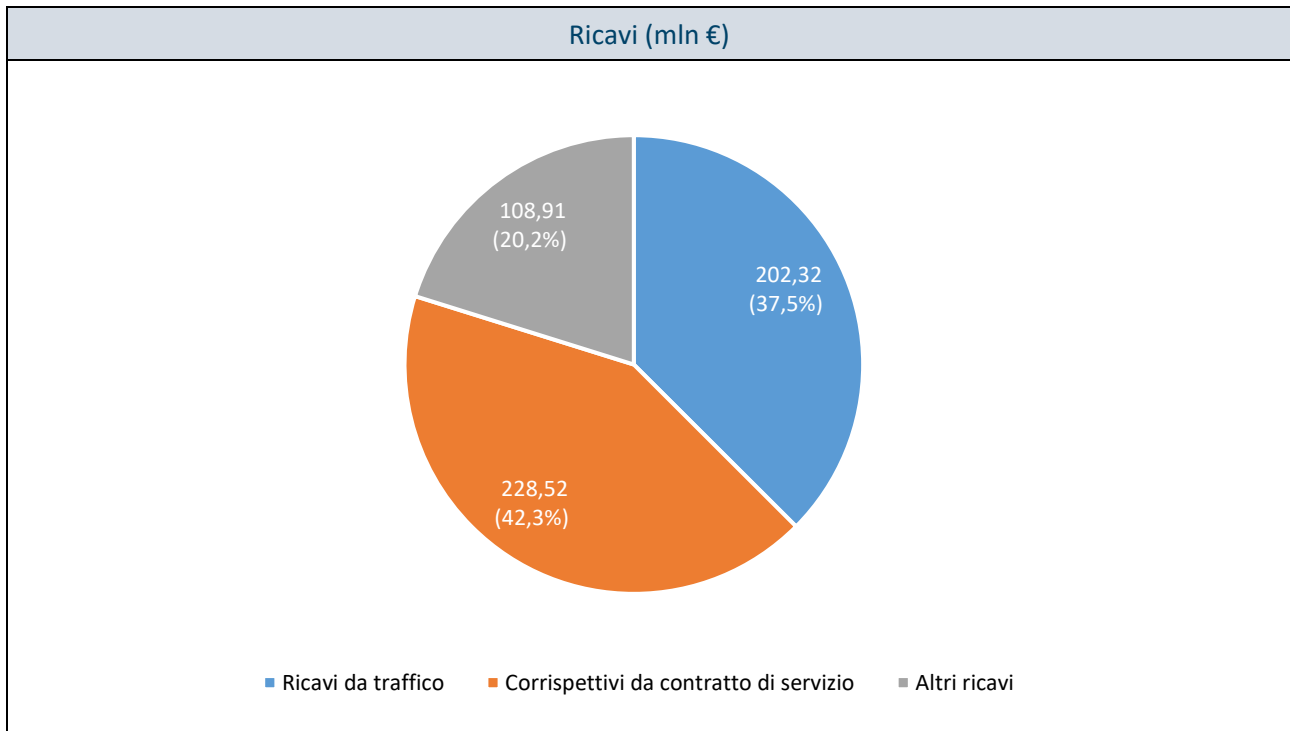
Fonte: Elaborazione su database ART

Con riferimento alla durata delle proroghe si riporta che 4 CdS sono stati prorogati per circa un anno, mentre 2 CdS sono stati prorogati per circa due anni.

Nel 2023, i ricavi complessivi derivanti dall'attività di trasporto passeggeri svolto in regime di OSP ammontano a circa 539,75 milioni di euro, suddivisi, come rappresentato nella [Figura 6](#), tra ricavi da traffico, pari a oltre 202 milioni di euro (che rappresentano il 37,5% del totale), ricavi da corrispettivo, pari a quasi 229 milioni di euro (42,3%) e altri ricavi pari a quasi 109 milioni di euro (comprendono ricavi quali, ad esempio, ricavi non rimborsabili da altre fonti pubbliche, servizi di bordo e noleggi attivi naviglio).

Figura 6. Composizione dei ricavi delle Imprese di Navigazione nell'ambito dei Contratti di Servizio

Anno 2023

*Fonte: Elaborazione su database ART, dati CoReg*

B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

B.1 Quadro normativo di settore

B.1.1. Quadro normativo comunitario

Il 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: il Regolamento) sancisce, come già ricordato, un regime di libera concorrenza. Sono possibili alcune limitazioni, attraverso la previsione di **obblighi di servizio pubblico** laddove *"l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni"* il servizio (art. 2, paragrafo 4). Ancora il Regolamento precisa che: *"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. 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."* (art. 4, paragrafo 1).

Il Regolamento disciplina sia il contenuto degli OSP che quello del CdS. Per il primo tema, l'art. 4, paragrafo 2, precisa che: *"Nell'imporre obblighi di servizio pubblico gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave"* (sottolineature aggiunte), mentre per quanto riguarda l'oggetto del CdS, l'art. 3, paragrafo 3, afferma che esso si deve riferire a: *"- servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; - servizi di trasporto complementari; - servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; - adeguamenti dei servizi alle reali esigenze"*.

Analoga finalità di tutela di interessi generali, come la **continuità territoriale**, emerge dalla lettura del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 che definisce *"con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire."* (art. 1, comma 1). Secondo quanto previsto all'art. 1, comma 2: *"Gli Stati membri possono applicare il presente regolamento anche al trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna e in acque marine nazionali, ferme restando le disposizioni 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)."*

La tutela del regime di concorrenza nel cabotaggio marittimo è confermata nella stessa *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)*, di seguito anche "Comunicazione interpretativa". Essa afferma infatti che: *"Gli Stati membri non possono assoggettare tale libertà ad alcuna restrizione, se non in casi debitamente giustificati"* (Sezione 2.1, La libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, Comunicazione interpretativa). In tali casi, rientra l'imposizione di OSP (con eventuale affidamento dei servizi interessati con CdS) per i soli collegamenti regolari da, tra e verso le isole. Ancora la Comunicazione interpretativa osserva a tal proposito che: *"Quando impongono obblighi di servizio pubblico per i servizi descritti all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, gli Stati membri devono limitare il loro intervento ai requisiti essenziali di cui*

all'articolo 4, paragrafo 2 e rispettare il principio di non discriminazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento nei confronti di tutti gli armatori dell'Unione interessati alla rotta."⁹ (Sezione 5.2, Rotte di cabotaggio con le isole sulle quali possono essere imposti obblighi di servizio pubblico, Comunicazione interpretativa); inoltre, non soltanto gli OSP devono riguardare solo specifiche caratteristiche del servizio, individuate dal Regolamento (come sottolineato sopra), ma nella scelta tra l'imposizione di questi ultimi e l'affidamento dei servizi con OSP attraverso un CdS, occorre prestare attenzione a che obblighi di tipo "orizzontale" non siano adeguati a soddisfare le esigenze di mobilità del bacino interessato¹⁰.

In merito al processo valutativo che può condurre alla determinazione degli OSP o all'affidamento dei servizi con CdS, è utile richiamare un ulteriore passaggio della Comunicazione interpretativa, laddove è ribadito che: *"Gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico solo se hanno appurato, per ognuna delle rotte in questione, che i servizi di trasporto regolare risulterebbero inadeguati (cioè non sarebbero prestati nella misura o alle condizioni definite appropriate dalle autorità pubbliche) qualora la loro fornitura fosse lasciata alle sole forze di mercato. Inoltre, l'obbligo o contratto di servizio pubblico deve essere necessario e proporzionato allo scopo di assicurare la sufficienza dei servizi di trasporto regolare a destinazione ed in provenienza dalle isole. In altre parole, gli Stati membri non possono assoggettare ad obblighi di servizio pubblico e a contratti di servizio pubblico servizi che sono già forniti in maniera soddisfacente e a condizioni, ad esempio in termini di prezzi, continuità e accesso al servizio, compatibili con l'interesse pubblico, quale definito dallo Stato, da parte di imprese che operano in normali condizioni di mercato"* (Sezione 5.3.1, La distinzione tra obblighi di servizio pubblico e contratti di servizio pubblico, Comunicazione interpretativa).

Con riguardo alle procedure da seguire per stipulare contratti di servizio pubblico, *"[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."* (Sezione 5.4.2, Scelta della procedura di aggiudicazione, Comunicazione interpretativa, sottolineatura aggiunta). Si rileva poi che, in base alla casistica raccolta, i CdS sono costituiti per la maggior parte da concessioni di servizi, ai sensi della legislazione vigente che prevede, da parte dell'armatore, l'assunzione del c.d. *"rischio operativo (in caso contrario, il contratto si qualifica come contratto pubblico ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici), compreso il rischio associato alla domanda relativa ai suoi servizi di trasporto, perché le autorità competenti in genere non garantiscono nel contratto di servizio pubblico che l'armatore possa recuperare tutti gli investimenti realizzati o i costi sostenuti nell'adempimento degli obblighi contrattuali."* (Sezione 5.4.1, Norme vigenti in materia di appalti pubblici, Comunicazione interpretativa).

⁹ *"L'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento stabilisce un elenco tassativo di requisiti che possono essere introdotti quando sono imposti obblighi di servizio pubblico. L'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento si limita invece a fornire indicazioni circa l'oggetto dei contratti di servizio pubblico; gli Stati membri possono far rientrare in tale oggetto anche altri elementi. In pratica, i requisiti di qualità sono spesso parte integrante dei contratti di servizio pubblico ma non possono essere stabiliti nell'ambito di obblighi di servizio pubblico. Riguardo agli obblighi di servizio pubblico, il requisito riguardante la "capacità di fornitura del servizio" da parte degli armatori può includere un obbligo relativo alla loro solvibilità e la condizione che essi siano in regola con il pagamento degli oneri tributari e previdenziali. A parere della Commissione, anche l'obbligo di usare un traghetto veloce può rientrare in questa categoria."* (Sezione 5.3.1, La distinzione tra obblighi di servizio pubblico e contratti di servizio pubblico, Comunicazione interpretativa (sottolineatura aggiunta).

¹⁰ *"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."* (Sezione 5.3.1, La distinzione tra obblighi di servizio pubblico e contratti di servizio pubblico, Comunicazione interpretativa (sottolineatura aggiunta).

B.1.2. Quadro normativo nazionale

L'art. 37, comma 2, lettera f), del d.l. n. 201/2011¹¹ attribuisce all'Autorità, tra l'altro, la competenza nel *“definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici [...]”*.

In base allo stesso art. 37, comma 2, lettera f), con riferimento al trasporto pubblico locale, l'Autorità fissa *“la tipologia di obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario”* e *“prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività”*.

Secondo l'art. 37, comma 3, lettera b), l'Autorità, nell'ambito delle competenze di cui al comma 2, *“determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate”*.

Infine, l'art. 48, comma 7, del d.l. 50/2017¹², prevede che l'Autorità detti regole generali in materia di:

“a) svolgimento di procedure che prevedano la facoltà di procedere alla riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell'affidatario, che se ne assume il rischio di impresa, ferma restando la possibilità di soluzioni diverse con particolare riferimento ai servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara;

b) obbligo, per chi intenda partecipare alle predette procedure, del possesso, quale requisito di idoneità economica e finanziaria, di un patrimonio netto pari almeno al quindici per cento del corrispettivo annuo posto a base di gara, nonché dei requisiti di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;

c) adozione di misure in grado di garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all'effettuazione del servizio, anche relative all'acquisto, alla cessione, alla locazione o al comodato d'uso a carico dell'ente affidante, del gestore uscente e del gestore entrante, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione nelle diverse fattispecie dei valori di mercato dei predetti beni; [...]

e) in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara, previsione nei bandi di gara del trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal gestore uscente, nel rispetto delle garanzie minime disciplinate all'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001. Il trattamento di fine rapporto relativo ai dipendenti del gestore uscente che transitano alle dipendenze del soggetto subentrante è versato all'INPS dal gestore uscente.”

Infine, al fine di completare il quadro normativo e regolamentare in cui si calano le misure regolatorie oggetto di questa AIR, rilevano la [delibera n. 96/2018](#) del 4 ottobre 2018 in tema di condizioni minime di qualità dei

¹¹ Come modificato dall'art. 48, comma 6, lett. b), secondo periodo, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

¹² Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*.

servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico da adottare ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

B.2 Atto di regolazione ex delibera n. 22/2019: principali contenuti

L'Atto di regolazione approvato con la delibera n. 22/2019 disciplina lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole (cabotaggio con le isole), sia di interesse nazionale, sia di interesse regionale e locale, anche esercito unitamente al trasporto merci.

L'ambito oggettivo di applicazione delle Misure regolatorie approvate con la delibera n. 22/2019 è definito in relazione all'art. 4 del Regolamento, ed è descritto alla **Misura 1, "Oggetto, finalità e ambito di applicazione"**¹³. Dal punto di vista soggettivo, sono tenuti all'applicazione delle Misure regolatorie i Soggetti competenti nelle attività programmatiche, gli Enti affidanti dei servizi (in genere coincidenti con i Soggetti competenti) e le imprese di navigazione titolari di CdS¹⁴.

Segue il Titolo I – FASE PROPEDEUTICA, OBBLIGHI DI CONTABILITÀ REGOLATORIA E SEPARAZIONE CONTABILE, con la **Misura 2, "Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara"** e la **Misura 3, "Disponibilità degli approdi"**, che regolano la fase di avvio la quale ricomprende le attività propedeutiche alla scelta in capo agli enti dello strumento di intervento, tra quelli previsti dalla normativa vigente, ritenuto maggiormente adeguato a soddisfare le esigenze di domanda individuate nell'ambito della programmazione. Sono specificati gli obblighi di **contabilità regolatoria** e di separazione contabile per le IN nella **Misura 4**¹⁵, corredando l'Atto da appositi schemi di riferimento (conto economico, stato patrimoniale ed elenco del personale) che le IN sono tenute a redigere in coerenza con il bilancio di esercizio per ciascuna linea di cabotaggio marittimo oggetto di OSP; tali schemi costituiscono uno strumento di trasparenza e uniformità di rendicontazione delle voci di costo, ricavo e investimenti, con cui si è cercato di superare le asimmetrie informative che gravano sugli enti in relazione agli aspetti economici gestionali del CdS.

A tali attività propedeutiche, si susseguono le attività che riguardano l'affidamento effettivo dei servizi, riconducibili alle Misure inerenti alla predisposizione del bando di gara (Misure di cui al Titolo II - BANDO DI GARA). L'Atto regolatorio disciplina i seguenti aspetti con le relative finalità specifiche:

- i) le **informazioni minime** che l'Ente affidante mette a disposizione dei partecipanti alla gara, sia in caso di richiesta di manifestazione di interesse per OSP orizzontali, sia nelle varie fasi della procedura di gara, al fine di favorire la massima partecipazione dei potenziali *competitors* e ridurre le asimmetrie informative tra i partecipanti (**Misura 5**);
- ii) i **requisiti di partecipazione**, al fine di garantire condizioni eque e non discriminatorie a beneficio di tutte le IN potenzialmente interessate (**Misura 6**);

¹³ Sono 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 al citato art. 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92, nonché la navigazione interna, ivi inclusa quella lagunare, effettuata in acque diverse da quelle marittime.

¹⁴ Lì, è specificato che le misure non si applicano agli affidamenti di valore inferiore all'importo delle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 14, comma 1, lettere b) e c), del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Inoltre, sono escluse dall'applicazione della Misura 4, avente ad oggetto gli "obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN", le imprese di navigazione titolari di un CdS di valore inferiore all'importo delle soglie già citate e che non svolgono servizi a mercato. Sempre in relazione all'ambito oggettivo, le Misure regolatorie dell'Atto di regolazione si applicano agli affidamenti dei servizi tramite gara, sia in concessione sia in appalto.

¹⁵ La Misura 4 è stata modificata dalla [delibera n. 90/2024](#) del 26 giugno 2024.

- iii) i **criteri di aggiudicazione**, rilevanti ai fini della scelta discrezionale in capo all'ente di assegnare i servizi posti a base di gara e disciplinati affinché siano rispettati i principi generali di trasparenza della procedura di gara, proporzionalità ed economicità rispetto alle caratteristiche dei servizi da affidare, parità di trattamento e non discriminazione (**Misura 7**);
- iv) i criteri di **calcolo del corrispettivo** da porre a base d'asta e, in generale, per la redazione del PEF da parte dell'EA, i cui schemi di riferimento sono un supporto per l'ente finalizzato a garantire l'equilibrio economico-finanziario del contratto per l'intera durata dell'affidamento (**Misura 8**);
- v) la **matrice dei rischi** nell'affidamento in concessione, il cui modello di riferimento è utilizzato dall'EA per allocare i rischi contrattuali in capo all'IA del servizio, ove opportuno, stabilendo in modo chiaro e trasparente le condizioni di partecipazione alla procedura di gara e i relativi oneri in capo alle parti, nonché il perimetro di variazione del PEF in sede di verifica dell'equilibrio (**Misura 9**);
- vi) la metodologia per la determinazione del **marginale di utile ragionevole** (**Misura 10**), che è stata già oggetto di uno specifico intervento di revisione (v. procedimento avviato con delibera n. 244/2022 del 14 dicembre 2022 e conclusosi con delibera n. 177/2024 del 29 novembre 2024);
- vii) il **Piano economico-finanziario** dei concorrenti, al fine di supportarli nella verifica della sostenibilità dell'offerta presentata (**Misura 11**);
- viii) il **termine** per la presentazione delle offerte, al fine di garantire la massima partecipazione alla gara, favorendo la concorrenza e la possibilità per i partecipanti di formulare offerte ben ponderate, tenendo conto, pertanto, di elementi quali la complessità del programma di esercizio posto a base di gara e della necessità per le imprese di valutare gli eventuali investimenti (**Misura 12**);
- ix) i **criteri di nomina delle commissioni giudicatrici**, aventi lo scopo principalmente di garantire l'apertura delle gare a tutte le IN, evitando distorsioni della concorrenza, conflitti di interesse o discriminazioni, nonché di perseguire il rispetto del principio di trasparenza (**Misura 13**);
- x) il **trasferimento del personale**, tenendo conto anche delle specificità del settore marittimo, caratterizzato da contratti a tempo determinato o per singolo viaggio, del regolamento (CEE) 3577/92, che impone la non discriminazione tra gli operatori comunitari, e dell'autonomia di gestione del subentrante, al fine di non disattendere il principio di apertura del mercato e di garantire la coerenza con l'obiettivo di conseguire l'efficienza delle gestioni (**Misura 14**).

Le Misure di cui al Titolo III – SCHEMA DELLE CONVENZIONI disciplinano gli aspetti contenuti nelle convenzioni o nei CdS stipulati a seguito dell'aggiudicazione del servizio e le procedure ad essi relative che accompagnano la fase esecutiva del contratto. L'Atto regolatorio prevede uno schema contenente la specificazione dei **contenuti minimi** (**Misura 15**), al fine di assicurare uniformità di strutturazione e omogeneità dei contenuti di riferimento, oltre a disciplinare la **durata** del CdS (**Misura 16**), il **monitoraggio** delle prestazioni contrattuali (**Misura 17**), la **verifica** dell'equilibrio economico-finanziario per l'affidamento in concessione, gli obiettivi di efficacia ed efficienza e il sistema incentivante (**Misure 18 e 19**).

In relazione all'aspetto temporale, le Misure regolatorie hanno trovato applicazione in caso di pubblicazione del bando (gare aperte) o invio delle lettere d'invito (procedure ristrette) successivi alla data di entrata in vigore dell'Atto regolatorio, fatta eccezione per la richiamata Misura 4, in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile, che, invece, è stata applicata anche ai contratti già in essere.

B.3 La Verifica di Impatto della Regolazione

Dall'esperienza maturata a partire dal 2019, e in particolare dall'attività di monitoraggio avviata dagli Uffici dell'Autorità sull'applicazione delle Misure regolatorie sopra descritte, sono emerse alcune criticità

nell'ambito delle procedure esperite per l'affidamento dei servizi di collegamento con le Isole Minori, caratterizzate dalla presenza degli operatori *incumbent*, confermate anche dalle segnalazioni pervenute e dalle conseguenti interlocuzioni con gli EA e con le associazioni di settore maggiormente rappresentative delle IA. Seguendo un approccio di *better regulation*, l'Autorità ha pertanto sottoposto a VIR la disciplina di cui alla delibera n. 22/2019, avviando il relativo procedimento in data 16 aprile 2025, con delibera n. 64/2025.

L'analisi ha riguardato gli effetti prodotti dal quadro normativo e regolamentare vigente, il suo grado di efficacia ed efficienza nel conseguimento degli obiettivi della regolazione, valutandone la permanente attualità. Nella VIR sono stati analizzati, in particolare, i seguenti obiettivi della regolazione, sotto il profilo della loro efficacia e della loro efficienza, già individuati nella Relazione illustrativa e nella Relazione AIR: la tutela della concorrenza nell'accesso al mercato dei servizi di cabotaggio; tutela del principio di non discriminazione e parità di trattamento tra imprese di navigazione; il soddisfacimento delle esigenze di mobilità dei cittadini; l'efficienza delle gestioni, il rispetto delle condizioni minime di qualità dei servizi e la promozione dell'innovazione; il contenimento degli oneri di finanza pubblica e dei costi amministrativi in capo all'Ente affidante; contenimento delle asimmetrie informative tra IA ed EA.

La Verifica di Impatto della Regolazione si è conclusa in data 11 giugno 2025 con la presentazione della relazione conclusiva al Consiglio dell'Autorità. Di seguito, si illustrano alcuni aspetti oggetto di approfondimento, funzionali all'individuazione delle motivazioni del nuovo intervento. Si rinvia invece a § **D.1** per quanto riguarda l'analisi dell'efficacia, significativa, dell'Atto di regolazione varato con delibera n. 22/2019 sui servizi di cabotaggio marittimo tra il Continente e le Isole Maggiori.

B.3.1. OSP Orizzontali

Nella VIR è stato evidenziato una scarsa diffusione del ricorso da parte degli EA all'imposizione di OSP orizzontali, quale strumento distinto dal CdS, previsto nei casi in cui dalla verifica del mercato emerga l'interesse da parte delle IN ad accettare gli OSP, in assenza di compensazione. Con particolare riferimento ai collegamenti con le Isole Minori, le verifiche del mercato, pur effettuate dai Soggetti Competenti, non hanno sortito un'espansione dei servizi di cabotaggio in concorrenza sui collegamenti interessati né l'individuazione di OSP orizzontali che comunque garantiscono un *level playing field* tra gli operatori preferibile, dal punto di vista concorrenziale e a parità di condizioni, alla situazione in cui sono presenti servizi di cabotaggio affidati con CdS (ed erogazione di corrispettivi), interessando ugualmente tutte le IN esercenti il collegamento interessato ed escludendo in radice il fenomeno dei sussidi incrociati, cioè la possibilità di finanziare attività in concorrenza con risorse pubbliche.

Nella VIR è stata segnalata quindi l'opportunità, al fine di dettare un quadro omogeneo e coerente con i dettami regolatori UE, di specificare la logica collocazione temporale dello strumento degli OSP orizzontali nell'ambito delle attività propedeutiche all'avvio delle procedure di affidamento nonché gli elementi caratterizzanti il regime di imposizione di OSP orizzontali.

B.3.2. Fase preliminare procedura di affidamento con Contratto di Servizio

È stata confermata la difficoltà da parte degli EA, soprattutto per le procedure di affidamento dei servizi di cabotaggio per le Isole Minori, ad instaurare un reale confronto concorrenziale in sede di gara, con una larga parte delle procedure di affidamento che non sono andate a buon fine.

Al fine di promuovere l'efficacia delle procedure di gara, sono stati individuati vari interventi, partendo dalla necessità di modificare e integrare gli **schemi di PEF**, di cui al Prospetto 3 dell'Annesso 1 alla delibera n.

22/2019, nell'ottica sia di ridurre le asimmetrie informative, sia al fine di fornire uno strumento che, in fase di gara, consenta alle IN partecipanti di dimostrare al meglio la sostenibilità economico-finanziaria della propria offerta, e allo stesso tempo, in fase di esecuzione del contratto, garantisca agli enti un efficace strumento di monitoraggio.

L'inserimento, tra i requisiti di partecipazione alle procedure di gara, di un'età del naviglio "bassa" è stata giudicata "critica" in quanto suscettibile di comportare la mancata partecipazione degli operatori alla gara, anche se si è riscontrata la necessità di rinnovare le flotte che presentano un'età media elevata. Sono infatti emerse alcune criticità circa la possibilità per il gestore uscente di mettere a disposizione del gestore entrante il naviglio acquisito e non pienamente ammortizzato, nonché l'esistenza di un mercato relativo al noleggio/leasing delle navi poco dinamico.

Da qui, l'opportunità di intervenire a livello regolatorio al fine di assicurare la disponibilità e/o l'uso del naviglio per i nuovi aggiudicatari, compreso eventualmente quello già utilizzato dai gestori uscenti, favorendo in tal modo la partecipazione alle procedure di gara di nuove IN. La specificazione maggiore di requisiti relativi all'età del naviglio potrebbe comunque permanere nell'ambito delle premialità legate ai miglioramenti qualitativi dell'offerta, in modo che l'EA possa non rinunciare all'obiettivo del ringiovanimento della flotta navale in esercizio, ma, al contempo, non risulterebbe inficiata la contendibilità delle procedure di affidamento che sarebbe favorita dalla partecipazione di una più ampia platea di operatori.

In analogia a quanto già disposto per il TPL terrestre, è apparso opportuno segnalare la necessità di una revisione della **matrice dei rischi**, al fine di uniformarne i contenuti e agevolare l'EA nella riconduzione delle variazioni di costi e ricavi registratisi nel corso del contratto a specifici rischi individuati nel dettaglio in sede di costruzione della matrice.

Coerentemente agli esiti del monitoraggio svolto dall'Autorità¹⁶, è emersa l'esigenza di rafforzare i compiti di vigilanza dell'Autorità sulla corretta applicazione delle misure regolatorie che disciplinano le procedure di affidamento nel settore marittimo. Pertanto, nella VIR è stata proposta l'introduzione di una **Relazione di Affidamento** che, come avviene per il settore terrestre, deve essere redatta dall'EA e costituire parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, sulla quale l'Autorità si riserva il rilascio di un parere, incrementando così la vigilanza da parte degli Uffici dell'Autorità sulle procedure di affidamento dei servizi nel settore del cabotaggio marittimo ai fini di maggior efficacia delle proprie Misure.

B.3.3. Fase esecutiva del CdS

Le disposizioni della delibera n. 22/2019, in particolare l'imposizione dell'obbligo di tenuta della contabilità analitica a fini regolatori, hanno consentito di ridurre l'asimmetria di informazione tra IN e SC/EA, tuttavia nella VIR è emersa l'opportunità di intervenire ulteriormente su tale ambito consentendo agli EA una più approfondita conoscibilità dei dati economico-finanziari trasmessi dalle IN, nell'ottica di consentire una gestione dei CdS improntata ad una maggiore efficienza ed efficacia. Sono stati segnalati, per una efficace revisione degli **schemi di contabilità regolatoria**¹⁷, in via esemplificativa, i seguenti elementi rafforzativi: i) la previsione di un elenco di *driver* da applicare in misura residuale qualora l'IN non possa allocare direttamente le componenti economiche e patrimoniali a uno specifico CdS; ii) l'introduzione, la ridefinizione e/o

¹⁶ La stessa tematica era stata sollevata dagli esiti alle consultazioni indette nell'ambito del procedimento di revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole per i servizi gravati da OSP (rif. Procedimento avviato con delibera n. 244/2022 del 14 dicembre 2022 e conclusosi con delibera n. 177/2024 del 29 novembre 2024).

¹⁷ Prospetto 6 dell'Annesso 1 alla delibera n. 22/2019

l'espunzione di alcune voci di costo e ricavi; iii) una maggiore integrazione e un miglior coordinamento con gli schemi di PEF.

Con riguardo all'**attualità della regolazione**, nella VIR è stato osservato che dal 2019, anno del varo dell'Atto di regolazione con la delibera n. 22/2019, si sono registrati diversi eventi modificativi del quadro giuridico ed economico sottostante. Sul fronte normativo, ci sono state revisioni del Codice dei contratti pubblici con impatti anche sulle misure di regolazione, mentre sul fronte economico-sociale emergono tre elementi significativi: l'aumento del costo del carburante, l'entrata in vigore della tassazione UE-ETS (*Emission Trading System*)¹⁸ e l'aumento dei flussi turistici negli ultimi anni che ha interessato tutto il Paese, ivi comprese le Isole Maggiori e Minori, con tensioni sul fronte dei servizi di trasporto¹⁹.

In particolare, il tema dell'incremento dei costi del carburante è stato richiamato anche sulla base del rapporto conclusivo dell'Indagine conoscitiva "Mobilità verso il 2030" della IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, dove è stato riferito che in taluni casi *"l'aumento dei prezzi del carburante ha portato a un generale incremento dei costi di trasporto di circa il 50 per cento negli ultimi due anni"*²⁰. Ciò, potrebbe essere oggetto di valutazione attraverso la previsione nel CdS di misure di mitigazione dell'allocazione del rischio all'impresa da implementare al superamento di determinate soglie di aumento dei costi.

¹⁸ Si segnala, tuttavia, l'*"esenzione fino al 2030 per i trasporti verso le isole minori grazie all'impegno delle forze politiche trasversali. Questa esenzione è fondamentale, in quanto allevia il settore dai costi delle quote ETS (che per la nostra industria sarebbero pari a circa 700-800 milioni di euro) fino al 2030, evitando così un aumento significativo dei costi di trasporto con le isole minori preservando la mobilità delle popolazioni e del turismo."* (Fonte: Memoria ASSARMATORI dell'11 giugno 2024, depositata presso la IX Commissione della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030")

¹⁹ In tal senso si segnala il rapporto dell'ISTAT sul cabotaggio marittimo da, tra e verso le Isole Minori: "A tale proposito, resta dirimente il fatto che le isole sono, per definizione, realtà condizionate dalle possibilità di collegamento e connessione con il continente – e, nel caso delle Isole Minori siciliane e sarde, anche con l'isola maggiore. Mentre la Sicilia e la Sardegna possono comunque contare su un collegamento aereo, per le destinazioni minori l'unico mezzo di trasposto disponibile è quello marittimo, a eccezione dell'isola d'Elba, di Lampedusa e di Pantelleria, dove è presente anche un aeroporto passeggeri." (sottolineatura aggiunta; Fonte: ISTAT, 2023, [Indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto](#)). Se, da un lato, la presenza di turisti è un fattore di sviluppo delle realtà interessate, dall'altro essa si accompagna a disfunzioni per gli utenti residenti nelle Isole che possono soffrire di insufficiente capacità nei servizi di cabotaggio riservata a loro, quando i vincoli connessi agli OSP non sono sussistenti ma il regime di offerta è a mercato come talvolta vengono gestiti i servizi durante il periodo estivo.

²⁰ Commissione IX, Camera dei Deputati, 2025, "Indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030: dalla continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana", [Documento conclusivo](#). La questione del "caro carburante" era stata riferita quale criticità anche nell'ambito della consultazione che ha portato all'adozione dell'Atto di regolazione varato con delibera n 177/2024. Si veda ad es: Memoria delle Regioni e Province autonome (prot. ART 116468/2024). Ancora, nella consultazione ex delibera n. 16/2024, si vedano le memorie di: ANAV (prot. AT 25674/2024), ASSTRA (prot. ART 25673/2024)

C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

I destinatari diretti delle misure regolatorie varate con la delibera n. 22/2019 sono i **Soggetti competenti** nella individuazione delle esigenze di servizio pubblico relativamente alla domanda di servizi di cabotaggio, nonché gli **Enti affidanti** di Contratti di Servizio per il cabotaggio marittimo gravato da OSP, laddove, a seguito della verifica di mercato, non sia emerso l'interesse da parte degli operatori ad offrire il servizio in assenza di compensazione pubblica. Tra gli Enti affidanti rientrano il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le Regioni e le Province autonome, i Comuni e le altre Province nonché le Agenzie per la mobilità ove presenti²¹.

Devono inoltre essere incluse tra i destinatari diretti della regolazione le **Imprese di navigazione** che garantiscono, o potrebbero garantire, la continuità territoriale tra la penisola e le Isole Maggiori/Minori tramite CdS/altri accordi gravati da OSP²².

In quel che segue si forniscono alcune informazioni relative alle imprese di trasporto titolari di CdS che risultano interessate dalle misure regolatorie oggetto di analisi di impatto della regolazione. È importante ribadire tuttavia che ogni IN, nazionale o comunitaria, che possa qualificarsi come nuovo entrante per gli affidamenti interessati è da considerarsi potenzialmente soggetto destinatario dell'intervento di regolazione oggetto di AIR.

C.1 Cabotaggio marittimo con OSP

Ad inizio 2025, sono 21 i CdS che disciplinano i servizi di cabotaggio marittimo oggetto della delibera n. 22/2019, affidati da 6 Enti che comprendono anche il MIT. La tavola che segue riporta per i CdS vigenti al 1° gennaio 2025: l'Ente affidante, il bacino territoriale o la tratta interessata, la tipologia di servizio, l'Impresa di navigazione affidataria, la scadenza del CdS nonché il corrispettivo annuo (comprensivo IVA). Si consideri che i servizi di trasporto possono riguardare passeggeri, merci, merci pericolose e rifiuti urbani.

²¹ "In base al Decreto Legislativo n. 422 del 1997 – che individua funzioni e compiti conferiti alle Regioni e agli enti Locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati – rimangono di competenza statale i collegamenti di interesse nazionale, mentre rientrano tra le competenze delegate alle Regioni i servizi che si svolgono all'interno di una regione (isole minori) e tra quelle delegate agli enti locali, qualora i servizi non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale. I servizi di interesse regionale e locale sono pertanto soggetti anche alla disciplina del sopracitato d.lgs. n. 422/1997, per quanto compatibile con la normativa di settore. In relazione ai servizi di interesse nazionale, è lo Stato il soggetto competente sia nella programmazione dei servizi (di seguito: SC) sia nell'affidamento degli stessi. In caso di servizi di interesse regionale sia le competenze programmatiche (SC) sia quelle relative all'affidamento del servizio (EA) spettano alla Regione. Qualora si conferissero agli enti locali funzioni e compiti relativi a servizi marittimi che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale verrebbe a mancare la coincidenza tra il soggetto titolare delle competenze programmatiche, che rimarrebbero in capo alla Regione, ed EA, che sarebbe costituito dall'Ente locale a cui tali funzioni e compiti sono conferiti." (Fonte: [Relazione illustrativa](#), correlata allo Schema di Atto di regolazione, ex delibera n. 89/2018, p. 5)

²² Tuttavia, occorre ricordare che l'intervento di regolazione oggetto di VIR non concerne gli affidamenti di servizi "di valore inferiore all'importo delle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35, comma 1, lettere b) e c), del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni (di seguito: d.lgs. n. 50/2016). Sono escluse dall'applicazione della Misura 4 le imprese di navigazione (di seguito: IN) titolari di un unico contratto di servizio pubblico (di seguito: CdS) di valore inferiore all'importo delle soglie di cui al precedente periodo e che non svolgono servizi a mercato." (Misura 1.2, Allegato A, delibera n. 22/2019).

Tavola 2. Contratti di Servizio nel comparto del cabotaggio marittimo

01/01/2025

Ente affidante	Bacino territoriale/tratta	Tipologia di servizio	Impresa di navigazione	Scadenza	Corrispettivo annuo lordo da CdS
Regione Campania	Procida, Ischia, Capri	Traghetti Ro-Pax e mezzi veloci	Caremar	15/07/2024 (b)	11.856.787 €
Regione Lazio	Pontine	Traghetti Ro-Pax e mezzi veloci	Laziomar	31/12/2025	20.080.500 €
Regione Autonoma della Sardegna	Asinara	Motonavi	Delcomar	30/06/2031(c)	2.906.583€ (h)
	San Pietro, La Maddalena	Traghetti Ro-Pax	Delcomar	30/06/2031(c)	31.642.326€ (h)
Regione Siciliana	Eolie, Egadi, Ustica, Pantelleria	Traghetti Ro-Pax	Società di Navigazione Siciliana (a)	22/09/2024 (d)	18.604.000 € (i)
	Pelagie	Traghetti Ro-Pax	Caronte & Tourist I.M.	30/09/2028	8.806.759 €
	Ustica (Lotto VII)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	3.213.271 €
	Pantelleria (Lotto V)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	1.694.383 €
	Pelagie (Lotto VI)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	3.629.047 €
	Eolie (Lotto I)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	12.052.262 €
	Eolie (Lotto II)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	9.276.632 €
	Egadi (Lotto III)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	5.766.079 €
	Egadi (Lotto IV)	Mezzi veloci	Liberty Lines	31/12/2027	2.696.609 €
Regione Toscana	Arcipelago toscano	Traghetti Ro-Pax e mezzi veloci	Toremar	31/12/2023 (e)	14.666.650 €
MIT	Genova-Porto Torres	Traghetti Ro-Pax	Compagnia Italiana di Navigazione	30/09/2026	112.260 €
	Napoli-Cagliari-Palermo	Traghetti Ro-Pax	Grimaldi Euromed	31/05/2026	6.041.073 €
	Civitavecchia-	Traghetti	Grimaldi	22/03/2023	9.867.258 €

Ente affidante	Bacino territoriale/tratta	Tipologia di servizio	Impresa di navigazione	Scadenza	Corrispettivo annuo lordo da CdS
	Arbatax-Cagliari	Ro-Pax	Euromed		
	Tremiti	Traghetti Ro-Pax	Navigazione Libera del Golfo	31/12/2028	5.646.170 €
	Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica, Pantelleria	Traghetti Ro-Pax e mezzi veloci	Società di Navigazione Siciliana	11/04/2028	55.694.895 €
	Reggio Calabria-Messina	Mezzi veloci	Liberty Lines	30/09/2027	9.390.575 €
	Villa San Giovanni-Messina	Mezzi veloci	Blu Jet	31/12/2025 (f), (g)	9.377.296 €

Fonte: Elaborazione ART

- (a) Servizi concordati a carico della Regione Siciliana nel CdS affidato dal MIT a Società di Navigazione Siciliana, ma eserciti da Caronte & Turist I.M.
 (b) In proroga sino al 31/12/2025.
 (c) Dal giorno 01/07/2025.
 (d) In proroga sino al 31/10/2025 (scadenza inclusiva del recupero delle corse omesse).
 (e) In proroga nelle more dell'aggiudicazione di nuovo affidamento.
 (f) Scadenza e importo previsti nell'ambito del Contratto di programma MIT-RFI 2022-2026, Parte servizi.
 (g) Importi previsti nell'ambito del Bilancio RFI 2022.
 (h) Importo riparametrato sulla base dell'importo della proroga semestrale.
 (i) Importo annuale riparametrato sulla base della proroga di 13 mesi.

Sono 11 le imprese attualmente affidatarie di 21 CdS, che ricevono un **totale di corrispettivi pari a 262,5 mln euro annui** (v. **Tavola 2**). Esse si distinguono, oltre che per dimensione (in termini di numero di dipendenti, patrimonio netto e ricavi; si veda la **Tavola 3**), tra operatori che offrono servizi a livello nazionale e internazionale operando anche in concorrenza nel medesimo ambito territoriale allargato con altri importanti *player* e altri più radicati territorialmente in ambiti locali circoscritti caratterizzati da una minore dinamica competitiva e da una specializzazione in termini di servizi offerti (traghetti Ro-pax vs navi veloci).

Tavola 3. Principali indicatori economico-patrimoniali delle IN titolari di CdS di cabotaggio marittimo

Anno 2023

Ragione sociale	Dipendenti	Patrimonio netto	Ricavi vendite	EBITDA	EBITDA margin	Utile / Perdita
	nr.	mgl €	mgl €	mgl €	%	mgl €
BLU JET S.R.L.	n.d.	1.867	20.086	1.112	5,48	382
CAMPANIA REGIONALE MARITTIMA S.P.A. CAREMAR	195	4.158	38.931	3.800	6,87	22
CARONTE & TOURIST ISOLE MINORI S.P.A.	530	22.659	29.169	10.307	9,08	907
COMPAGNIA ITALIANA DI NAVIGAZIONE S.P.A. (a)	-	-	-	-	-	-
DELCOMAR S.R.L.	163	13.002	15.566	2.724	8,52	809
GRIMALDI EUROMED S.P.A.	2.725	2.829.116	2.463.702	882.592	33,86	760.180

Ragione sociale	Dipendenti	Patrimonio netto	Ricavi vendite	EBITDA	EBITDA margin	Utile / Perdita
	nr.	mgl €	mgl €	mgl €	%	mgl €
LAZIOMAR S.P.A.	63	2.055	7.353	1.134	4,78	159
LIBERTY LINES S.P.A.	563	42.607	94.181	10.405	10,64	627
NAVIGAZIONE LIBERA DEL GOLFO S.P.A.	140	52.308	45.578	15.592	30,86	9.136
SOCIETA' NAVIGAZIONE SICILIANA S.C.P.A.	n.d.	711	3.799	-99	-2,58	-55
TOSCANA REGIONALE MARITTIMA S.P.A. TOREMAR	264	6.624	35.231	2.881	5,37	79

Fonte: Elaborazione ART su dati AIDA

(a) I dati di bilancio di CIN non sono esposti in quanto influenzati dalla procedura di concordato preventivo e pertanto non confrontabili.

Al fine di ricostruire la struttura del mercato per i bacini di affidamento interessati, nonché la quota di domanda ricoperta dai servizi OSP, in data 5 maggio 2025 è stata avviata una **raccolta dati indirizzata a 29 Imprese di navigazione** operanti nel mercato libero, rilanciata nel mese di settembre, e tuttora in corso.

Seguono alcuni **indicatori KPI** emergenti dall'analisi dei dati di CoReg del settore del cabotaggio marittimo. Nella **Tavola 4** sono rappresentate le distribuzioni degli indicatori KPI raccolti nell'ambito della CoReg e raggruppati per imprese. I valori fanno riferimento ad un campione di 12 imprese titolari, al 2023, di 15 CdS.

Tavola 4. Distribuzione indicatori KPI dei CdS raggruppati per IN

Anni 2021-2023

Quartile	2021	2022	2023
Passeggeri Trasportati			
Min	65.658	110.888	71.732
Q1	78.410	205.787	159.373
Mediana	400.397	1.104.712	821.476
Q3	1.605.632	1.677.858	1.624.635
Max	2.823.899	3.279.816	3.360.197
Corse effettuate			
Min	384	515	501
Q1	3.385	3.445	2.027
Mediana	6.778	7.110	5.598
Q3	14.861	10.417	9.485
Max	43.272	35.309	18.392
Miglia nautiche			
Min	12.096	24.720	24.048
Q1	95.864	130.393	88.979
Mediana	179.529	193.721	181.314
Q3	280.847	245.669	292.261
Max	673.739	686.364	999.268

Fonte: Elaborazione ART su dati CoReg

D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO

Nella presente Sezione si presentano gli esiti delle attività di monitoraggio effettuate dall'Autorità relativamente ai servizi di cabotaggio tra Continente e Isole Maggiori (§ D.1) e servizi di cabotaggio con le Isole Minori²³ (§ D.2).

D.1 Servizi di cabotaggio tra Continente e Isole Maggiori

Con l'approssimarsi degli affidamenti dei primi contratti ricadenti nell'ambito della regolazione *de qua*, sono state eseguite le **verifiche del mercato** previste dal quadro normativo euro-unitario e disciplinate dalla Misura 2 dell'Allegato A della delibera n. 22/2019. Tali verifiche hanno, in alcuni casi, contribuito a determinare rilevanti modifiche degli assetti esistenti, portando ad una maggiore apertura del mercato alla concorrenza. Si veda la **Tavola 5** che illustra il quadro circa i collegamenti di interesse nazionale sottoposti alla verifica del mercato e relativi esiti.

Tavola 5. Collegamenti di interesse nazionale: esiti delle verifiche del mercato

31/05/2025

Collegamenti di interesse nazionale	Esiti verifica del mercato su esigenze domanda (stagionalità)	Regime	Esiti procedure di affidamento (e decorrenza)
Napoli-Palermo (Ro- Pax)	annuale	libero mercato	-
		(dal 1° dicembre 2020)	
Ravenna-Brindisi-Catania (Ro- Ro)	annuale	libero mercato	-
		(dal 1° dicembre 2020)	
Livorno-Cagliari (Ro- Ro)	annuale	libero mercato	-
		(dal 1° dicembre 2020)	
Genova-Olbia-Arbatax (Ro-Pax)	annuale	libero mercato	-
		(dal 21 dicembre 2020)	
Civitavecchia-Olbia (Ro-Pax)	annuale	OSP orizzontali senza contratto di servizio	Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a., Grandi Navi Veloci S.p.a. e Grimaldi Euromed S.p.a.
			(dal 1° ottobre 2021) (a)
Napoli-Cagliari-Palermo (Ro- Pax)	annuale	contratto di servizio	Grimaldi Euromed S.p.a.
			(dal 1° giugno 2021)

²³ L'elenco delle Isole Minori è riportato nell'Annesso 1.

Collegamenti di interesse nazionale	Esiti verifica del mercato su esigenze domanda (stagionalità)	Regime	Esiti procedure di affidamento (e decorrenza)
Genova-Porto Torres (Ro-Pax)	invernale	contratto di servizio	Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a. (dal 1° ottobre 2021)
	estiva	libero mercato	-
Civitavecchia-Cagliari-Arbatax (Ro-Pax)	annuale	contratto di servizio	Grimaldi Euromed S.p.a. (dal 23 settembre 2021)
Termoli-Tremiti (Ro-Pax)	annuale	contratto di servizio	Navigazione Libera del Golfo S.r.l. (dal 1° luglio 2021)
Reggio Calabria-Messina (mezzi veloci)	annuale	contratto di servizio	Liberty Lines S.p.a. (dal 1° ottobre 2023)

Fonte: Elaborazione ART su dati monitoraggio settore marittimo

(a) Il servizio sulla linea in regime di OSP orizzontali è stato autorizzato dal MIT a partire dal 1° maggio 2021, ma l'esercizio in tale regime di fatto è relativo al solo periodo invernale (1° ottobre - 31 maggio). Il mese di maggio 2021 è stato per le imprese esercenti un periodo di operatività "sperimentale".

Come si può osservare dai dati riportati sopra, sono passati a regime di mercato quattro dei dieci collegamenti precedentemente oggetto di una convenzione stipulata dal MIT con Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a., costituiti dalle tratte Livorno-Cagliari, Ravenna-Brindisi-Catania, Genova-Olbia-Arbatax e Napoli-Palermo. Ciò ha anche comportato una riduzione significativa del fabbisogno finanziario a carico dello Stato, stimabile in un **risparmio di risorse pubbliche pari a circa cinquanta milioni di euro all'anno**²⁴.

Sul collegamento Civitavecchia-Olbia, il ministero competente ha lanciato una richiesta di manifestazione di interesse²⁵, in seguito alla quale le società Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a., Grandi Navi Veloci S.p.a. e Grimaldi Euromed S.p.a. sono state autorizzate all'esercizio del servizio di collegamento marittimo di persone e merci in continuità territoriale e con **obblighi di servizio pubblico orizzontali** a partire dal 1° maggio 2021 e per la durata di 24 mesi²⁶.

²⁴ Importo dato dalla differenza tra le risorse pubbliche (corrispettivi annui) impiegate per la sovvenzione dei servizi marittimi nell'ambito della convenzione tra MIT e CIN e quelle erogate in seguito agli esiti della stessa e alla stipula dei nuovi CdS.

²⁵ Si veda l'Avviso del MIT (prot. 2069 del 22 gennaio 2021) per la manifestazione di interesse e contestuale richiesta di autorizzazione all'esercizio del servizio di collegamento marittimo di persone e merci in continuità territoriale e con obblighi di servizio pubblico orizzontali sulla linea Civitavecchia-Olbia.

²⁶ Tali Società operano in regime di libero mercato dal 1° giugno al 30 settembre di ogni anno. Nel corso dell'anno 2023 le stesse imprese di navigazione sono state autorizzate all'esercizio del citato servizio per ulteriori 24 mesi. (Fonte: MIT, 2024, [CNIT 2022-2023](#))

D.2 Servizi di cabotaggio con le Isole Minori

Con riguardo al settore del cabotaggio marittimo con le Isole Minori, l'osservazione del mercato di riferimento, anche alla luce delle verifiche di mercato ex delibera n. 22/2019 esperite dalle Regioni, mostra l'esistenza di un mercato caratterizzato dalla presenza di posizioni dominanti degli operatori *incumbent* (nei rispettivi bacini di interesse), forti della disponibilità immediata di navi con caratteristiche necessarie per l'esercizio del servizio richiesto. Tali operatori sono "specializzati" in servizi che si sono concentrati e consolidati nel tempo su ambiti territoriali circoscritti ed effettuati prevalentemente con una specifica tipologia di naviglio (in particolare, unità veloci e/o traghetti), operando sia in libero mercato, sia in forza di CdS stipulati dagli Enti affidanti al fine di garantire la continuità territoriale locale.

Tali caratteristiche del mercato si riscontrano in particolare in Sardegna e in Sicilia dove gli armatori hanno consolidato una posizione di particolare forza contrattuale nei confronti degli EA, considerata l'assenza di *competitor* significativi.

È in tale contesto di mercato che, a partire dal 2020, gli EA hanno esperito **procedure di gara risultate deserte**, in particolare per l'affidamento: dei servizi di collegamento con le Isole Minori della Sardegna (Asinara, La Maddalena e San Pietro); dei servizi di collegamento cosiddetti "integrativi" con le Isole Minori siciliane; dei servizi di collegamento dell'ambito Pontino.

Nelle tavole che seguono sono riassunti gli **esiti delle procedure di affidamento** relative ai servizi di cabotaggio da, tra e verso le Isole Minori a cura della Regione Autonoma della Sardegna e a cura della Regione Siciliana.

Tavola 6. Ricognizione delle procedure di affidamento indette dalla Regione Autonoma della Sardegna per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo con le Isole di La Maddalena e San Pietro in seguito alla verifica del mercato condotta nel 2021

04/04/2025

Ambito	Tipo procedura	Data pubblicazione	Data scadenza	Esito	Note
Verifica del mercato	-	27-mag-21	28-giu-21	Chiusa	
La Maddalena (Lotto 1/2)	Aperta	30-mar-22	20-lug-22	Deserta	
San Pietro (Lotto 2/2)					
La Maddalena (Lotto 1/2)	Aperta	07-dic-22	03-feb-22	Deserta	
San Pietro (Lotto 2/2)					
La Maddalena (Lotto 1/2)	Aperta	21-ago-23	02-nov-24	Deserta	
San Pietro (Lotto 2/2)					
La Maddalena-San Pietro (Lotto 1/2)	Negoziata	27-nov-23	04-dic-23	Aggiudicata	<i>CdS prorogato fino al 30 giugno 2025</i>
La Maddalena (Lotto 1/3)	Aperta	10-apr-24	27-mag-24	Deserta	
San Pietro (Lotto 2/3)					

Ambito	Tipo procedura	Data pubblicazione	Data scadenza	Esito	Note
La Maddalena e San Pietro (Lotto unico)	Aperta	25-giu-24	16-set-24	Deserta	
La Maddalena e San Pietro (Lotto 1/2)	Aperta	23-dic-24	03-mar-25	Aggiudicata	

Fonte: Elaborazione ART

Tavola 7. Ricognizione delle procedure di affidamento indette dalla Regione Autonoma della Sardegna per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo con l'Isola dell'Asinara in seguito alla verifica del mercato condotta nel 2019

04/04/2025

Ambito	Tipo procedura	Data pubblicazione	Data scadenza	Esito	Note
Verifica del mercato	-	19-ago-19	18-set-19	Chiusa	
Asinara (Lotto unico)	Aperta	29-gen-20	17-lug-20	Deserta	
Asinara (Lotto unico)	Negoziata	22-ott-20	27-ott-20	Aggiudicata	<i>CdS prorogato fino al 31 dicembre 2023</i>
Asinara (Lotto unico)	Aperta	23-dic-21	28-feb-22	Deserta	
Asinara (Lotto unico)	Negoziata	27-giu-22	29-lug-22	Deserta	
Asinara (Lotto unico)	Negoziata	31-gen-23	17-feb-23	Deserta	
Asinara (Lotto unico)	Negoziata	03-lug-23	04-nov-23	Deserta	
Asinara (Lotto 2/2)	Negoziata	27-nov-23	04-dic-23	Aggiudicata	<i>CdS prorogato fino al 30 giugno 2025</i>
Asinara (Lotto 3/3)	Aperta	10-apr-24	27-mag-24	Offerta non idonea	
Asinara (Lotto 2/2)	Aperta	23-dic-24	03-mar-25	Aggiudicata	

Fonte: Elaborazione ART

Tavola 8. Ricognizione delle procedure di affidamento indette dalla Regione Siciliana per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo "integrativi" con le Isole Minori della Sicilia in seguito alla verifica del mercato condotta nel 2020

04/04/2025

Ambito	Tipo procedura	Data pubblicazione	Data scadenza	Esito
Verifica del mercato		28-ott-20	15-nov-20	Chiusa
Isole Eolie Ro-Pax (Lotto I)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta

Ambito	Tipo procedura	Data pubblicazione	Data scadenza	Esito
Isole Egadi Ro-Pax (Lotto II)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isola di Pantelleria Ro-Pax (Lotto III)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isola Pelagie Ro-Pax (Lotto IV)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isola di Ustica Ro-Pax (Lotto V)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isole Eolie (EO_V_A) (Lotto 1)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isole Eolie (EO_V_B) (Lotto 2)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isole Egadi (EG_V_A) (Lotto 3)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isole Egadi (EG_V_B) (Lotto IV)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isola di Pantelleria (PA_V) (Lotto 5)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isole Pelagie (PE_V) (Lotto 6)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isola di Ustica (US_V) (Lotto 7)	Aperta	27-lug-21	19-nov-21	Deserta
Isole Eolie (EO_V_A) (Lotto 1)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Aggiudicata
Isole Eolie (EO_V_B) (Lotto 2)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Aggiudicata
Isole Egadi (EG_V_A) (Lotto 3)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Aggiudicata
Isole Egadi (EG_V_B) (Lotto IV)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Aggiudicata
Isola di Pantelleria (PA_V) (Lotto 5)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Aggiudicata
Isole Pelagie (PE_V) (Lotto 6)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Offerta non idonea
Isola di Ustica (US_V) (Lotto 7)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	Aggiudicata
Isole Eolie Ro-Pax (Lotto I)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	offerte non ammissibili
Isole Egadi Ro-Pax (Lotto II)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	offerte non ammissibili

Ambito	Tipo procedura	Data pubblicazione	Data scadenza	Esito
Isola di Pantelleria Ro-Pax (Lotto III)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	deserta
Isola Pelagie Ro-Pax (Lotto IV)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	offerte non ammissibili
Isola di Ustica Ro-Pax (Lotto V)	Aperta	13-apr-22	03-giu-22	deserta
Isole Pelagie (PE_V) (Lotto unico)	Aperta	19-ott-22	11-nov-22	Aggiudicata
Isole Eolie Ro-Pax (Lotto I)	Aperta	19-ott-20	11-nov-22	Offerta ritirata dall'operatore
Isole Egadi Ro-Pax (Lotto II)	Aperta	19-ott-20	11-nov-22	Offerta ritirata dall'operatore
Isola di Pantelleria (Lotto III)	Aperta	19-ott-20	11-nov-22	Deserta
Isola Pelagie (Lotto IV)	Aperta	19-ott-20	11-nov-22	Offerta non idonea. Riammessa dal TAR e aggiudicata
Isola di Ustica Ro-Pax (Lotto V)	Aperta	19-ott-20	11-nov-22	Deserta
Isole Eolie Ro-Pax (Lotto I)	Negoziata	01-set-23	04-ott-23	Deserta
Isole Egadi Ro-Pax (Lotto II)	Negoziata	01-set-23	04-ott-23	Deserta
Isola di Pantelleria Ro-Pax (Lotto III)	Negoziata	01-set-23	04-ott-23	Deserta
Isola di Ustica Ro-Pax (Lotto V)	Negoziata	01-set-23	04-ott-23	Deserta
Isole Eolie Ro-Pax (Lotto I)	Negoziata	20-feb-24	06-mar-24	Non ancora pubblicato
Isole Egadi Ro-Pax (Lotto II)	Negoziata	20-feb-24	06-mar-24	Non ancora pubblicato
Isola di Pantelleria Ro-Pax (Lotto III)	Negoziata	20-feb-24	06-mar-24	Non ancora pubblicato
Isola di Ustica Ro-Pax (Lotto V)	Negoziata	20-feb-24	06-mar-24	Non ancora pubblicato

Fonte: Elaborazione ART

Occorre infine segnalare un esempio di applicazione di un regime di autorizzazione nel caso dei servizi autorizzati della Regione Campania disciplinati dal Regolamento regionale 13 ottobre 2016, n. 7²⁷. Sebbene l'oggetto di tale regime sia circoscritto ai *“servizi marittimi, per i quali non sussistono obblighi di servizio”*, in sede di presentazione di istanza di autorizzazione è prevista la dichiarazione di adesione (o non adesione) alle “Linee di regolazione dell’organizzazione del trasporto pubblico locale marittimo” adottate dalla Regione Campania con la d.g.r. n. 1/2016. Tali linee di regolazione individuano le fasce orarie di interesse regionale alle quali sono associati, per ciascuna rotta ivi identificata, requisiti di regolarità, continuità, frequenza e tariffe, oltre a ulteriori specifici aspetti (in particolare qualitativi), da assicurare in caso di adesione. L’adesione alle linee di regolazione, non obbligatoria ai fini dell’ottenimento dell’autorizzazione per la prestazione di servizi in libero mercato, costituisce altresì elemento di valutazione per la risoluzione di eventuali sovrapposizioni di istanze.

²⁷ “Regolamento di esecuzione della legge regionale 28 marzo 2002, n. 3 (Riforma del trasporto pubblico locale e sistemi di mobilità della regione Campania) in materia di servizi di trasporto marittimo di linea autorizzati”.

E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI

Nella presente analisi di impatto vengono presi in esame i seguenti temi regolatori:

- 1) *OSP orizzontali* (Misura 2, punti da 6 a 9; Misura 12, punto 1);
- 2) *Definizione dei lotti di gara* (Misura 2, punti da 11 a 15);
- 3) *Messa a disposizione dei beni strumentali* (Misure da 5 a 11);
- 4) *Documentazione di affidamento* (Misura 4).

Nel prosieguo si riportano le alternative vagliate dall'Autorità per ciascuno di questi temi al fine della migliore calibrazione rispetto agli obiettivi dell'intervento di regolazione.

L'Opzione 0 rappresenta lo *status quo*, le Opzioni 1, 2, ..., *N* sono le opzioni oggetto di valutazione di impatto, mentre l'Opzione *J* (R), dove $J \in \{1, 2, \dots, N\}$, è quella ritenuta preferibile e quindi posta in consultazione.

La valutazione svolta per ogni ambito evidenzia i principali effetti attesi da ciascuna Opzione in termini di **benefici** e **oneri incrementali** rispetto allo *status quo*. Nel caso specifico, i benefici per i vari soggetti interessati (SC, EA, utenti, IN) che si prevede di ottenere dall'attuazione delle misure di regolazione presentano varia natura, allo stato non valutabili a livello quantitativo ma comunque rinvenibili nel miglioramento dei seguenti aspetti:

- **trasparenza** della procedura di affidamento e riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra Ente affidante e IA;
- **qualità dei servizi** per gli utenti anche in termini di soddisfacimento delle esigenze di mobilità;
- **promozione della concorrenza** nelle procedure di affidamento dei servizi favorendo la partecipazione delle IN interessate ed **equità** dell'accesso al mercato da parte di tutte le IN interessate a partecipare alle procedure di affidamento.

Invece, gli oneri incrementali provengono da "obblighi regolatori" e "obblighi amministrativi":

- a) gli **obblighi regolatori** sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese e/o Pubbliche Amministrazioni che una norma richiede di compiere o evitare, per finalità di interesse pubblico;
- b) gli **obblighi amministrativi** consistono nel reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese, che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Per ciascuno dei temi esaminati, l'impatto delle opzioni regolatorie viene valutato a livello qualitativo rispetto allo *status quo*, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a +++ (impatto forte).

In tema di oneri incrementali occorre segnalare che, conformemente a quanto indicato dalla CE nella propria Comunicazione interpretativa, è stato predisposto un **regime semplificato per i servizi di cabotaggio da, tra e verso le Isole Minori**²⁸. Per i CdS che non superino i 300 mila pax annui, non è fatto obbligo di applicare le

²⁸ "Il regolamento (CEE) n. 3577/92 non prevede una definizione di "piccole isole". Ai fini della presente comunicazione, l'esperienza – e in particolare uno studio effettuato per conto della Commissione – indica che per "piccole isole" si possono intendere isole per le quali il numero annuo totale di passeggeri trasportati via mare da e verso l'isola è approssimativamente 300 000 o inferiore. La soglia dei 300 000 passeggeri è riferita ai passaggi unici: per un passeggero che effettua un viaggio di andata per l'isola e un viaggio di ritorno dall'isola si contano due passaggi. Nel caso delle regioni ultraperiferiche, tale soglia si applica unicamente agli scambi all'interno della regione (e non agli scambi tra un'isola ultraperiferica e il continente). Le regole semplificate si applicano in linea di principio al trasporto eseguito in base a un contratto di servizio pubblico sia di passeggeri che di merci da e verso una "piccola isola". Gli scambi di merci che possono di norma essere organizzati in condizioni di concorrenza vanno comunque esclusi

Misure riguardanti il Titolo II (Bando di Gara) e il Titolo III (Schemi delle convenzioni), diminuendo così considerevolmente gli oneri in capo agli EA.

E.1 OSP Orizzontali (Misura 2 - punti da 6 a 9; Misura 12 – punto 1)

Gli OSP orizzontali (Obblighi di Servizio Pubblico orizzontali) sono una forma di intervento regolatorio attraverso la quale il Soggetto Competente impone, in modo non selettivo e uniforme, determinati obblighi di esercizio del servizio a tutti gli operatori economici potenzialmente interessati a operare su una determinata relazione o ambito di servizio, al momento, senza compensazione economica.

Opzione 0

Nel modello definito dalla delibera n. 22/2019, in caso non sia possibile coprire per intero l'esigenza di fornitura del servizio a libero mercato il SC ha facoltà di attivare OSP orizzontali per garantire la continuità del servizio senza compensazioni, pubblicando un avviso pubblico sul profilo dell'EA nella sezione Amministrazione trasparente (eventualmente con ulteriori forme di pubblicità) e le informazioni pertinenti. Gli operatori interessati hanno un termine minimo di 60 giorni per manifestare il proprio interesse.

Opzione 1

Similmente all'Opzione 0, nel caso in cui non sia possibile coprire per intero l'esigenza di fornitura del servizio in assenza di compensazione il SC è tenuto a valutare l'applicazione di strumenti previsti dal quadro normativo di settore, prediligendo gli interventi meno impattanti sulla concorrenza, tra cui l'imposizione di OSP orizzontali. Come per lo *status quo* il SC pubblica un avviso almeno sul profilo dell'EA, ma il termine minimo per presentare le manifestazioni di interesse è ridotto a 30 giorni, potendosi comunque individuare una scadenza ancora più breve a condizione che sia adeguatamente motivata.

Il SC ha facoltà di imporre OSP orizzontali anche vincolando la possibilità di offrire il servizio nei periodi maggiormente remunerativi a fronte della garanzia di un'offerta minima nei periodi di bassa stagione.

Qualora una pluralità di IN aderiscano all'imposizione di OSP orizzontali, il SC adotta un Piano Operativo Congiunto su proposta elaborata congiuntamente dalle IN interessate al fine di disciplinare le modalità di esercizio del servizio e definisce i criteri e le procedure per l'ingresso di nuovi operatori in seguito all'avvio dell'esercizio del servizio.

Opzione 2

Come l'Opzione 1 ma con la possibilità di prevedere delle compensazioni pubbliche a favore delle IN in caso di OSP orizzontali, associando allo stesso tempo obblighi di rendicontazione per gli elementi economici e patrimoniali pertinenti ai servizi resi in regime di OSP orizzontali compensati.

ogniquale esista il rischio di distorsioni non giustificabili del mercato. Quando uno stesso operatore assicuri il collegamento con più piccole isole, per stabilire se la soglia è raggiunta si deve tenere conto del numero totale di passeggeri trasportati da tale operatore nell'ambito del servizio pubblico." ([Comunicazione interpretativa](#) pp. 20-21).

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Trasparenza	++	++
Qualità dei servizi	++	+++
Promozione della concorrenza	++	++
Oneri incrementali	++	++
<p><i>Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte; nv non valutato</i></p> <p><i>Benefici:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trasparenza della procedura di affidamento e riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra Ente affidante e IA; - qualità dei servizi per gli utenti anche in termini di soddisfacimento delle esigenze di mobilità; - promozione della concorrenza nelle procedure di affidamento dei servizi favorendo la partecipazione delle IN interessate ed equità dell'accesso al mercato da parte di tutte le IN interessate a partecipare alle procedure di affidamento. 		

In generale, l'Opzione 1, basata sull'imposizione di OSP orizzontali a tutti gli operatori interessati, adotta un approccio neutrale e non discriminatorio, idoneo a garantire un livello minimo di offerta su base trasparente e accessibile, come peraltro è attualmente lo *status quo*. È tuttavia preferibile all'Opzione 0 innanzitutto in termini di "**trasparenza**", in quanto si fonda su procedure pubbliche che garantiscono piena tracciabilità e verificabilità dell'iter amministrativo, con la pubblicazione di avvisi, tempistiche prestabilite (con un minimo, comunque, di 30 giorni per l'adesione delle IN) e documentazione standardizzata. In particolare, si segnala l'adozione del Piano Operativo Congiunto che disciplina le modalità di esercizio del servizio tra le diverse IN in maniera trasparente.

L'Opzione 1 appare apportare benefici anche in termini di "**qualità dei servizi**", laddove può essere previsto il vincolo di fornitura dei servizi marittimi anche nei periodi dell'anno meno remunerativi, a vantaggio degli utenti, in linea con gli obiettivi di continuità territoriale meglio soddisfacendo le esigenze di mobilità. Anche con riguardo alla "promozione della concorrenza" si registrano effetti positivi in ragione dell'adozione del Piano Operativo Congiunto il quale, tra l'altro, prevedendo la possibilità di estendere il perimetro degli operatori interessati agli OSP orizzontali in un momento successivo il loro varo, stabilisce i criteri per l'ingresso di altre IN.

L'Opzione 2 aggiunge ai benefici sopra descritti ulteriori vantaggi in termini di "**qualità dei servizi**", in quanto prevedendo eventuali obblighi di fornitura anche in periodi poco remunerativi potrebbero essere necessari contributi pubblici. Gli obblighi di contabilità regolatoria che si aggiungono intendono minimizzare il rischio di sovvenzioni incrociate tra attività a libero mercato e quelle sovvenzionate e pertanto, sotto questo profilo, non si stimano effetti pregiudizievoli in termini di "tutela della concorrenza".

Per entrambe le Opzioni si stimano oneri medi. In entrambi i casi, infatti, il SC deve predisporre l'avviso pubblico, gestire le manifestazioni di interesse, definire il Piano Operativo Congiunto e attuare il monitoraggio dell'erogazione dei servizi. La valutazione degli oneri incrementali non viene ad essere significativamente alterata considerando gli obblighi di rendicontazione in capo alle IN in caso di

compensazione, in quanto tale attività viene supportata dall'Autorità attraverso la predisposizione di opportuni schemi compilativi e rispettive indicazioni alla compilazione.

L'Opzione 2 risulta nel complesso preferibile rispetto all'Opzione 1, in quanto più flessibile consentendo quindi il ricorso agli OSP orizzontali in un numero maggiore di casi, in modo coerente con gli obiettivi di interesse pubblico, e pertanto è posta in consultazione.

E.2 Definizione dei lotti di gara (Misura 2, punti da 11 a 15)

L'individuazione e la definizione chiara dei lotti nei bandi di gara è fondamentale per favorire la concorrenza, facilitando la partecipazione dei soggetti interessati.

Opzione 0

Allo stato, la delibera n. 22/2019 prevede che qualora dalla verifica di mercato emerga che le esigenze di servizio pubblico non possono essere soddisfatte né a mercato né mediante il ricorso a servizi svolti in regime di OSP orizzontali, eventualmente accompagnati da sussidi alla domanda nella forma di compensazione diretta, il SC provvede – prima di avviare le procedure di affidamento del servizio tramite CdS – a definire il lotto o i lotti di gara sulla base di una soglia di produzione, generalmente espressa in termini di naviglio e miglia nautiche, tale da garantire un'ampia partecipazione alla procedura e favorire la selezione dell'armatore più efficiente.

Il SC è tenuto a trasmettere all'Autorità, che si esprime in 45 gg, una **relazione recante gli esiti della verifica di mercato**, dando evidenza delle motivazioni alla base delle scelte effettuate al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico.

Opzione 1

Nelle medesime casistiche di cui all'Opzione 0, i lotti devono essere individuati, anche con riferimento a una o più relazioni O-D, sulla base di criteri di economicità e contendibilità, considerando rispettivamente: per l'**economicità**, elementi correlati alla dimensione ottima minima di produzione del servizio, nonché eventuali economie realizzabili e all'impiego di risorse pubbliche necessario; per la **contendibilità**, eventuali barriere all'ingresso (caratteristiche degli approdi, naviglio necessario per svolgere il servizio, etc.) al fine di valutare le IN potenzialmente interessate e adeguate a partecipare alla procedura di affidamento. Resta ferma l'individuazione da parte del SC di una soglia di produzione del servizio, espressa in termini di naviglio e miglia nautiche.

Oltre alla relazione sugli esiti della verifica del mercato, sulla quale l'Autorità esprime osservazioni entro 60 gg, il SC è tenuto a redigere anche una **relazione sui lotti** (RdL) secondo uno schema definito dall'Autorità, volto ad illustrare le modalità di definizione dei lotti secondo i criteri di economicità e contendibilità (valutando anche scenari alternativi). Tale documentazione deve essere pubblicata e trasmessa all'Autorità, la quale è tenuta ad esprimersi sulla conformità della procedura di individuazione dei lotti entro 60 giorni. Sia la relazione sugli esiti della verifica del mercato che la relazione sui lotti devono essere pubblicate e fanno parte integrante della documentazione di gara.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1 (R)
Trasparenza	+++
Qualità dei servizi	++
Promozione della concorrenza	+++
Oneri incrementali	++
<p><i>Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte; nv non valutato</i></p> <p><i>Benefici:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trasparenza della procedura di affidamento e riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra Ente affidante e IA; - qualità dei servizi per gli utenti anche in termini di soddisfacimento delle esigenze di mobilità; - promozione della concorrenza nelle procedure di affidamento dei servizi favorendo la partecipazione delle IN interessate ed equità dell'accesso al mercato da parte di tutte le IN interessate a partecipare alle procedure di affidamento. 	

La definizione dei lotti come delineata allo *status quo* si caratterizza per un approccio sintetico e orientato alla semplificazione procedurale, ma presenta alcune criticità non affrontando direttamente il tema della contendibilità del mercato. L'Opzione 1(R) posta in consultazione introduce un'impostazione più analitica con la definizione dei lotti sulla base delle relazioni O-D e sui criteri di economicità e contendibilità.

Anche in termini di "**trasparenza**" la previsione di pubblicare la relazione recante le modalità di definizione dei lotti rende il processo decisionale pubblico e quindi valutabile da parte di tutti gli *stakeholder*. La "trasparenza" è rafforzata anche dalla previsione dei criteri dichiarati e misurabili di economicità e contendibilità, facendo sì che ogni decisione debba essere giustificata con dati e analisi tecniche.

In termini di "**qualità dei servizi**", rispetto allo *status quo* che, limitandosi alla dimensione minima, non garantisce un adeguato livello di attrattività del servizio per le IN, la suddivisione dei lotti secondo l'Opzione 1(R), considerando la dimensione ottimale minima del servizio, le economie di scala, le caratteristiche della domanda e le risorse pubbliche disponibili, spinge verso la definizione di lotti che siano economicamente efficienti e capaci di rispondere efficacemente alle reali esigenze di mobilità.

In termini di "**promozione della concorrenza**", prevedendo un'indagine strutturata, che va oltre la sola soglia di produzione prendendo in esame temi quali la struttura dell'offerta, le barriere all'ingresso e i vincoli territoriali, l'Opzione 1 permette una definizione dei lotti maggiormente orientata all'offerta, consentendo di disegnare gli stessi in modo proporzionato, favorendo così la partecipazione di una pluralità di soggetti, inclusi nuovi entranti e piccole medie imprese, anche soggetti comunitari, e migliorando di conseguenza la competizione per il mercato. Inoltre, la previsione di un controllo *ex ante* dell'Autorità sulla conformità delle procedure di definizione dei lotti, garantisce la correttezza della procedura rispetto al quadro regolatorio applicabile, verificando che i criteri adottati siano effettivamente non discriminatori.

Per le attività richieste per la definizione dei lotti nel rispetto dei principi di economicità e contendibilità si stimano oneri incrementali medi per gli EA, dovuti all'incremento delle ulteriori informazioni da elaborare, pubblicare e trasmettere all'Autorità per le verifiche di competenza.

Non sono previste alternative all'Opzione 1, posta in consultazione, in quanto tale proposta rappresenta un allineamento alle previsioni di cui alla delibera n. 48/2017, riguardanti il TPL terrestre.

E.3 Documentazione di affidamento (Misura 4)

La corretta implementazione della documentazione di affidamento, con particolare riferimento a RdA e CdS, rappresenta un passaggio essenziale nei procedimenti di definizione dei bandi di gara in quanto tali documenti hanno la funzione di formalizzare in modo chiaro e dettagliato le motivazioni delle scelte attuate nella procedura di gara nonché gli elementi che giustificano l'affidamento e le condizioni contrattuali.

Opzione 0

Allo stato, la delibera n. 22/2019 non prevede disposizioni specifiche in merito alla documentazione di affidamento.

Opzione 1

L'EA è tenuto a predisporre un'apposita **Relazione di Affidamento** secondo lo schema-tipo definito dall'Autorità, motivando in modo puntuale le scelte effettuate in merito all'individuazione dell'operatore economico affidatario, alle modalità di selezione e alla configurazione dell'affidamento. Tale documento costituisce inoltre parte integrante della documentazione di gara e deve essere pubblicato, congiuntamente al CdS, sul sito *web* istituzionale dell'EA e contestualmente trasmesso all'Autorità ai fini di vigilanza, la quale può formulare le proprie osservazioni entro 60 giorni dal ricevimento.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1(R)
Trasparenza	+++
Qualità dei servizi	+
Promozione della concorrenza	++
Oneri incrementali	++
<p><i>Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte; nv non valutato</i></p> <p><i>Benefici:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trasparenza della procedura di affidamento e riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra Ente affidante e IA; - qualità dei servizi per gli utenti anche in termini di soddisfacimento delle esigenze di mobilità; - promozione della concorrenza nelle procedure di affidamento dei servizi favorendo la partecipazione delle IN interessate ed equità dell'accesso al mercato da parte di tutte le IN interessate a partecipare alle procedure di affidamento. 	

L'intervento posto in consultazione segna un progresso significativo rispetto allo *status quo* sotto il profilo della "**trasparenza**". La pubblicazione della RdA sul sito dell'EA, unita all'obbligo di trasmettere tale atto all'Autorità, introduce un livello di rendicontazione formalizzata. L'ulteriore previsione secondo cui l'Autorità

pubblica i propri pareri garantisce agli *stakeholder* e alla cittadinanza un monitoraggio continuo e tempestivo dei processi decisionali.

Si riscontrano benefici in termini di “**qualità dei servizi**”, benché contenuti, in quanto l’obbligo per l’EA di redigere e pubblicare in particolare la RdA, in cui sono rappresentati gli indicatori di qualità, incentiva comunque una progettazione del servizio orientata alla qualità²⁹.

In termini di “**promozione della concorrenza**” e di “**equità**” si riscontrano benefici medi. L’adozione della RdA rafforza infatti la garanzia di parità di trattamento tra operatori, poiché ogni eventuale affidamento deve poggiare su criteri espliciti e pubblici. La divulgazione del CdS consente inoltre agli operatori non selezionati di verificare le ragioni che hanno condotto alla scelta del fornitore, alimentando sia il diritto di rivalsa sia la possibilità di partecipazione critica. La previsione di una vigilanza formale da parte dell’Autorità e di pubblicazione dei pareri garantisce la correttezza procedurale, riducendo il rischio di disparità di trattamento.

Allo stesso tempo, si riconosce che l’opzione comporta un incremento non trascurabile delle attività a carico dell’EA, ma tale incremento risulta giustificato in rapporto ai benefici attesi in termini di trasparenza ed equità.

Non si prevedono alternative all’Opzione 1(R), posta in consultazione, in quanto essa rappresenta un allineamento alle previsioni già adottate per il TPL terrestre con delibera n. 154/2019.

E.4 Messa a disposizione dei beni strumentali (Misure da 5 a 11)

Garantire la disponibilità dei beni strumentali necessari è fondamentale per assicurare la continuità e l’efficacia del servizio pubblico, favorendo, al contempo, una migliore ripartizione dei rischi tra Ente affidante ed Impresa affidataria.

Opzione 0

Allo stato, non è presente un sistema che garantisca la messa a disposizione all’IA dei beni indispensabili ed essenziali.

Opzione 1

L’EA predispone un elenco dei beni strumentali necessari all’effettuazione del servizio di cabotaggio, da pubblicare unitamente alla documentazione di gara, distinguendo tra **beni essenziali** (condivisibili, non sostituibili, non duplicabili a costi sostenibili, associati ad una impresa in posizione dominante), **indispensabili** (non condivisibili, non sostituibili, non duplicabili a costi sostenibili) e **commerciali** (reperibili sul mercato, non rientranti tra essenziali o indispensabili). L’EA è tenuto ad esperire una consultazione rivolta ai soggetti portatori di interesse (GU, potenziali IN interessate a partecipare alla procedura di affidamento, associazioni utenti, etc.), da concludersi entro 60 giorni e finalizzata a identificare, tra l’altro, i beni essenziali e indispensabili messi a disposizione dal GU o da altri soggetti, le condizioni economiche, la qualità del servizio e i requisiti di partecipazione. I risultati sono descritti nella RdA e nel Piano di Accesso al Dato e le osservazioni pervenute sono pubblicate in forma anonima.

²⁹ Tale specifico profilo risulta maggiormente impattato dalle previsioni specifiche alla qualità per i servizi di cabotaggio marittimo ex delibera n. 96/2018.

L'EA deve garantire la disponibilità o l'accesso ai beni essenziali e indispensabili al momento dell'avvio del servizio, anche per finalità formative. I beni essenziali e indispensabili sono messi a disposizione dell'IN affidataria da EA, GU o terzi tramite comodato, locazione o altro accordo vincolante. In particolare, se tali beni sono di proprietà del GU, la messa a disposizione può avvenire mediante locazione, cessione della proprietà o altra forma di accordo giuridicamente vincolante, con obbligo per l'IN affidataria di mantenere e rilevare i beni, mentre se sono di terzi, all'IN affidataria è garantito il subentro ai contratti esistenti per tutta la durata dell'affidamento.

Il valore di subentro dei beni, siano essi di proprietà del GU o di eventuali soggetti terzi, è individuato in base al valore di mercato, tenendo conto di: i) valore iniziale (di rimpiazzo o di sostituzione), ii) vita residua, iii) condizioni d'uso, iv) stato di conservazione, v) attitudini prestazionali, vi) indicatori di affidabilità e di disponibilità, vii) eventuali poste incrementative o decrementative relative a successivi interventi di *refitting*, al netto degli ammortamenti.

Nel caso in cui, invece, sia prevista l'assegnazione all'IN affidataria di beni in locazione, la documentazione che disciplina la procedura di affidamento ne specifica i canoni e le modalità; il canone annuo è calcolato a partire dal valore di mercato, assicurando il ristoro dei costi di ammortamento, comprensivi delle ricapitalizzazioni per l'eventuale manutenzione straordinaria, dei costi finanziari, degli accantonamenti per manutenzione ciclica e di un congruo margine di utile e al netto di eventuali contribuzioni pubbliche non ancora utilizzate in quanto correlate al piano di ammortamento applicato. La RdA specifica, in tal caso, i canoni e le modalità di revisione in base all'effettiva data di inizio del servizio.

Con specifico riferimento al naviglio, l'EA ne valuta l'indispensabilità considerando sia le caratteristiche dei collegamenti, le infrastrutture portuali, nonché le *performance* richieste, le caratteristiche, la vita utile residua e i tempi di approvvigionamento. Qualora il naviglio sia classificato come bene indispensabile, l'EA fornisce inoltre le opportune garanzie affinché il naviglio di proprietà del GU venga messo a disposizione dell'IN affidataria. Se invece il naviglio è classificato come bene commerciale, l'EA stabilisce un congruo periodo tra aggiudicazione e avvio del servizio, per consentirne l'acquisizione da parte della IA. L'opzione posta in consultazione prevede che l'IA debba disporre del naviglio solo all'avvio del servizio e non già in fase di gara; il GU può quindi essere obbligato a garantire temporaneamente la disponibilità di tali beni. L'EA descrive nella RdA le misure da attuare per assicurare l'accesso al naviglio, nonché specifica il valore di beni e le modalità di aggiornamento alla data effettiva di affidamento.

Il valore di subentro per il naviglio è individuato in base al valore di mercato o al valore netto contabile, con prevalenza del maggiore tra i due, fatto salvo uno scostamento massimo del 5% qualora il valore netto contabile superi il valore di mercato.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1 (R)
Trasparenza	+++
Qualità dei servizi	++
Equità	+++
Oneri incrementali	++
Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte; nv non valutato	

Benefici:

- **trasparenza** della procedura di affidamento e riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra Ente affidante e IA;
- **qualità dei servizi** per gli utenti anche in termini di soddisfacimento delle esigenze di mobilità;
- **promozione della concorrenza** nelle procedure di affidamento dei servizi favorendo la partecipazione delle IN interessate ed equità dell'accesso al mercato da parte di tutte le IN interessate a partecipare alle procedure di affidamento.

Con riguardo all'indicatore "**trasparenza**", si riscontrano forti benefici incrementali collegati all'obbligo di svolgere la consultazione e pubblicarne gli esiti, alla definizione *ex ante* dei criteri di classificazione dei beni e alla strutturazione dei criteri di valorizzazione e di determinazione dei canoni e del valore di subentro, il tutto documentato nella RdA. Ciò consente ai partecipanti alla gara di conoscere con chiarezza le condizioni economiche e le modalità di accesso ai beni, aumentando la trasparenza della procedura.

L'indicatore "**qualità del servizio**" è positivamente impattato attraverso la possibilità, prevista in sede di consultazione, di definire standard minimi e obiettivi operativi associati all'uso di specifici beni. Inoltre, la razionalizzazione dell'impiego di risorse pubbliche tramite il riutilizzo di beni esistenti riduce i tempi e i costi di avviamento del servizio, con effetti positivi sull'efficienza operativa e sulla continuità dello stesso in fase di transizione tra imprese diverse.

In termini di "**promozione della concorrenza**" l'intervento regolatorio mira ad aumentare significativamente la contendibilità delle gare per i servizi di cabotaggio marittimo. L'accessibilità ai beni "critici", infatti, anche se di proprietà privata, riduce le barriere all'ingresso e consente a nuovi operatori di partecipare alle procedure di gara. Inoltre, l'intervento dell'EA volto a garantire la disponibilità dei beni essenziali e indispensabili impedisce che il possesso fisico di beni "strategici" da parte di alcuni soggetti (il GU in particolare) si traduca in comportamenti opportunistici. L'opzione assicura inoltre parità di trattamento tra operatori, stabilendo che l'uso esclusivo di beni essenziali sia subordinato a criteri oggettivi, prevedibili e non discriminatori. La possibilità per l'amministrazione di rendere disponibili direttamente i beni strategici garantisce l'accesso a condizioni eque.

Le Misure poste in consultazione rappresentano quindi un quadro regolatorio coerente con gli obiettivi di apertura del mercato, a fronte di oneri incrementali ritenuti medi per gli Enti affidanti e, in misura limitata per gli operatori economici coinvolti, rispetto ad uno *status quo* in cui non sono previsti obblighi specifici in capo agli EA per la messa a disposizione dei beni.

Anche in questo caso non si prevedono alternative all'Opzione 1, posta in consultazione, in quanto essa rappresenta un allineamento alle previsioni già adottate per il settore terrestre, seppur con le dovute differenze specifiche del settore.

F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

La valutazione complessiva dell'impatto atteso dello Schema di atto di regolazione oggetto di AIR, effettuata nella Sezione E, è illustrata nel **quadro sinottico** che segue (**Tavola 9**), in cui sono riportati i benefici e i costi attesi rispetto allo *status quo* per i diversi ambiti regolatori sintetizzati nelle tabelle "Confronto tra le opzioni" (v. §§ E.1, E.2, E.3 e E.4).

L'impatto generato dall'intervento regolatorio sugli indicatori "trasparenza", "qualità dei servizi" e "promozione della concorrenza", è distintamente riportato per i diversi ambiti di intervento individuati nella Sezione E: "OSP orizzontali (Misura 2, punti da 6 a 9)"; "Definizione dei lotti di gara (Misura 2, punti 11-12)"; "Messa a disposizione dei beni strumentali (Misure da 5 a 11)"; "Documentazione di affidamento (Misura 4)".

Gli effetti attesi (benefici e oneri incrementali) è riscontrato a livello qualitativo, mediante una sequenza di segni +, modulata in base all'intensità dell'impatto stimato.

Tavola 9. Analisi di impatto della regolazione: Schema di atto di regolazione

	OSP orizzontali	Definizione dei lotti di gara	Documentazione di affidamento	Messa a disposizione dei beni strumentali
MISURE	2, punti 6-9; 12, punto 1	2, punti 11-15	4	5-11
Benefici				
- <i>trasparenza</i>	++	+++	+++	+++
- <i>qualità dei servizi</i>	+++	++	+	++
- <i>promozione della concorrenza</i>	++	+++	++	+++
Oneri incrementali	++	++	++	++
<p><i>Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte; nv non valutato</i></p> <p><i>Benefici:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trasparenza della procedura di affidamento e riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra Ente affidante e IA; - qualità dei servizi per gli utenti anche in termini di soddisfacimento delle esigenze di mobilità; - promozione della concorrenza nelle procedure di affidamento dei servizi favorendo la partecipazione delle IN interessate ed equità dell'accesso al mercato da parte di tutte le IN interessate a partecipare alle procedure di affidamento. 				

Torino, 23 ottobre 2025

Il Dirigente dell'Ufficio Analisi del funzionamento dei mercati
e impatto della regolazione

Cinzia Rovesti

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

ANNESSO 1 – ELENCO ISOLE MINORI

Giugno 2018

	Prov.	Isola	Abit.	Sup. Kmq.	Ab./Kmq.
1	AG	Lampedusa	3.991	20,2	197
2	AG	Linosa	392	5,3	73
3	FG	Capraia	-	1	1
4	FG	San Domino	210	2,5	84
5	FG	San Nicola	136	1	136
6	GR	Giannutri	3	2,32	1
7	GR	Giglio	1.711	21	81
8	LI	Capraia	323	19	17
9	LI	Gorgona	135	2,23	60
10	LI	Elba	31.660	223	142
11	LI	Pianosa	-	10	-
12	LT	Ponza	3.782	10	378
13	LT	Santo Stefano	-	0,5	-
14	LT	Ventotene	508	1,5	338
15	ME	Alicudi	129	5,1	25
16	ME	Filicudi	160	9,5	16
17	ME	Lipari	8.652	37,6	230
18	ME	Panarea	268	3,4	78
19	ME	Salina	2.193	26,8	81
20	ME	Stromboli	393	12,6	31
21	ME	Vulcano	434	21	20
22	NA	Capri	14.117	10,26	1.376
23	NA	Ischia	62.800	46,3	1.356
24	NA	Procida	10.614	4,1	2.588
25	PA	Ustica	1.086	8	135
26	SP	Palmaria	55	2	27
27	SS	Asinara	300	51,9	5
28	SS	Caprera	73	15,7	4
29	SS	La Maddalena	10.724	19,6	547
30	SS	Molara (Olbia)	-	-	-
31	SS	Razzoli (La Maddalena)	-	-	-
32	SS	Santa Maria	-	-	-
33	SS	Santo Stefano	-	2	-
34	SS	Spargi	-	1,7	-
35	SS	Tavolara	-	6	-
36	SU	San Pietro	6.849	50	136
37	TP	Favignana	3.666	19	192
38	TP	Levanzo	229	5,6	41
39	TP	Marettimo	822	12,3	67
40	TP	Pantelleria	8.327	84,5	98.54

Fonte: [Allegato - Disegno di legge n. 497](#) (Legislatura 18°)



Via Nizza 230 – 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it