

Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

“REVISIONE DELLA DELIBERA N. 22/2019”

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Relazione illustrativa

INDICE

Glossario degli acronimi	3
1. Presupposti e obiettivi	4
2. Quadro normativo di riferimento delle misure regolatorie oggetto di revisione	6
3. L'intervento di revisione	9
3.1 Oggetto, finalità e ambito di applicazione (Misura 1)	11
3.2 Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara (Misura 2)	13
3.3 Disponibilità degli approdi (Misura 3)	16
3.4 Documentazione di affidamento (Misura 4)	19
3.5 Beni strumentali all'effettuazione del servizio e consultazione dei soggetti portatori di interesse (Misure 5-9)	20
3.6 Criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni essenziali e indispensabili (Misura 10) 24	
3.7 Criteri per la determinazione dei canoni di locazione (Misura 11)	25
3.8 Obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN (Misura 12 e Annessi 6 e 7) 25	
3.8.1 Separazione contabile	25
3.8.2 Contabilità regolatoria.....	27
3.9 Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara (Misura 13)	28
3.10 Requisiti di partecipazione (Misura 14).....	28
3.11 Criteri di aggiudicazione (Misura 15).....	29
3.12 Criteri di calcolo del corrispettivo a base d'asta e redazione del PEFS e Piano economico-finanziario dei concorrenti (Misure 16 e 19 e Annessi 8 e 8b)	29
3.13 Criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione e determinazione del margine di utile ragionevole (Misure 17 e 18 e Annesso 9)	31
3.14 Termine per la presentazione delle offerte (Misura 20)	32
3.15 Trasferimento del personale (Misura 22).....	32
3.16 Monitoraggio delle prestazioni contrattuali e obblighi di trasmissione dei dati in capo all'IA (Misura 25).....	33
3.17 Verifica dell'equilibrio economico e finanziario nell'affidamento in concessione. Obiettivi di efficacia e di efficienza e sistema incentivante (Misure 26 e 27)	33
ALLEGATO 1: Sintesi delle principali revisioni nelle Misure e negli Annessi.....	36

Glossario degli acronimi

- a) *Autorità (ART): Autorità di Regolazione dei Trasporti*
- b) *CdS: Contratto di servizio;*
- c) *d.l.: decreto-legge;*
- d) *d.lgs.: decreto legislativo;*
- e) *d.m.: decreto ministeriale;*
- f) *DSCR: Debt Service Coverage Ratio;*
- g) *EA: ente affidante;*
- h) *GU: gestore uscente;*
- i) *IN: impresa di navigazione;*
- j) *LLCR: Loan Life Coverage Ratio;*
- k) *OSP: Obblighi di Servizio Pubblico;*
- l) *PAD: Piano di accesso al dato*
- m) *PEF: Piano Economico-Finanziario;*
- n) *PG: partecipanti alla gara;*
- o) *RdA: Relazione di Affidamento;*
- p) *RdE: Relazione degli esiti della verifica del mercato;*
- q) *RdL: Relazione dei Lotti;*
- r) *WACC: Weighted Average Cost of Capital.*

Per le definizioni dei termini impiegati nella presente Relazione Illustrativa, si rimanda alla rispettiva descrizione contenuta nella sezione dedicata del documento di consultazione.

Il presente documento illustra le modifiche apportate alle misure regolatorie vigenti, di cui all'Allegato "A" alla delibera dell'Autorità n. 22/2019 del 13 marzo 2019¹ (di seguito: delibera n. 22/2019), come risultanti dal documento di raffronto e relativi Annessi ivi richiamati, sottoposti a consultazione pubblica (di seguito, per brevità: documento di consultazione).

1. Presupposti e obiettivi

In seguito all'entrata in vigore della delibera n. 22/2019, gli Uffici hanno avviato un'attività di monitoraggio sull'applicazione delle misure regolatorie ivi contenute che disciplinano lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi di cabotaggio marittimo, investendo anche le attività propedeutiche alle scelte in capo ai Soggetti Competenti (di seguito: SC)/Enti Affidanti (di seguito: EA), finalizzate a garantire la continuità territoriale marittima con le isole, inclusa la verifica del mercato, volta a rilevare l'interesse delle Imprese di Navigazione (di seguito: IN) a soddisfare le esigenze di servizio pubblico in regime di libero mercato. Infatti, in base all'art. 4 del regolamento (CEE) n. 3577/1992², in deroga al principio di libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, gli EA possono concludere Contratti di Servizio (di seguito: CdS) o imporre Obblighi di Servizio Pubblico (di seguito: OSP) per la fornitura di servizi di cabotaggio con le isole solo qualora le IN non siano in grado di assicurare, in regime di libero mercato e senza compensazioni, servizi con caratteristiche adeguate a soddisfare le esigenze di mobilità individuate.

La suddetta attività di monitoraggio si è basata sulla ricognizione dei CdS vigenti e delle procedure di affidamento avviate dagli EA, anche in esito alle attività di verifica del mercato appositamente esperite dagli stessi in base a quanto stabilito dalla Misura 2 della citata delibera n. 22/2019, nonché sulla costante osservazione delle dinamiche del mercato del cabotaggio marittimo, anche attraverso le interlocuzioni occorse con gli EA e con le IN e le loro associazioni. Nell'ambito di tale attività, da una parte si è rilevata la complessiva maggiore adeguatezza, rispetto agli obiettivi regolatori prefissati, della disciplina adottata dall'Autorità che ha trovato attuazione in relazione soprattutto ai collegamenti nazionali, in diversi CdS di nuova stipula e nella restituzione al mercato di una pluralità di rotte in precedenza gravate da OSP, dall'altra è emersa l'esigenza di integrare e modificare alcune previsioni regolatorie al fine di dare soluzione ad alcune criticità rilevate nell'ambito delle procedure esperite per l'affidamento dei servizi di collegamento con le isole minori, caratterizzate generalmente da una scarsa attrattività e da una debole concorrenza, limitata agli operatori *incumbent*.

I primi esiti dell'attività di monitoraggio condotta hanno determinato la necessità di valutare l'opportunità di revisionare, in primo luogo, la regolazione inerente alla metodologia di determinazione dell'utile ragionevole, per la quale finalità è stata avviata una verifica di impatto della regolazione con delibera n. 157/2022³ i cui esiti sono stati presentati nella riunione del Consiglio del 30 novembre 2022.

Tenuto conto delle indicazioni emergenti dalla VIR di modifica delle misure oggetto di scrutinio con riguardo all'efficacia e all'efficienza delle stesse nel conseguire gli obiettivi della regolazione, si è proceduto con l'avvio di un procedimento di regolazione ex delibera n. 244/2022 del 14 dicembre 2022 (di seguito: delibera n. 244/2022), conclusosi con delibera n. 177/2024.

¹ Recante: "Atto di regolazione recante 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 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". La delibera è stata modificata dalla delibera dell'Autorità n. 90/2024 del 26 giugno 2024 (di seguito: delibera n. 90/2024), con riferimento alla Misura 4 dell'Allegato "A", e dalla delibera n. 177/2024 del 29 novembre 2024 (di seguito: delibera n. 177/2024), con riferimento alla Misura 10 dell'Allegato "A".

² 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).

³ Avvio della verifica di impatto della regolazione concernente la metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi di cabotaggio marittimo di cui alla Misura 10 dell'Allegato A alla delibera n. 22/2019 e nei servizi di TPL su strada e ferroviario, di cui alla Misura 17 dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019.

Inoltre, si è ritenuto necessario intervenire anche sulle altre misure contenute nella delibera n. 22/2019, al fine di completare e rafforzare in particolare le misure regolatorie per l'affidamento dei servizi, e al contempo adeguare gli aspetti applicativi dell'atto regolatorio al mutato quadro normativo ed economico di riferimento.

In particolare, in esito al monitoraggio, è emersa la necessità di:

- garantire un'effettiva ed efficace applicazione della regolazione vigente, anche attraverso una maggiore specificazione di alcune misure e una migliore definizione della successione logica delle attività/procedure delineate nell'atto di regolazione;
- promuovere il consolidamento dei principi regolatori del settore, attraverso l'adozione di comportamenti uniformi da parte dei soggetti regolati, anche mediante la previsione di specifici strumenti operativi e indicazioni metodologiche contenuti negli Annessi di nuova introduzione, anche al fine di meglio accompagnare l'applicazione delle misure e scongiurare la possibilità di errata interpretazione delle stesse da parte degli EA.

In relazione al contesto normativo, si fa riferimento all'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36⁴ (di seguito: d.lgs. n. 36/2023), nonché agli esiti dell'EU Pilot 2019/9565 MOVE⁵.

Con riguardo al contesto economico di riferimento, invece, ci si riferisce alla particolare struttura di mercato dei servizi di cabotaggio con le isole minori, dove si rileva un limitato livello concorrenziale e la presenza di operatori che hanno consolidato la loro posizione nel tempo nei rispettivi bacini geografici di interesse. Inoltre, sempre in merito al contesto economico di riferimento, rileva il più generale quadro macroeconomico, contraddistinto dal rincaro del costo dei fattori di produzione come il carburante e le materie prime, sottoposti a una più elevata dinamica inflazionistica (sebbene in rallentamento dall'inizio del 2024), e nel quale si innestano le iniziative di matrice sia nazionale che europea sulle tematiche di digitalizzazione e decarbonizzazione. Al riguardo, si evidenzia che l'intervento di revisione individuato tiene conto anche delle innovazioni tecnologiche e degli aspetti di attenzione all'ambiente, particolarmente rilevanti nel settore del trasporto marittimo, anche in considerazione degli investimenti pubblici previsti con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), delle iniziative intraprese nell'ambito del *Green Deal* europeo nell'ottica di far avanzare il complesso processo di decarbonizzazione del settore e della Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, *recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra* (di seguito: Direttiva (UE) 2023/959), che ha esteso l'*Emission Trading System*-EU ETS, il sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea istituito dalla Direttiva 2003/87/CE, anche alle emissioni del trasporto marittimo⁶. Sul tema, rileva l'orientamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT) che, con riferimento ai CdS di propria competenza, nella fase di prima applicazione del EU-ETS sopra richiamato, riterrebbe opportuno sostenere direttamente i costi derivanti dall'applicazione, per non far ricadere i costi del servizio di trasporto marittimo sull'utenza privata e commerciale con prevedibili incrementi delle tariffe, come rappresentato nell'ambito di interlocuzioni con gli Uffici sul tema.

⁴ Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

⁵ "Conformità della clausola sociale contenuta nei bandi di gara per l'assegnazione del servizio di trasporto regionale e/o locale o in Italia con il Regolamento (CEE) n. 3577/92 del 7 dicembre 1992"; archiviazione comunicata in data 3 ottobre 2024.

⁶ La Direttiva (UE) 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato e la Direttiva (UE) 2023/959 sono state recepite dal decreto legislativo 10 settembre 2024, n. 147.

Con la delibera n. 64/2025 del 16 aprile 2025 è stata avviata la verifica di impatto della regolazione, condotta dall'Ufficio ECN, 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, i cui esiti sono stati sottoposti al Consiglio nella seduta del 11 giugno 2025⁷.

2. Quadro normativo di riferimento delle misure regolatorie oggetto di revisione

Nel settore marittimo, la deroga al principio di libera prestazione del servizio comporta il rispetto dell'art. 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3577/92, in base al quale *“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”*. Ai sensi del sopracitato art. 4, gli strumenti da esso contemplati possono essere applicati unicamente i collegamenti marittimi con le isole, così come definiti nell'ambito del citato regolamento (CEE) n. 3577/92 e della relativa Comunicazione interpretativa⁸; pertanto, l'ambito oggettivo di applicazione delle misure regolatorie approvate con la delibera n. 22/2019 è circoscritto a tali collegamenti. Sono conseguentemente esclusi dall'applicazione dell'atto regolatorio i servizi di trasporto costiero, nonché la navigazione interna, ivi inclusa quella lagunare, effettuata in acque diverse da quelle marittime. La navigazione interna è infatti soggetta a una disciplina distinta in merito all'intervento pubblico in caso di fallimento di mercato e pertanto non rientra nell'ambito applicativo della delibera n. 22/2019⁹.

Inoltre, le misure regolatorie di cui alla delibera n. 22/2019 si applicano agli affidamenti dei servizi tramite gara, con o senza esclusiva. Riguardo al ricorso all'istituto dell'esclusiva, tuttavia, la Comunicazione interpretativa del regolamento (CEE) n. 3577/92 (cfr. *supra*) evidenzia, da una parte, l'efficacia nel ridurre al massimo l'onere a carico della collettività e, dall'altra, il potenziale effetto distorsivo della concorrenza¹⁰. Pertanto, l'EA opta per l'affidamento in esclusiva in via residuale, qualora risulti l'unico strumento adeguato a soddisfare le esigenze essenziali di mobilità, avendo previamente valutato l'equilibrio tra i principi di riduzione della spesa pubblica e libertà degli scambi nel settore marittimo.

In relazione all'applicazione al trasporto marittimo del regolamento (CE) n. 1370/2007¹¹, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 2, esso può essere applicato anche al *“trasporto pubblico di passeggeri [...] in acque marine nazionali”*, ferme restando le disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92. A tal proposito, la Comunicazione interpretativa del regolamento (CE) n. 1370/2007, chiarisce che l'applicazione del regolamento in parola ai servizi di trasporto marittimo è consentita solo nei casi in cui:

⁷ Per una puntuale illustrazione dell'esito della VIR, si rinvia al correlato Schema di AIR (§ B.3).

⁸ 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) [COM (2014) 232 fin del 22 aprile 2014].

⁹ La navigazione interna è soggetta all'articolo 93 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (di seguito: TFUE) (ex artt. 73 TCE e 77 TCEE) che costituisce *lex specialis* rispetto all'art. 106 paragrafo 2 del TFUE con conseguente inapplicabilità, in particolare, delle norme relative agli aiuti di stato. L'articolo 93 è stato interpretato dapprima dal Regolamento (CEE) n. 1191/69, del 26 giugno 1969 (relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile), nel cui ambito di applicazione ricadevano i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, successivamente abrogato dal regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 (di seguito: regolamento (CE) n. 1370/2007), relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la cui applicazione al trasporto per vie navigabili interne è tuttavia a discrezione dei singoli Stati membri. In base alla Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (2023/C 222/01) *“in assenza di una decisione di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 ai servizi di trasporto di passeggeri per vie navigabili interne, il finanziamento pubblico di tali servizi è disciplinato direttamente dall'articolo 93 del TFUE”*.

¹⁰ Cfr. 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) COM/2014/0232 final, par. 5.5.1.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70

- 1) lo Stato membro lo renda espressamente applicabile e consulti la Commissione in merito;
- 2) il servizio di trasporto riguardi solo i passeggeri e non le merci;
- 3) le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 non pregiudichino l'applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 che prevale in caso di conflitto.

L'art. 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3577/92 stabilisce inoltre che "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". A tale riguardo, la Comunicazione interpretativa chiarisce la portata del principio di non discriminazione di cui alla seconda parte dell'art. 4, paragrafo 1, ritenendo che l'aggiudicazione diretta non rispetti tale principio e che pertanto i contratti di servizio pubblico debbano essere aggiudicati tramite gara, aperta o ristretta¹², e nel rispetto della vigente normativa in materia di appalti e concessioni. Inoltre, la Comunicazione interpretativa, pur non escludendo la possibilità di ricorso alla forma dell'appalto, evidenzia che "in base all'esperienza della Commissione, i contratti di servizio pubblico aggiudicati in applicazione dell'articolo 4 del regolamento sono costituiti per la maggior parte da "concessioni di servizi" ai sensi della legislazione in materia di appalti pubblici".

In merito, invece, al concetto di continuità territoriale, cui si fa riferimento nella delibera n. 22/2019, come specificato nell'atto di regolazione stesso, per continuità territoriale "si intende qualsiasi intervento pubblico, consentito dalla normativa vigente, finalizzato a garantire adeguati collegamenti via mare, da, tra e verso le isole, al fine di ridurre gli svantaggi naturali dovuti all'insularità". Tale concetto, pur non essendo riconducibile a una definizione normativa precisa, trova fondamento nella "necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche" di cui all'art. 170 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹³ e nel concetto di coesione territoriale, oltre che economica e sociale, di cui all'art. 174 del TFUE¹⁴.

Riguardo alla realizzazione della continuità territoriale, esclusivamente con riferimento ai collegamenti da, tra e verso le isole, il regolamento (CEE) n. 3577/92 consente l'imposizione di OSP¹⁵, riferiti a un elenco tassativo di requisiti (regolarità, continuità, frequenza, capacità di fornitura del servizio, tariffe ed equipaggio della nave — art. 4, paragrafo 2), che possono essere implementati attraverso strumenti amministrativi diversi:

1. regimi di dichiarazione, sistemi di attribuzione di licenze e di autorizzazione con i quali imporre OSP orizzontalmente a tutti gli armatori operanti su una determinata rotta (di seguito: OSP orizzontali);
2. CdS, a cui ricorrere nei casi in cui un approccio orizzontale nell'imposizione degli OSP a tutti gli armatori, limitata agli elementi di cui all'art. 4, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 3577/92, non sia sufficiente a soddisfare le esigenze di trasporto. Il ricorso al CdS e alla definizione nello stesso di specifici OSP è necessario, pertanto, in caso di assenza di armatori disposti ad accettare gli OSP orizzontali, o quando le

¹² Cfr. anche Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02), punto 66.

¹³ Articolo 170 (TFUE): "1. Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 26 e 174 e per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. 2. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche."

¹⁴ Articolo 174 (TFUE): "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna."

¹⁵ obblighi che un armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni, di cui all'art. 2, punto 4) e art. 4, paragrafo 2 del regolamento n. 3577/92.

esigenze di trasporto richiedono la considerazione di elementi ulteriori rispetto all'elenco tassativo di cui al sopracitato art. 4, quali ad esempio le condizioni di qualità del servizio.

Con riguardo al punto 1, in base alla consolidata giurisprudenza europea, una corretta interpretazione del combinato disposto degli artt. 1 e 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92 prevede la possibilità di ricorrere a tali strumenti amministrativi che comportano una restrizione della libera prestazione dei servizi, sia per imporre OSP, qualora i servizi regolari di trasporto in libero mercato risultino insufficienti e si rilevi un'effettiva esigenza di servizio pubblico che può essere soddisfatta senza il ricorso al CdS, sia per motivi imperativi di ordine generale, ad esempio la garanzia di sicurezza nelle acque portuali, purché nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

Completa il quadro degli strumenti di continuità territoriale previsti dalla normativa europea vigente, la possibilità di erogare aiuti a carattere sociale di cui all'art. 107, comma 2 del TFUE¹⁶ a condizione che siano accordati senza discriminazioni e che non diano luogo a distorsioni significative della concorrenza. Con riferimento al contesto normativo nazionale di riferimento, appare rilevante richiamare dapprima l'art. 37, comma 2, lettera f), del decreto istitutivo dell'Autorità¹⁷ che attribuisce alla stessa 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 alla citata lettera f), con riferimento al trasporto pubblico locale, l'Autorità determina la tipologia di *"obiettivi di efficacia e di 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"*. Inoltre, in base all'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. n. 50/2017 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;*
- d) [...]
- 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,*

¹⁶ *"Sono compatibili con il mercato interno: [...] gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti"*.

¹⁷ Decreto-legge n. 2011 del 6 dicembre 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2014 del 22 dicembre 2011 (di seguito: d.l. n. 201/2011), come modificato dall'art. 48, comma 6, lett. b), secondo periodo, del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017, (di seguito: d.l. n. 50/2017).

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".

Sempre con riguardo alle competenze attribuite all'Autorità dalla sopra richiamata lettera f) dell'art. 37, comma 2, si evidenzia che il d.l. n. 50/2017 ha introdotto disposizioni specifiche in materia di TPL, includendo tra le stesse competenze la determinazione degli *"obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio economico-finanziario"*, senza alcuna distinzione tra affidamenti con o senza esclusiva.

Il decreto legislativo n. 422 del 1997 (di seguito: d.lgs. n. 422/1997) – 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 – ha specificato la competenza statale per i collegamenti di interesse nazionale e degli enti regionali per i servizi che si svolgono all'interno di una regione (isole minori), nonché degli 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.

La Comunicazione interpretativa richiama la necessità di rispettare le norme vigenti in materia di appalti pubblici, prevedendo la possibilità di ricorrere alle forme dell'appalto o della concessione per l'affidamento di CdS e la conseguente applicazione di una disciplina differenziata. Al riguardo, il servizio erogato sulla base di contratti di concessione si caratterizza per il coinvolgimento dell'EA, dell'IN e degli utenti a cui viene erogata la prestazione a fronte del pagamento di una tariffa. In base all'art. 177 del d.lgs. n. 36/2023, comma 1, la concessione si caratterizza per il trasferimento al concessionario del rischio operativo, che, come specificato al comma 2 del medesimo articolo, si considera assunto *"quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione [...] dei servizi oggetto della concessione"*. Rispetto all'appalto, che riguarda di regola servizi resi direttamente all'EA su cui grava interamente l'onere del servizio, il ricorso alla concessione riduce il costo a carico dell'EA attraverso il trasferimento all'operatore del rischio e, di norma, della possibilità per quest'ultimo di sfruttare economicamente il servizio attraverso la riscossione delle tariffe. Per le ragioni sopra esposte, la concessione risulta pertanto lo strumento utilizzato più diffusamente per l'affidamento dei servizi di cabotaggio con le isole, oltreché adeguato al perseguimento degli obiettivi di efficacia e di efficienza delle gestioni e contenimento dei costi dei soggetti coinvolti di cui al citato art. 37.

3. L'intervento di revisione

Come anticipato al precedente § 1, le misure regolatorie della delibera n. 22/2019 sono state oggetto di revisione sia in considerazione delle evidenze riscontrate nel corso dell'attività di monitoraggio condotta dagli Uffici e sia al fine di adeguare gli aspetti applicativi della regolazione al mutato quadro normativo ed economico di riferimento. In particolare, gli interventi effettuati hanno riguardato i seguenti aspetti:

- a) l'introduzione di un'ulteriore **soglia di applicazione** delle Misure di cui al Titolo II e III, concernente i soli collegamenti tra le isole che interessano almeno un'isola minore, e fissata in relazione al numero di passeggeri annui trasportati;
- b) il ricorso da parte degli EA all'imposizione di **OSP orizzontali** quale strumento distinto dal CdS qualora dalla verifica del mercato ex Misura 2 della delibera n. 22/2019 emerga l'interesse delle IN ad accettare gli OSP, generalmente in assenza di compensazione finanziaria, pur di non perdere la possibilità di operare su una determinata rotta; in particolare, le previsioni regolatorie relative a tale strumento sono state integrate al fine di specificare la logica collocazione temporale della richiesta di manifestazioni di interesse al riguardo, in particolare rispetto alla verifica del mercato, nonché gli elementi caratterizzanti il regime di imposizione di OSP orizzontali in relazione a quanto previsto dalla normativa di settore, con specifico riferimento anche alla possibilità per gli EA di prevedere una compensazione;

- c) la vigilanza da parte dell’Autorità sulla determinazione degli ambiti di servizio pubblico e dei **lotti di gara**, nel caso in cui il SC abbia individuato il CdS quale strumento adeguato a coprire le esigenze essenziali di mobilità individuate, tramite la previsione dell’invio di un’apposita **Relazione dei Lotti** (di seguito: **RdL**) e dell’espressione da parte dell’Autorità, analogamente a quanto attualmente previsto nel settore del TPL e ferroviario, di uno specifico parere;
- d) la vigilanza da parte dell’Autorità sulle procedure di affidamento dei servizi nel settore del cabotaggio marittimo attraverso l’introduzione di una **Relazione di Affidamento** (di seguito: **RdA**) sulla quale, come avviene per il settore terrestre, l’Autorità formula proprie osservazioni. Nella RdA, che deve essere redatta dall’EA e costituire parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, l’EA descrive le scelte regolatorie principali adottate per garantire sia l’equità e non discriminazione della procedura, con particolare riguardo al regime dei beni strumentali (*infra*), ai requisiti di ammissione e ai criteri di aggiudicazione, sia la sostenibilità economico-finanziaria del PEFS, con riguardo anche alla metodologia prescelta di riconoscimento dell’utile ragionevole, tutti aspetti che si sono rilevati critici nei bandi di gara oggetto di monitoraggio in particolare in relazione a specifiche caratteristiche del naviglio previste;
- e) l’introduzione di una **disciplina regolatoria di dettaglio in materia di beni strumentali** all’effettuazione del servizio per garantire la disponibilità dei beni stessi e disciplinare i criteri di valorizzazione sia del valore di subentro che dei canoni di locazione. Infatti, con particolare riferimento ai collegamenti con le isole minori, è emersa la necessità d’impiego di navi con caratteristiche specifiche riconducibili alla conformazione delle infrastrutture di origine e destinazione che riducono il novero delle potenziali IN dotate di naviglio adeguato al servizio, considerate anche le conseguenti minori possibilità di ricorso al noleggio e/o al mercato dell’usato e gli elevati tempi e costi necessari per la costruzione di nuove navi, stante la limitata disponibilità di finanziamenti pubblici finalizzati al rinnovo del naviglio;
- f) la specificazione maggiore di **requisiti relativi all’età del naviglio** nell’ambito delle premialità legate ai miglioramenti qualitativi dell’offerta, che invece non sarebbero previsti tra i requisiti tassativi di partecipazione, in modo che l’EA non rinunci all’obiettivo di ringiovanimento della flotta navale in esercizio, ma, al contempo, non sia inficiata la contendibilità delle procedure di affidamento favorendo la partecipazione da parte di un’ampia platea di operatori potenzialmente interessati;
- g) il **coordinamento dei criteri di aggiudicazione con i requisiti di partecipazione**, alla luce delle caratteristiche dei mercati di riferimento e tenendo conto di obiettivi e vincoli di decarbonizzazione e digitalizzazione;
- h) la **revisione della clausola sociale**, che in seguito all’entrata in vigore della delibera n. 22/2019 è stata oggetto di un approfondimento specifico da parte della Commissione europea circa, tra l’altro, la previsione del riassorbimento del personale da parte dell’impresa di navigazione affidataria; in aderenza agli approfondimenti svolti, si ritiene opportuno intervenire nell’Atto di regolazione per ricondurre il concetto di fabbisogno organizzativo sulla base del quale è previsto il riassorbimento del personale all’impresa e non al servizio;
- i) la **revisione degli schemi di contabilità regolatoria** (di seguito anche CoReg), di cui al Prospetto 6 dell’Annesso 1 alla delibera n. 22/2019, con particolare riguardo a:
- la previsione di un elenco di *driver*, che l’IN deve applicare per l’allocazione indiretta delle componenti economiche e patrimoniali parzialmente riferibili a uno specifico, al fine di supportare l’impresa nell’allocazione oggettiva e analitica a ciascun CdS delle componenti di pertinenza di diversi CdS e/o di una pluralità di servizi di trasporto compresi in uno specifico CdS;
 - l’introduzione, la ridefinizione e/o l’espunzione di alcune voci di costo e ricavo;
 - una maggiore integrazione e un miglior coordinamento con gli schemi di PEF;
- j) la **revisione degli schemi di PEF**, di cui al Prospetto 3 dell’Annesso 1 alla delibera n. 22/2019, con l’introduzione di indicazioni metodologiche per la redazione del PEF, peraltro analogamente a quanto operato per il settore terrestre. Ciò si rende necessario anche al fine di:

- garantire maggiore coordinamento tra schemi di PEF e di contabilità regolatoria e ampliare il dettaglio dei costi ai fini di una più realistica simulazione dei PEFS di gara volta a rendere le procedure più contendibili nonché alla raccolta di elementi per la stima di valori o *range* di riferimento nel mercato, anche in relazione all'evoluzione tecnologica;
 - introdurre la classificazione "per natura" al fine di garantire maggiore aderenza agli schemi civilistici e fornire maggiori specificazioni delle sotto-voci ammissibili, anche attraverso la definizione di specifiche indicazioni metodologiche (Annesso 8b);
 - rendere omogenei gli schemi previsti dall'Autorità per tutte le modalità di trasporto regolate per diffondere metodologie comuni alle varie modalità di trasporto per una più efficace applicazione delle misure da parte delle amministrazioni, che spesso sono le medesime per servizi diversi;
- k) la **semplificazione della matrice dei rischi** di cui al Prospetto 4 dell'Annesso 1 alla delibera n. 22/2019, contemplando, in ogni caso, determinate soglie di attenuazione del rischio, tenuto conto del principio di trasferimento del rischio operativo all'IN, per una più efficace e omogenea applicazione da parte degli EA;
- l) la **riduzione dei termini previsti per la presentazione delle offerte** da parte delle IN che intendono partecipare alle procedure di gara indette dagli EA;
- m) la **previsione di KPI di efficienza ed efficacia** per il monitoraggio delle performance.

Si osserva che gli interventi di revisione effettuati interessano l'atto regolatorio nel suo complesso, configurando un intervento di revisione ampio e sistematico che investe tutte le attività del processo di affidamento di un dato servizio, dalle attività che intervengono nella fase preliminare allo svolgimento delle procedure di affidamento, propedeutiche alla scelta in capo all'EA dello strumento di intervento, alle attività riferibili alla predisposizione del bando di gara e alla fase esecutiva del CdS a seguito dell'aggiudicazione del servizio. L'intervento di revisione si pone l'obiettivo di rendere maggiormente intellegibili le misure per gli EA, al fine di favorire un'applicazione più omogenea delle stesse, trovando tale intervento delle similitudini con gli interventi di revisione che hanno interessato le modalità del TPL terrestre, seppur con le dovute differenze. Si è già proceduto in tal senso nell'impostare la revisione della Misura 4.14 della delibera n. 22/2019 in materia di tenuta della contabilità regolatoria e di certificazione della documentazione a essa relativa, che ha previsto un alleggerimento degli attuali adempimenti a carico delle IN, come approvato con delibera n. 90/2024 del 26 giugno 2024 (di seguito: delibera n. 90/2024).

Si evidenzia che non saranno trattate nel dettaglio con sottoparagrafi dedicati le Misure 18, 21, 23 e 24 che sono state interessate da modifiche limitate al coordinamento con il nuovo codice degli appalti (d.lgs. 36/2023) e all'aggiornamento dei riferimenti alle Misure e agli Annessi, oltre che per piccoli interventi volti a rendere la formulazione più chiara.

Rispetto alla delibera n. 22/2019, con la proposta di revisione è stata mantenuta pressoché invariata la struttura generale dell'atto di cui all'Allegato "A", che si compone di 3 Titoli – dedicati a disciplinare la "Fase propedeutica, obblighi di contabilità regolatoria e separazione contabile", il "Bando di gara", lo "Schema delle convenzioni e fase esecutiva del contratto di servizio" – mentre sono state aggiunte nuove misure e i Titoli sono stati organizzati in Capi: pertanto, rispetto alle 19 misure dell'atto di regolazione di cui all'Allegato "A" della delibera 22/2019, la proposta di revisione consta di 27 misure. Anche per quanto riguarda gli Annessi la proposta di revisione introduce significative novità con 10 Annessi, mentre nella versione originaria era previsto un singolo Annesso composto da 6 Prospetti.

3.1 Oggetto, finalità e ambito di applicazione (Misura 1)

La Misura 1 definisce l'ambito oggettivo, soggettivo e temporale di applicazione dell'atto di regolazione, disciplinando in particolare:

- le procedure interessate e le attività propedeutiche alla definizione dei bandi di gara, chiarendo che le misure regolatorie sono applicabili agli affidamenti tramite gara e i fondamenti legislativi di attribuzione

in capo all'Autorità delle competenze regolatorie in materia di affidamento dei servizi di trasporto pubblico (**punti 1-3**);

- la tipologia di servizi interessati, con specifico riferimento ai servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, sia di interesse nazionale, sia di interesse regionale e locale, anche qualora esercito unitamente al trasporto merci, e con indicazione dei riferimenti al Codice dei contratti pubblici per l'importo delle soglie di rilevanza comunitaria al di sotto delle quali non si applicano specifiche misure (**punto 2**);
- i destinatari della regolazione, con riferimento specificatamente ai GU, alle IN affidatarie, nonché alle imprese che offrono servizi gravati da OSP orizzontali con compensazione, ai SC e agli EA i quali devono altresì adoperarsi per un coordinamento con AdSP e AM, pur non configurandosi questi ultimi come soggetti regolati (**punto 4**);
- l'applicazione delle Misure in relazione alle diverse forme di affidamento (**punto 5, Tabella 1**);
- l'ambito temporale di riferimento (**punto 6**), con la specificazione delle modalità applicative per le procedure di affidamento in avanzata fase di definizione (**punto 7**), nonché con specifico riferimento alla Misura 4 in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile (**punto 8**).

La suddetta disciplina regolatoria è stata modificata con l'introduzione di un'ulteriore soglia di applicazione delle Misure di cui al Titolo II e III, concernente i soli collegamenti tra le isole minori e fissata in relazione al numero di passeggeri annui trasportati. Originariamente, al fine di ridurre gli oneri a carico di EA e IN relativamente all'affidamento di contratti di ridotto valore, è prevista una soglia economica minima per l'applicazione dei Titoli II e III dell'Atto di regolazione corrispondente all'importo delle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35, comma 1, lett. b) e c), del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni; a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 36/2023 (nuovo codice dei contratti pubblici) il riferimento alle soglie di rilevanza comunitaria è rappresentato dall'articolo 14, comma 1, lett. b) e c).

La nuova soglia introdotta, fissata pari a 300.000 passeggeri annui, è riconducibile al concetto di "piccole isole", come specificato nella citata Comunicazione interpretativa¹⁸. L'innovazione proposta ha lo scopo di consentire agli EA, nell'ambito della discrezionalità a essi riconosciuta, di escludere dall'applicazione della regolazione (e del Regolamento in base alle previsioni dello stesso) l'affidamento di servizi di collegamento con le "piccole isole" che per la loro dimensione e conseguente scarsa attrattività per gli operatori del mercato non consentono l'efficace affidamento tramite le procedure ordinarie.

Con riferimento al punto 2, in relazione ai servizi di interesse nazionale, è lo Stato, attraverso il MIT, il SC sia nella programmazione dei servizi sia nell'affidamento degli stessi, mentre in caso di servizi di interesse regionale, invece, sia le competenze programmatiche (in capo al SC), sia quelle relative all'affidamento del servizio (in capo all'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, e l'EA, che sarebbe costituito dall'ente locale a cui tali funzioni e compiti sono conferiti. L'ambito soggettivo di applicazione del provvedimento è pertanto circoscritto a SC ed EA nonché alle IN affidatarie di CdS relativi ai collegamenti con le isole affidati tramite gara.

Per quanto riguarda il punto 6 sono state introdotte alcune specificazioni volte a meglio individuare l'ambito applicativo temporale, al fine di chiarire come lo stesso ambito temporale debba tenere conto, non solo delle attività propedeutiche già previste (ad esempio, la verifica del mercato) ma anche della definizione della RdL e della RdA che si collocano anch'esse in una fase antecedente alla predisposizione del bando di gara.

Il tema dell'ambito temporale di applicazione della nuova regolazione rileva in particolare per i casi in cui la verifica del mercato – che rappresenta, dal punto di vista logico-temporale la prima attività disciplinata dalla

¹⁸ Cfr. Paragrafo 5.7, pagg. 20-21.

regolazione – è già stata avviata: in tal senso la trasmissione della RdE della stessa verifica del mercato rappresenta il principale riferimento per l'applicazione o meno della nuova regolazione.

Inoltre, è stato inserito un apposito punto che specifica anche come in caso di procedure di affidamento in avanzata fase di definizione rimane nella discrezionalità dell'ente la scelta di applicare le nuove misure qualora questo non comporti un significativo aggravio amministrativo. Nel caso in cui non applichi la nuova regolazione, l'EA deve specificarne le motivazioni nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento (ad esempio, il provvedimento di avvio della gara), comunicandolo preventivamente all'Autorità.

Per quanto riguarda le finalità generali, esse rimangono invariate, ma con alcune specificazioni rispetto a quella della delibera n. 22/2019 e l'intervento di revisione mira a migliorare la disciplina regolatoria al fine di favorire un più efficace perseguimento di tali obiettivi, di seguito riepilogati: i) la promozione della concorrenza nei mercati dei collegamenti marittimi, da conseguire attraverso la verifica del mercato – per limitare il ricorso all'imposizione di OSP e alle procedure di affidamento ai soli casi in cui il regime di libero mercato non sia adeguato a soddisfare la domanda – e tramite la più ampia contendibilità dei lotti di gara e delle procedure di affidamento dei servizi di cabotaggio marittimo – qualora il SC individui nel CdS lo strumento adeguato al soddisfacimento delle esigenze individuate; ii) il soddisfacimento delle esigenze di mobilità dei cittadini e di continuità territoriale; iii) l'efficienza delle gestioni, la garanzia di condizioni minime di qualità del servizio e la promozione dell'innovazione; iv) il contenimento degli oneri di finanza pubblica e dei costi amministrativi in capo all'EA, anche in considerazione dell'introduzione delle indicazioni metodologiche per la redazione del PEF che favoriscono la definizione di una compensazione maggiormente attrattiva e contendibile; v) la riduzione delle asimmetrie informative tra *incumbent* e nuovi entranti (*level playing field*), in particolare attraverso la RdE nell'ambito della quale sono forniti dati e informazioni relativi alla dimensione e alle caratteristiche del servizio, e tra EA e IA, attraverso gli obblighi di contabilità regolatoria, le specificazioni contenute nei CdS e l'allocazione dei rischi tra le parti; vi) un miglioramento dell'efficacia dell'intervento del SC/EA anche grazie alla vigilanza esercitata dall'Autorità tramite gli strumenti delle RdE, RdL e RdA.

3.2 Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara (Misura 2)

La Misura 2 disciplina le attività propedeutiche alle scelte in capo ai SC/EA (*supra*) finalizzate a garantire la continuità territoriale marittima, incluse la verifica del mercato, da avviare in seguito alla definizione delle esigenze di servizio pubblico, la (eventuale) richiesta di manifestazioni di interesse per OSP orizzontali e la (eventuale) definizione dei lotti di gara.

Come specificato nella Comunicazione interpretativa del regolamento (CEE) n. 3577/1992, gli EA possono concludere CdS o imporre OSP come condizione per l'esercizio di servizi di cabotaggio marittimo solo qualora le IN non manifestino l'intenzione di erogare, in regime di libero mercato e in assenza di compensazioni, servizi regolari aventi caratteristiche adeguate a soddisfare le esigenze di mobilità del territorio interessato e tale condizione deve essere oggetto di apposita verifica del mercato. Qualora dalla verifica emerga il c.d. "fallimento del mercato", l'EA esamina le opzioni previste dalla normativa eurounitaria, a partire dalle misure meno impattanti sulla concorrenza, valutando preliminarmente la possibilità di ricorrere a OSP orizzontali e a forme di sovvenzione dell'utenza compatibilmente con la normativa europea sugli aiuti di Stato, anche in combinazione con l'imposizione di OSP orizzontali.

Con riferimento ai **punti 1, 3, 5, 10 e 13** della Misura 2 revisionata, le modifiche proposte nel documento di consultazione consistono in riformulazioni del testo della Misura 2 vigente, precisazioni e approfondimenti su aspetti che, nell'applicazione della regolazione di settore, sono risultati maggiormente critici.

Invece, per quanto riguarda il **punto 2**, è stata dettagliata la metodologia che il SC deve adottare per individuare le esigenze di servizio pubblico del bacino di mobilità – inteso come l'area territoriale determinata dai soggetti competenti, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico nazionale (ad esempio, il

Piano generale dei trasporti e della logistica), regionale (ad esempio, i piani regionali dei trasporti) e locale (ad esempio, i piani urbani della mobilità sostenibile) in cui si determina una situazione di auto-contenimento dei flussi di mobilità. In particolare, al fine di definire le esigenze di servizio pubblico, il SC analizza la domanda effettiva, ponendo particolare attenzione alla componente occasionale – che ha acquisito sempre maggiore rilevanza con la recente evoluzione osservata nelle abitudini di mobilità – e turistica – particolarmente significativa in alcuni periodi stagionali nelle isole – effettuando studi *on desk* sulla base di:

- dati e informazioni pubblicamente disponibili (ad esempio, ISTAT, Audimob/ISFORT, ecc.);
- dati di frequentazione dei servizi attuali derivanti dai monitoraggi dei CdS vigenti;
- indagini e/o simulazioni trasportistiche.

Il SC analizza altresì la domanda potenziale al fine di individuare le tendenze evolutive della domanda di spostamenti in relazione ai cambiamenti previsti in termini demografici, occupazionali, di attrattività del territorio, di preferenza modale: la domanda potenziale deve essere quantificata per ciascuna coppia O-D sia in termini di nuova domanda che potrebbe generarsi, sia in termini di domanda che potrebbe derivare dalla diversione modale da altre modalità di trasporto.

Nell'ambito di tali analisi di domanda finalizzate a individuare le esigenze essenziali di mobilità degli utenti del bacino di mobilità, il SC effettua apposite consultazioni con gli utenti dei servizi di cabotaggio, le loro associazioni, gli enti locali e le associazioni di categoria interessate, considerato il significativo apporto che tali soggetti possono fornire, stante la conoscenza diretta delle dinamiche a livello locale.

Dalle analisi di domanda effettiva e potenziale il SC deduce le esigenze di mobilità espresse dal bacino di mobilità e, conseguentemente, individua le relazioni origine-destinazione sulle quali è necessario garantire servizi di trasporto marittimo.

A valle dell'individuazione dei servizi di trasporto marittimo necessari per soddisfare le esigenze di servizio pubblico rilevate, il SC definisce uno o più **ambiti di servizio pubblico**, inteso come insieme dei servizi di trasporto marittimo, soggetti o meno a OSP e svolti anche in assenza di compensazione, funzionali a soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, afferenti al bacino di mobilità.

Con riferimento all'offerta di collegamenti soggetti a OSP, occorre chiarire che essa deve soddisfare le esigenze di servizio pubblico, di cui la domanda sistematica (per studio, lavoro, cure mediche) costituisce la componente preponderante, mentre soltanto in via residuale e indiretta i servizi OSP possono soddisfare esigenze di natura occasionale/turistica.

Inoltre, si è ritenuto opportuno introdurre una durata minima della consultazione per la verifica di mercato, pari a 30 giorni (**punto 4**), al fine di consentire alle IN di disporre del tempo necessario per potervi partecipare; infatti, si ritiene che la verifica del mercato costituisca una fase cruciale dell'intera procedura, il cui corretto svolgimento può significativamente contribuire a determinare il buon esito della procedura complessiva, fino alla scelta degli strumenti più adatti per soddisfare le esigenze di mobilità. Ad ogni modo, considerato che in taluni casi i SC devono svolgere la verifica di mercato in condizioni di urgenza, non auspicabili, è stata prevista la possibilità di individuare una durata inferiore a 30 giorni purché motivata dal SC nella comunicazione all'Autorità dei termini di avvio e conclusione della verifica del mercato, che deve avvenire almeno 14 giorni prima dell'inizio della consultazione.

Infine, al **punto 12** sono state introdotte maggiori specificazioni in merito ai contenuti della relazione degli esiti della verifica del mercato (RdE), predisponendo un apposito schema tipo (Annesso 3) che i SC potranno utilizzare come supporto e riferimento: tale intervento ha lo scopo di facilitare l'attività dei SC ed evitare la necessità per gli Uffici dell'Autorità di chiedere integrazioni istruttorie, oltre a ottenere una maggiore omogeneità delle RdE che può rendere più semplice il confronto tra diverse applicazioni della regolazione e migliorare conseguentemente la trasparenza. Inoltre, è stata prevista la pubblicazione della RdE sul sito *web* del SC con l'obiettivo di garantire la trasparenza della procedura seguita nei confronti di tutti gli *stakeholders*. Considerata la complessità delle attività istruttorie sinora svolte dagli Uffici sulle relazioni degli esiti della verifica del mercato *ex delibera n. 22/2019*, tenuto conto del ruolo centrale di tale fase d'interlocuzione per

la successiva fase di applicazione degli strumenti individuati dal SC (OSP orizzontali, CdS) e di gestione dei servizi di cabotaggio marittimo interessati, si è ritenuto opportuno modificare la durata dell'istruttoria degli Uffici, portandola da 45 a 60 giorni (**punto 13**).

Le modifiche proposte al **punto 6** e, in particolare l'**introduzione dei nuovi punti 7, 8 e 9**, che disciplinano le modalità d'imposizione di OSP orizzontali a partire dalla procedura con cui il SC esamina la possibilità di ricorrere a tale strumento, introducono, *in primis*, **chiarimenti sul ricorso allo strumento degli OSP orizzontali da un punto di vista logico/temporale** considerati i casi, riscontrati nell'ambito del monitoraggio, di avvio congiunto da parte del SC della verifica del mercato e della pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse all'esecuzione del servizio in regime di OSP orizzontali. Questa seconda procedura va infatti avviata solo a valle degli esiti della verifica di mercato qualora si individui lo strumento degli OSP orizzontali come soluzione più adeguata al soddisfacimento delle esigenze di servizio pubblico rilevate e non può pertanto precedere l'esame delle possibili soluzioni: la verifica del mercato e la manifestazione di interesse per OSP orizzontali sono fasi distinte e logicamente separate. Analogamente a quanto previsto per la verifica del mercato, al **punto 7** è stato previsto che il SC possa derogare – ad esempio qualora sussistano specifiche necessità di urgenza – alla durata minima di 30 giorni, prevista già nella regolazione vigente, per l'avviso per la richiesta di manifestazioni di interesse, motivando tale decisione nell'avviso stesso.

Nel valutare il ricorso allo strumento degli OSP orizzontali, è opportuno che il SC, nei casi in cui rilevi la presenza di più operatori disposti a effettuare il servizio esclusivamente nel periodo estivo, valuti la possibilità di imporre OSP orizzontali in modo da coprire l'intera annualità (**punto 8**). Infatti, nei mercati caratterizzati da una stagionalità dei flussi, con picchi in estate, che garantiscono la redditività del collegamento a una pluralità di IN attive in tale periodo, e riduzioni significative nel periodo invernale, condizionare la possibilità per le IN di effettuare il servizio nel periodo estivo alla garanzia di offerta, anche minima – purché adeguata alle esigenze di servizio pubblico individuate dal SC – del servizio nel periodo invernale – oltre ad altri aspetti, quali ad esempio la fissazione di tariffe massime per i residenti nei territori insulari (*infra*) – potrebbe consentire di evitare comportamenti opportunistici quali il *market skimming* e garantire l'equilibrio economico-finanziario del collegamento interessato attraverso la copertura delle perdite del periodo invernale con parte dei profitti della stagione estiva, senza l'impiego di risorse pubbliche.

In considerazione degli elementi che possono essere oggetto di OSP, individuati dall'art. 4, paragrafo 2 del citato regolamento (CEE) n. 3577/1992¹⁹, si ritiene che nell'ambito dell'imposizione degli OSP orizzontali il SC possa fissare un limite massimo alle tariffe applicate ai servizi non sovvenzionati; tale limite andrebbe fissato a un livello tale da garantire l'equilibrio economico-finanziario della tratta, considerato un margine ragionevole di utile.

Con il **punto 9**, è stata introdotta la previsione di un Piano operativo congiunto per disciplinare le modalità di esercizio del servizio da parte delle IN in regime di OSP orizzontali, nonché le modalità per l'ingresso di altre IN interessate in seguito all'avvio dell'esercizio del servizio in coerenza con la natura del regime di OSP orizzontali stesso che si configura come una parziale apertura al mercato.

Inoltre, in riferimento allo strumento degli OSP orizzontali, si evidenzia che in seguito alle interlocuzioni intercorse con SC/EA sono emerse specificità per le quali si è rilevata l'opportunità per gli enti di valutare la previsione di un'eventuale compensazione degli OSP orizzontali. Al riguardo, si evidenzia come la previsione di una compensazione parrebbe costituire per gli EA una soluzione valida qualora si prevedano impatti positivi in termini di: i) concorrenza, nel momento in cui la soluzione eviti una chiusura del mercato, consentendo a un numero maggiore di operatori l'esercizio del servizio; ii) risparmio di risorse pubbliche, nel momento in cui l'imposizione di OSP orizzontali in assenza di compensazione non si configuri come una soluzione praticabile nel caso di specie e l'alternativa rappresentata dal ricorso allo strumento del CdS comporterebbe

¹⁹ 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.

per l'EA costi maggiori; iii) effetti sulla collettività e, in particolare, sull'utenza, nel momento in cui la soluzione assicuri la presenza, la continuità e l'adeguatezza del servizio che, altrimenti, in particolare nei periodi meno remunerativi per gli operatori, non sarebbero garantite.

Infine, sono stati apportati interventi al **punto 11**, al fine di introdurre i criteri che i SC devono utilizzare per definire i lotti di affidamento – a partire dagli ambiti di servizio pubblico individuati (uno o più), *supra* – qualora, in esito alla verifica di mercato di cui al punto 4 e all'eventuale manifestazione di interesse per OSP orizzontali di cui al punto 7, lo strumento individuato per soddisfare le esigenze di mobilità sia il CdS. Sul tema si precisa che la definizione dei lotti, in capo al SC delle attività di programmazione e della verifica del mercato, dovrebbe coinvolgere anche l'EA (o gli EA) qualora sia distinto dal SC: al riguardo, come già chiarito (*supra*), nel settore marittimo di norma il SC è anche l'EA, ma non è possibile escludere il verificarsi di casi in cui l'affidamento dei servizi sia effettuato da parte di un ente diverso dal SC. Infatti, nel caso in cui gli enti locali avessero funzioni e compiti inerenti a servizi di cabotaggio marittimo che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale verrebbe a mancare la coincidenza tra 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. La scelta di specificare i criteri per la definizione dei lotti deriva dagli esiti del monitoraggio dell'applicazione della regolazione, nell'ambito del quale sono emersi dubbi da parte degli enti competenti sulle modalità di individuazione dei lotti. Pertanto, si è ritenuto opportuno specificare che i lotti possono essere composti da servizi relativi a una singola relazione O-D oppure da un'aggregazione di relazioni O-D e che la definizione dei lotti deve essere basata sull'applicazione di criteri di economicità e contendibilità, che costituiscono peraltro il riferimento per l'individuazione del disegno dei lotti con la metodologia disciplinata dalla delibera n. 48/2017. In particolare, in termini di economicità, il SC considera la dimensione ottima minima di produzione del servizio, le eventuali economie realizzabili e le risorse pubbliche necessarie per la copertura dei servizi OSP, mentre in termini di contendibilità il SC effettua una ricognizione, anche tramite indagini *on desk*, delle imprese operanti nel settore che abbiano caratteristiche adeguate a partecipare alla procedura di gara. Al fine di valutare gli aspetti di contendibilità il SC effettua specifiche valutazioni sulle potenziali barriere all'ingresso, indagando opportunamente le caratteristiche degli approdi e del naviglio necessario. Tali valutazioni relative ai lotti, unitamente all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico, devono essere dettagliate in una apposita Relazione dei Lotti (RdL) (**punto 14**) e la scelta del disegno dei lotti deve essere motivata dal SC sulla base delle analisi sviluppate applicando i criteri di economicità e contendibilità, anche tramite il confronto di scenari alternativi; sul punto nello schema tipo di RdL (**Annesso 4**) si specificano le analisi che il SC dovrà riportare a supporto della configurazione dei lotti individuata e gli indicatori da stimare per consentire un confronto tra gli scenari alternativi considerati (ricavi, compensazioni, *coverage ratio*). Analogamente alla RdE, anche per la RdL è stata prevista la pubblicazione sul sito *web* del SC per motivi di trasparenza delle procedure e la trasmissione all'Autorità per la relativa attività di vigilanza, finalizzata a valutare la conformità del disegno dei lotti ai criteri di economicità e contendibilità previsti dalla regolazione, anche nel settore del TPL. Infine, è prevista l'espressione dell'Autorità sul disegno dei lotti entro 60 giorni dal ricevimento della RdL (**punto 15**), con analoghe tempistiche a quelle previste per l'espressione dell'Autorità sulla RdE, tenendo conto della complessità delle attività istruttorie svolte sulle RdL nel settore TPL e ferroviario e delle specificità del settore marittimo. L'espressione del parere dell'Autorità sulla RdL trova fondamento nell'art. 37 comma 3 lett. a) del d.l. n. 201/2011 laddove prevede che l'Autorità “*può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici*”.

3.3 Disponibilità degli approdi (Misura 3)

La Misura 3 disciplina gli aspetti che riguardano la verifica della disponibilità degli approdi da parte del SC e le azioni che lo stesso SC attua nel caso in cui dalla verifica emerga una disponibilità limitata. L'utilizzo degli approdi, infatti, costituisce un elemento strumentale all'effettuazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri e merci, che hanno evidente necessità di poter svolgere le loro operazioni di imbarco/sbarco.

In particolare, la Misura prevede che nell'ambito della verifica della disponibilità degli approdi, il SC effettui una ricognizione, anche coinvolgendo le AdSP e AM competenti, per appurare le modalità di assegnazione degli approdi e la loro disponibilità, oltre a verificare la presenza di eventuali vincoli di capacità delle infrastrutture portuali e relative specificità che possono avere impatto sull'organizzazione ed erogazione del servizio; su tale ultimo aspetto rilevano gli esiti del monitoraggio dell'applicazione della delibera 22/2019, dai quali, in alcuni casi, sono emerse criticità infrastrutturali, correlate alla dimensione delle banchine, al pescaggio del porto, ecc., che influiscono sulla disponibilità degli approdi e sulla possibilità di implementare il programma di esercizio individuato dal SC per soddisfare le esigenze di servizio pubblico. Riveste estrema importanza l'effettuazione di tali verifiche da parte del SC al fine di evitare l'emergere di criticità e problematiche nelle fasi successive di affidamento/erogazione del servizio.

L'autorizzazione all'approdo è regolamentata dall'art. 62 del Codice della navigazione, il quale dispone che *"il comandante del porto regola e vigila, secondo le disposizioni del regolamento, l'entrata e l'uscita, il movimento, gli ancoraggi e gli ormeggi delle navi, nelle acque del porto"*. Sullo stesso argomento, inoltre, il Regolamento per l'esecuzione della navigazione (marittima), approvato con DPR n. 328/1952, all'art. 59 dispone che *"il capo del circondario per i porti e per le altre zone demaniali marittime e di mare territoriale della sua circoscrizione, in cui sia ritenuto necessario, regola con propria ordinanza pubblicata nell'albo dell'ufficio [...] i turni di accosto delle navi e dei galleggianti"*²⁰.

Come ampiamente chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, il potere conferito all'Autorità Marittima (di seguito: AM) attiene ai profili concernenti la sicurezza all'interno del porto e si iscrive nella più ampia regolazione dettata dall'Autorità di Sistema Portuale (di seguito: AdSP) per altre e concorrenti finalità.

Il rapporto concentrico tra tali livelli di *governance* è efficacemente descritto dalla sentenza del TAR Puglia n. 1080/2019: *"[...] con riferimento all'Autorità Portuale, la disposizione di conferimento del potere invocata dal ricorrente (ossia l'art. 6, comma 1, lett. a), L. n. 84/1994), vigente ratione temporis, [...] attribuisce all'ente una competenza generale, di carattere latu sensu programmatoria/pianificatoria, in materia di regolamentazione delle operazioni portuali (incluse le attività commerciali ed industriali), estendendola ulteriormente a tutti i profili di sicurezza connessi a tali attività. Di contro, quanto alla competenza dell'Autorità Marittima, l'art. 62 del Codice della Navigazione (R.D. n. 327/1942), nell'attribuire in via generale al Comandante del porto la titolarità di poteri di regolazione e vigilanza, ne rinvia la puntuale definizione all'art. 59 del relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 328/1952) [...] Dalla lettura congiunta delle soprarichiamate disposizioni si evince chiaramente che la competenza in materia di regolamentazione delle attività portuali, marittime e demaniali assume carattere "concorrente", essendo affidato, da un lato, all'Autorità Portuale il potere di porre una disciplina programmatoria, dall'altro, all'Autorità Marittima la funzione di dettare disposizioni puntuali, in relazione alle caratteristiche e alle necessità emergenti nell'ambito del porto sottoposto al proprio diretto controllo amministrativo. Siffatto riparto trova a fortiori applicazione in materia di sicurezza della navigazione, dovendosi ritenere che l'eventuale adozione di atti programmatici da parte dell'Autorità Portuale non escluda affatto la possibilità, ma anzi imponga, per l'Autorità Marittima, di dotarsi di una disciplina di dettaglio, tale da sostanziare le prescrizioni di carattere direttivo rispetto all'organizzazione di ciascuno specifico spazio portuale"*.

Tale impostazione era già stata espressa dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4367/2017, ponendo l'attenzione sulla relazione intercorrente tra l'articolo 6 (sui poteri dell'Autorità Portuale) e l'articolo 14 (sulle funzioni dell'Autorità marittima) della l. n. 84/1994; da essa emergerebbe come: *"[...] nella regolazione degli approdi convivano le funzioni dell'Autorità marittima, preordinate a soddisfare le esigenze di polizia e di sicurezza inerenti alla navigazione, con le potestà (parimenti regolatrici) dell'Autorità Portuale circa la disciplina dei servizi di carattere commerciale, di cui al successivo art. 16, comma 1, tra cui lo scarico delle*

²⁰ Una peculiare disciplina è riservata per i servizi eserciti dalle società appartenenti all'ex Gruppo Tirrenia: l'articolo 19-ter, comma 21, del decreto-legge n. 135/2009 riconosce *"alle società oggetto del processo di privatizzazione [del gruppo Tirrenia] il mantenimento degli approdi già assegnati e priorità nell'assegnazione di nuovi approdi"*.

merci e dei veicoli; – pertanto, fuori dai casi di contrasto tra tali esigenze e quelle sottese alle operazioni commerciali portuali – contrasto che è risolto direttamente dall’Autorità marittima – , l’Autorità Portuale svolge tutti i compiti d’indirizzo, di programmazione, di coordinamento, di promozione e di controllo delle operazioni portuali di cui al citato art. 16, comma 1, nonché delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolazione ed ordinanza, pure con riguardo a quei peculiari aspetti di sicurezza per i rischi di incidenti connessi a tali attività; – è evidente la volontà del legislatore nel delineare la complementarità e, di conseguenza, le regole di leale concertazione tra le due Autorità nelle materie per le quali le loro competenze concorrano [...]”.

Il Consiglio di Stato ha chiarito altresì come, nel bilanciamento tra gli interessi pubblici da tutelare, la concorrenzialità dell’infrastruttura e la sicurezza della medesima, quest’ultima prevalga sulla prima, recedendo l’eventuale pregiudizio economico che potrebbe derivare all’attività di impresa “[...] *dinanzi all’esigenza di garantire la sicurezza della navigazione e l’incolumità delle persone cui le misure restrittive adottate si ispirano con evidenza*” (sentenza n. 4199/2019).

Analogamente, il TAR Campania, con la sentenza n. 4165/2019, ha ritenuto prevalente la disciplina “[...] *adottata dalla Capitaneria di porto nel perseguimento della finalità di garantire la sicurezza della navigazione, mentre la disciplina degli approdi (peraltro successiva) è fissata dalla Regione e risponde ad esigenze di efficientamento del servizio di trasporto locale dei passeggeri, che risultano recessive rispetto alle prime e che infatti sono elaborate ed emanate da una diversa Autorità*”.

Tenendo conto di quanto precede e, pertanto, ferme restando le attribuzioni inerenti alla sicurezza della navigazione proprie delle AM, nonché alla luce di quanto emerso nell’ambito delle attività istruttorie condotte dagli Uffici dall’analisi di casi specifici caratterizzati da problematiche inerenti alla gestione degli approdi (è il caso ad esempio del Golfo di Napoli) e in considerazione sia del quadro normativo di riferimento del settore aereo²¹, sia di specifici casi di regolamentazione del settore marittimo²², nel documento di consultazione è stato introdotto il **punto 3** della Misura 3. Tale punto stabilisce la necessità per l’EA di adoperarsi per l’applicazione dei criteri di assegnazione degli approdi specificati in misura, tenuto conto delle competenze di altri soggetti coinvolti. In particolare, qualora nell’ambito delle attività di programmazione di propria competenza sia previsto un suo intervento in materia di assegnazione degli approdi, l’EA favorisce l’applicazione dei suddetti criteri con riferimento specifico ai conflitti tra istanze (non accoglibili nel loro insieme), riconducibili principalmente a limiti di capacità delle infrastrutture portuali, al fine di favorire l’interesse generale, e quindi i servizi di linea rispetto a quelli non di linea e occasionali, l’offerta che garantisce una maggiore frequenza e copertura annuale del servizio e, in ogni caso, periodi di operatività più lunghi, la maggiore affidabilità del servizio intesa in termini numero di navi destinate al servizio e loro adeguatezza all’esercizio in condizioni meteo-marine avverse, la disponibilità di navi di riserva e la qualità generale del servizio, nonché un minore impatto ambientale, considerata la rilevanza delle emissioni riconducibili al trasporto marittimo e il fenomeno dell’inquinamento delle città portuali. Con tale previsione, derivante da alcuni casi specifici di intervento dell’EA nella disciplina di assegnazione degli approdi, si intende fornire una cornice regolatoria di riferimento per gli EA finalizzata a garantire uniformità di trattamento nei confronti delle IN indipendentemente dal porto in cui si trovano a operare e a regolare il funzionamento del

²¹ Nel settore del trasporto aereo, con il regolamento n. 1995/93 sono state dettate norme comuni per l’assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità. Tale regolamento nasce dall’esigenza di facilitare la concorrenza e l’ingresso al mercato, in particolare nei casi di capacità limitata, evitando ripartizioni inique e distorsioni della concorrenza.

²² Ci si riferisce, ad esempio, al caso dell’Autorità Portuale di Piombino e dell’Elba – confluita nell’AdSP del Mar Tirreno Settentrionale – che, ispirandosi al quadro normativo euro-unitario dettato in materia di trasporto aereo, ha disciplinato l’accesso alle infrastrutture portuali per l’esercizio di linee di navigazione con propria ordinanza n. 13/16 del 31 ottobre 2016, il cui allegato n. 2 sostituisce integralmente la regolamentazione recante le “Disposizioni per l’accesso alle infrastrutture portuali del Porto di Piombino per l’esercizio di linee di navigazione” di cui all’ordinanza n. 23/08 del 12 novembre 2008, come già integrata e modificata dall’ordinanza n. 22/10 del 25 novembre 2010.

mercato al fine di limitare distorsioni della concorrenza e la creazione di barriere all'entrata per nuovi operatori.

3.4 Documentazione di affidamento (Misura 4)

La Misura 4 di nuova introduzione disciplina il tema della scelta e dell'illustrazione da parte dell'EA delle modalità di affidamento dei servizi di cabotaggio marittimo, prevedendo che l'EA rediga una RdA in analogia a quanto avviene nel settore terrestre (**punto 1**). La RdA si configura come uno strumento finalizzato a garantire adeguate condizioni di trasparenza delle scelte compiute dall'EA nella definizione delle modalità di affidamento ed è soggetta alla vigilanza dell'Autorità che, ricevuta la RdA dall'EA, ha la possibilità di esprimere le proprie osservazioni entro 60 giorni. A seguito della ricezione delle osservazioni dell'Autorità l'EA è tenuto a recepirle trasmettendo all'Autorità una nuova versione della RdA, fornendo opportune evidenze sull'avvenuto recepimento delle osservazioni ricevute (**punto 2**).

In particolare, con l'introduzione della RdA si intende rispondere all'esigenza di rafforzare i compiti di vigilanza dell'Autorità sulla corretta applicazione delle misure regolatorie che disciplinano le procedure di affidamento nel settore marittimo, emersa sia nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta dagli Uffici, sia in esito 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. Tale previsione mira a consentire l'analisi preventiva della documentazione di gara, come prodotta dagli EA che, unitamente alla osservazione dell'effettivo stato della concorrenza nei vari mercati, consentirà di valutare l'adeguatezza delle previsioni relative alla verifica delle compensazioni nei bandi di gara nel loro complesso, unitamente agli altri contenuti che incidono sull'attrattività delle gare e sui meccanismi incentivanti per le imprese, oltre che sui vantaggi per l'EA e la collettività di riferimento dei servizi affidati.

La RdA, da redigere secondo lo schema tipo definito dall'Autorità (**Annexo 5**), deve contenere gli esiti della procedura di consultazione introdotta con la Misura 5, inclusi gli aspetti qualitativi del servizio da affidare, il Piano di Accesso al Dato e le modalità di trasferimento del personale, le condizioni di messa a disposizione o trasferimento dei beni strumentali essenziali/indispensabili, i criteri adottati per definire il PEF simulato, le motivazioni poste a sostegno dell'introduzione di ogni requisito di partecipazione aggiuntivo alla gara, nonché eventuali altri aspetti della procedura di affidamento ritenuti opportuni. Dal punto di vista temporale, la RdA deve essere redatta dall'EA e trasmessa all'Autorità dopo la consultazione dei soggetti portatori di interesse di cui alla nuova Misura 5 e "*costituisce parte integrante della documentazione di gara, pubblicata sul sito web istituzionale dell'EA [...]*". Il punto 1 della Misura 4 prevede che la trasmissione all'Autorità della RdA da parte dell'EA avvenga contestualmente alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale.

La predetta documentazione di gara è da intendersi completa dei correlati atti amministrativi adottati afferenti alla procedura interessata: il bando, il disciplinare e il capitolato di gara, con i relativi allegati/annessi e/o gli altri documenti di riferimento, nonché la determina a contrarre e/o eventuali altri atti amministrativi. Inoltre, il **punto 3** della Misura 4 richiama l'obbligo di stipula del CdS tra EA e IN nell'ambito di un apposito schema di riferimento, sulla base di quanto disciplinato dalle Misure di cui al Titolo III – SCHEMA DELLE CONVENZIONI. Inoltre, il **punto 4** disciplina gli elementi che devono essere contenuti nel PAD allegato allo schema di CdS e quindi incluso nella documentazione di gara. Anche lo schema di CdS costituisce parte sostanziale e integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento e, come disposto al **punto 5**, viene anch'esso pubblicato sul sito web istituzionale dell'EA e contestualmente trasmesso all'Autorità. La pubblicazione della RdA in concomitanza con la relativa trasmissione all'Autorità garantisce la trasparenza e la messa a disposizione dei futuri partecipanti alla gara delle prime informazioni essenziali.

Inoltre, le osservazioni formulate dall'Autorità sulla RdA trasmessa dall'EA sono pubblicate non solo per garantire la massima trasparenza dell'operato dell'Autorità, ma anche per fornire un utile strumento di diffusione delle *best practice* del settore. In ogni caso, la pubblicazione delle suddette "osservazioni", ove si

soffermi su aspetti economico-finanziari o altri profili dell'affidamento che rivestano riservatezza, ai fini in particolare delle procedure concorsuali, sarà epurata dei relativi contenuti sensibili, analogamente a quanto gli EA possono fare per le versioni della RdA da pubblicare sui propri siti istituzionali.

Le "osservazioni" pubblicate potranno avere ad oggetto, oltre che una valutazione complessiva della documentazione acquisita, elementi/evidenze tali da richiedere all'EA un'integrazione o revisione della documentazione prodotta, solo dopo le quali sarà possibile redigere la definitiva documentazione di gara e stipulare il CdS.

3.5 Beni strumentali all'effettuazione del servizio e consultazione dei soggetti portatori di interesse (Misure 5-9)

Nel documento di consultazione sono state introdotte un insieme di Misure, dalla 5 alla 11, che disciplinano la gestione dei beni strumentali allo svolgimento dei servizi di cabotaggio oggetto di affidamento, al fine di garantire adeguate condizioni di trasparenza dell'operato dell'EA, nonché accesso equo e non discriminatorio ai potenziali concorrenti nelle procedure di gara.

Con l'introduzione di una disciplina regolatoria di dettaglio sui beni strumentali si intende tener conto sia di alcune criticità rilevate nell'ambito del richiamato procedimento sul margine di utile in particolare circa la possibilità per il GU di mettere a disposizione dell'IA il naviglio acquisito e non pienamente ammortizzato, sia dell'esistenza di un mercato relativo al noleggio/*leasing* delle navi poco dinamico, emersa nell'ambito del monitoraggio. Pertanto, anche in considerazione dell'elevato costo e dei lunghi tempi necessari per la costruzione di nuove navi (*infra*), appare necessario, così come previsto da tempo per il settore del trasporto terrestre, la definizione di previsioni regolatorie volte ad assicurare la disponibilità e/o l'uso del naviglio per i nuovi aggiudicatari, compreso eventualmente quello già utilizzato dai GU; tali previsioni potrebbero favorire la partecipazione alle procedure di gara di nuove IN sprovviste del naviglio necessario all'effettuazione dei servizi oggetto di affidamento.

Le scelte operate dall'EA in materia di beni strumentali all'effettuazione del servizio, sono specificate nella RdA, come previsto dettagliatamente dalle singole misure, ivi comprese le modalità di messa a disposizione e di trasferimento, il valore di subentro di ciascun bene e gli eventuali canoni di locazione, gli esiti della procedura di consultazione. Inoltre, nel CdS da stipulare a valle dell'affidamento sono disciplinati gli aspetti che riguardano i beni oggetto di finanziamento pubblico, nonché, per i beni messi a disposizione dell'IN affidataria, gli obblighi di manutenzione e rendicontazione, la destinazione d'uso e gli eventuali vincoli al termine del periodo di affidamento.

Tra le richiamate Misure di nuova introduzione, la **Misura 5** stabilisce che l'EA individui l'elenco dei beni strumentali all'effettuazione del servizio di cabotaggio marittimo oggetto di affidamento e disciplina le modalità di individuazione dei beni qualificati come essenziali/indispensabili allo svolgimento del servizio, su cui l'EA deve garantire la disponibilità a beneficio dell'IN affidataria, da distinguersi dai beni qualificati come commerciali; in tale ambito è previsto lo svolgimento di un'apposita consultazione dei soggetti portatori di interesse.

La tematica dei beni strumentali all'effettuazione del servizio cabotaggio marittimo e della consultazione dei soggetti portatori di interesse è affrontata tenendo conto della disciplina definita all'Allegato A alla delibera n. 154/2019 del 28 novembre 2019²³ (di seguito: delibera n. 154/2019) per quanto compatibile con il settore di riferimento.

Rileva che nel trasporto marittimo, rispetto ad altre modalità, tale tematica ha assunto in passato minor rilievo in considerazione delle specificità del settore marittimo. Ad esempio, in genere le navi necessarie allo svolgimento del servizio sono state considerate beni commerciali (*infra*), già nella disponibilità dell'IN o reperibili sul mercato o duplicabili a costo sostenibile e in tempi ragionevoli, anche attraverso il

²³ Modificato con delibera n. 64/2014 del 15 maggio 2024.

noleggio/leasing. Inoltre, è opportuno evidenziare che la Commissione Europea nella Comunicazione interpretativa ritiene che, nella maggior parte dei casi, l'obbligo di rilevare le navi del GU violerebbe il regolamento (CEE) n. 3577/1992 in quanto discriminatorio (a vantaggio dell'*incumbent*).

Analogamente a quanto disciplinato nel trasporto terrestre, al **punto 1 della Misura 5** si è stabilito che l'EA individui l'elenco dei beni strumentali per l'effettuazione del servizio e, al fine di valutarne il regime di messa a disposizione, al **punto 2** si è indicato il criterio che qualifica i predetti beni come essenziali, riconducibile al concetto delle cd. "*essential facilities*". Un bene si dice essenziale quando le seguenti quattro condizioni sono presenti cumulativamente: a) condivisibilità; b) non sostituibilità; c) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili; d) dominanza. Sono invece beni indispensabili, come previsto al **punto 3**, i beni per i quali sono verificate cumulativamente le condizioni di non condivisibilità, non sostituibilità e non duplicabilità a costi socialmente sostenibili. Rileva che, per i beni qualificati come essenziali e/o indispensabili sulla base delle suddette condizioni, l'EA deve fornire garanzia sulla piena disponibilità degli stessi all'IN affidataria (**punto 4**). Infine, i beni commerciali, come definito al **punto 5**, sono quelli che non presentano le caratteristiche di essenzialità o indispensabilità e sono sempre reperibili sui mercati in quanto duplicabili a costi sostenibili.

Per quanto riguarda la "condivisibilità", si fa riferimento alla possibilità tecnica, organizzativa e commerciale che più imprese di navigazione utilizzino contestualmente (contemporaneamente o cumulativamente) il bene. La condivisibilità tecnica e organizzativa identifica una situazione in cui la fruizione del bene da parte di più imprese non diminuisce la quantità disponibile per ciascuna di esse in virtù delle caratteristiche tecniche, operative o organizzative del bene, mentre nel caso della condivisibilità commerciale la fruizione del bene da parte di più imprese non diminuisce i guadagni attesi dalla fruizione del bene ovvero non ne limita la possibilità di sfruttamento commerciale (profittabilità).

La "non sostituibilità" si riferisce alla condizione in cui il bene è necessario allo svolgimento del servizio e non intercambiabile agevolmente con altri beni per l'effettuazione del servizio stesso. Il grado di non sostituibilità va dimostrato in relazione a caratteristiche fisiche, tecniche e commerciali, rispetto alle quali il mercato di riferimento non offra alternative equivalenti in un ragionevole periodo di tempo.

La "non duplicabilità a costi socialmente sostenibili" di un bene indica la mancanza di alternative valide da un punto di vista tecnico-funzionale sostenibili economicamente da un'impresa efficiente (o "rappresentativa") diversa dal soggetto proprietario del bene sia perché sussistono condizioni di sub-additività dei costi, sia perché i costi o i tempi di duplicazione non sono sostenibili per operare in condizioni di efficienza, tenuto conto anche dei costi ambientali di duplicazione.

Infine, la "dominanza" deve essere verificata sui mercati in cui l'impresa titolare è attiva, rispetto a un parametro indicativo di un effettivo controllo del bene, quale può essere la quota di mercato.

Oltre a definire i criteri per la classificazione dei beni, la Misura 5 prevede che l'EA esperisca un'apposita consultazione dei soggetti portatori di interesse, da concludere entro sessanta giorni o, comunque, in tempo utile per la pubblicazione del bando di gara e i cui esiti sono tenuti in considerazione ai fini dell'individuazione dei beni strumentali all'effettuazione del servizio e della loro successiva qualificazione, oltre a consentire di definire altri aspetti del bando di gara (**punti 6, 7, 8, 9, 10 e 11**).

Con riferimento specifico alle misure che l'EA deve adottare per garantire che la partecipazione alla consultazione non falsi la concorrenza in fase di gara (punto 10 della Misura 5), nell'ambito della consultazione l'EA non fornisce informazioni ai partecipanti alla consultazione che possano costituire un vantaggio, assicurandosi di rendere disponibili nella documentazione di gara le informazioni rilevanti emerse in fase di consultazione. A tal fine, tutte le informazioni scambiate tra l'EA e i soggetti partecipanti alla consultazione devono essere rese note ai partecipanti alla gara (caratteristiche dei beni, delle infrastrutture, ecc.), in modo tale che i soggetti che hanno partecipato alla consultazione non dispongano di informazioni aggiuntive rispetto a coloro che non vi hanno preso parte e che intendono formulare un'offerta di gara.

In materia di naviglio richiesto per l'erogazione dei servizi, rileva come alcune procedure di affidamento (e.g. servizi integrativi di competenza della Regione Siciliana e collegamenti sullo Stretto di Messina) bandite a seguito dell'entrata in vigore della citata delibera n. 22/2019 si siano caratterizzate anche per il tentativo da parte dell'EA di promuovere il ringiovanimento della flotta in esercizio, attraverso l'inserimento, tra i requisiti di partecipazione, di un'età media del naviglio inferiore a quella della flotta dell'*incumbent*; tuttavia, tale requisito ha contribuito a determinare la mancata partecipazione alla gara degli operatori, con conseguente necessità da parte dell'EA di ripetere la procedura.

In generale, da una rilevazione effettuata nel 2023 dagli Uffici sulla vetustà di un campione di navi (190) impiegato nel cabotaggio nazionale dalle IA e dai principali operatori in libero mercato, emerge un'età media del naviglio piuttosto elevata, pari a 27,4 anni.

La suddivisione del naviglio in appositi *cluster* evidenzia come le unità impiegate per i servizi con le isole minori abbiano un'età media pari a 29,2 anni, mentre quelle destinate ai servizi di interesse nazionale pari a 26,7. Infine, si rileva una minore età media con riguardo alle unità veloci (22,9) rispetto ai traghetti (31,7); nell'ambito di quest'ultima categoria l'età media delle unità impiegate sui servizi con le isole minori è pari a 37,8 mentre quella del naviglio utilizzato nei servizi con la penisola è pari a 26,9. Con riguardo al cabotaggio marittimo con le isole minori, la facilità di reperire nuove unità navali sul mercato è inoltre condizionata dai limiti infrastrutturali degli approdi – in particolare di quelli situati nelle isole di minori dimensioni – che circoscrivono tipologia (e conseguentemente numero) di navi impiegabili sullo specifico collegamento, riducendo la possibilità da parte delle imprese potenzialmente interessate a partecipare alla gara (di seguito: PG) di acquisire il naviglio necessario per l'effettuazione del servizio, sia in caso di acquisto di navi (nuove o usate), sia in caso di ricorso al noleggio/*leasing*, con un conseguente effetto sulla contendibilità del servizio.

Pur riconoscendo la legittima ambizione dell'EA di godere dei benefici dell'impiego di naviglio nuovo/rinnovato, che possa risultare, in particolare, in una migliore qualità erogata e percepita del servizio, minori costi di gestione/manutenzione e maggiore affidabilità delle unità navali, è necessario tener conto dei limiti riconducibili alle specificità del mercato in questione, nella previsione di tale requisito. A tal proposito, in coerenza con i principi stabiliti nei punti 3 e 4 della Misura 13, in particolare là dove si afferma la necessità di *“assicurare la massima partecipazione alla procedura di gara”* ed *“evitare il sovradimensionamento dei parametri tecnici ed economici di riferimento, causando situazioni di sostanziale barriera alla partecipazione delle IN potenzialmente interessate”*, si ritiene maggiormente efficace l'inserimento di requisiti relativi all'età del naviglio nell'ambito delle premialità legate ai miglioramenti qualitativi dell'offerta, così da non rinunciare all'obiettivo di ringiovanimento della flotta in esercizio pur non inficiando la massima partecipazione degli operatori alle procedure, come peraltro previsto nell'ambito della Misura 14 (cfr. in particolare il punto 4, lettera c.iv).

Tuttavia, con particolare riferimento ai collegamenti con le isole minori, i limiti delle infrastrutture di origine e destinazione (e.g. lunghezza delle banchine di approdo, dimensione dei bacini di manovra, pescaggio delle acque portuali) richiedono l'impiego di navi con caratteristiche specifiche (ad esempio andatura in fase di navigazione e sistema di carico dei veicoli bidirezionale) che riducono il novero delle potenziali IN interessate al servizio, considerate anche le conseguenti minori possibilità di ricorso al noleggio e/o al mercato dell'usato e gli elevati tempi e costi necessari per la costruzione di nuove navi, tenuto conto anche della penuria di finanziamenti pubblici finalizzati al rinnovo del naviglio. La non disponibilità di naviglio idoneo costituisce una vera e propria barriera all'ingresso per gli operatori potenzialmente interessati a partecipare alla gara.

Le condizioni sopra rappresentate parrebbero tali da giustificare un'eventuale qualificazione del naviglio diversa da quella commerciale, nonché l'opportunità di effettuare una consultazione, che costituisce la sede per verificare l'eventuale inesistenza di alternative valide all'utilizzo dei beni del GU e le soluzioni tecniche da adottare per tener conto delle eventuali esigenze rivali, qualora i beni presentino un'utilità e/o siano ancora funzionali al titolare. Inoltre, con riferimento a quanto rappresentato nella Comunicazione interpretativa (*supra*), si ritiene che possa essere l'EA a valutare nel caso di specie se circostanze particolari

rendano meno restrittivo della concorrenza l'obbligo di rilevare le navi del GU rispetto ad altre soluzioni (ad esempio, perché potrebbe favorire l'entrata di nuove IN sprovviste del naviglio necessario). In caso di identificazione del naviglio come bene essenziale, rileva inoltre la determinazione di un valore di subentro che risulti congruo all'effettivo valore del bene (*infra*).

Sul punto rileva quanto indicato dalla Comunicazione interpretativa che, in presenza di specifiche condizioni, prevede la possibilità di derogare al principio sopra richiamato, laddove specifica che *“La Commissione può però accettare che, se il collegamento di un'isola richiede l'uso di una nave con caratteristiche tanto particolari da renderne difficile l'acquisizione o la vendita sul mercato, come anche l'utilizzo per altri scopi, l'obbligo di rilevare tale nave rappresenti un requisito meno restrittivo della libera prestazione di servizi rispetto all'aggiudicazione del servizio ad un unico armatore con un contratto di durata sufficientemente lunga da consentire il pieno ammortamento del costo di una nave appositamente costruita. In tali casi gli operatori successivi potrebbero noleggiare la nave, sulla base di condizioni indicate in modo molto chiaro e dettagliato nella documentazione di gara, da una compagnia appositamente costituita che avrebbe la proprietà della nave. Si potrebbe anche pensare di imporre al nuovo prestatore di servizi l'obbligo di rilevare la nave direttamente dal suo predecessore”*.

Alla luce di tali considerazioni, al **punto 1** della **Misura 6** sono stati dettagliati gli aspetti che l'EA deve considerare per individuare il naviglio indispensabile all'effettuazione del servizio con particolare riferimento alle caratteristiche dei servizi oggetto di affidamento (programma di esercizio, tipologia di collegamenti), alle caratteristiche delle infrastrutture portuali di origine e destinazione dei collegamenti, particolarmente rilevanti nel caso delle piccole isole (*supra*), ai livelli prestazionali richiesti, alle caratteristiche del naviglio impiegato dal GU (tenuto conto altresì degli investimenti programmati per il relativo rinnovo) e della durata della vita utile residua dei mezzi navali, ai tempi necessari per l'approvvigionamento delle navi. Pertanto, per il naviglio individuato come indispensabile all'effettuazione del servizio, come disciplinato dal **punto 2**, l'EA deve fornire le necessarie garanzie per la messa a disposizione di tale naviglio all'IN affidataria, fornendo nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento tutte le informazioni previste dall'Annesso 2, Prospetto 2b, sezione “Mezzi nautici, caratteristiche e dotazioni di bordo minime”. Invece per il naviglio classificato come commerciale, il **punto 3** prevede che l'EA stabilisca un tempo congruo tra la data di aggiudicazione e quella di avvio del servizio per consentire all'IN affidataria la relativa acquisizione e individua i criteri che l'EA deve considerare al fine di stabilire tale tempo congruo. Tra i criteri, oltre a quelli che riguardano le stime dei tempi per la produzione di mezzi nuovi e la ricognizione sulla possibilità di reperirli sul mercato del *leasing*/noleggio, è stata prevista la verifica dell'eventuale disponibilità del GU a trasferire all'IN affidataria, a titolo oneroso, i mezzi navali impiegati nel servizio oggetto di affidamento. Il **punto 4** riguarda la possibilità per l'EA di chiedere all'IN affidataria la garanzia della disponibilità del naviglio solo a decorrere dall'avvio dell'affidamento, mentre non può essere richiesta come requisito di ammissione dei PG al fine di evitare potenziali barriere all'ingresso. Il **punto 5** introduce la possibilità che, laddove previsto da una previsione normativa o dal CdS o da altro accordo negoziale, l'EA possa chiedere al GU di assicurare la disponibilità dei propri mezzi navali all'IN affidataria in locazione o altro titolo prestabilito, fino all'entrata in esercizio dei mezzi dell'IN affidataria.

La **Misura 7** disciplina la specifica casistica dei beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico per i quali l'Ente che eroga il finanziamento impone il vincolo di destinazione d'uso e la relativa durata in base alla vita utile del bene e all'entità delle risorse pubbliche assegnate rispetto al valore complessivo del bene stesso, disciplinando le modalità da utilizzare per determinare il valore di tali beni ai fini del trasferimento (**punto 2**) e individuando i casi in cui il vincolo di destinazione d'uso è da ritenersi implicito (**punto 3**). I **punti 4, 5 e 6** disciplinano la fattispecie in cui l'EA abbia erogato un finanziamento pubblico per interventi di miglioramento di un bene strumentale, indicando gli aspetti che l'EA è tenuto a definire in tal caso, quali l'allungamento del vincolo di destinazione d'uso, le modalità di allocazione degli eventuali ricavi ottenuti dalla vendita dei beni interessati una volta decaduto il vincolo di destinazione d'uso, la restituzione delle quote di contributo non ammortizzate, limitatamente alla quota imputabile agli anni residui di vita utile, nel

caso in cui il CdS vigente oppure disposizioni di legge oppure l'atto di finanziamento, contengano previsioni che consentono il mantenimento di beni finanziati in capo al GU. Infine, il punto 7 richiama la RdA quale sede della specificazione delle modalità di trasferimento dei beni, che costituiscono condizione vincolante per il subentro dell'IN affidataria, mentre il punto 8 prevede la specificazione nel CdS degli aspetti relativi ai beni oggetto di finanziamento pubblico, unitamente alle penali applicabili al GU in caso di ritardi nel trasferimento di tali beni.

La **Misura 8** disciplina le modalità di messa a disposizione dei beni individuati dall'EA come essenziali o indispensabili in relazione a diverse fattispecie; in particolare: il **punto 1** riguarda i beni nella disponibilità dello stesso EA, di un proprio ente strumentale o di un soggetto terzo, per i quali rileva quanto indicato nella già richiamata Comunicazione interpretativa laddove prevede che *“Quando le autorità degli Stati membri possiedono navi proprie o le hanno comunque a disposizione, tali navi possono essere messe a disposizione di tutti i potenziali prestatori di servizi a condizioni identiche e non discriminatorie”*; i **punti 2 e 3** riguardano i beni essenziali o indispensabili che sono risultati disponibili di proprietà del GU o di proprietà di terzi già oggetto di contratto con il GU, per i quali sono individuate come modalità di messa a disposizione/subentro la locazione, la cessione della proprietà, un'altra forma di accordo giuridicamente vincolante, oppure l'accesso ai beni e relativi servizi; Il **punto 4** riguarda la messa a disposizione di banche dati e la relativa tutela della riservatezza commerciale e industriale.

Considerata la rilevanza della tematica della disponibilità dei beni strumentali all'effettuazione del servizio al fine di ridurre le barriere all'ingresso e favorire la partecipazione alla gara, la **Misura 9** individua le azioni che l'EA può mettere in campo in tal senso.

3.6 Criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni essenziali e indispensabili (Misura 10)

La Misura 10, in coerenza con quanto stabilito per il trasporto terrestre nell'ambito della delibera n. 154/2019, è finalizzata a disciplinare i criteri per la determinazione del valore di subentro, in capo al soggetto proprietario del bene, nel caso di trasferimento dei beni essenziali e indispensabili. Il tema è di significativo rilievo in quanto, come noto, la non disponibilità di naviglio adeguato all'erogazione del servizio rappresenta una delle potenziali “barriere all'ingresso” delle procedure di affidamento, potenzialmente inficiando le condizioni di equa partecipazione degli operatori diversi dal GU.

Pertanto, il valore di subentro dei beni indispensabili deve, da un lato, garantire al gestore uscente il riconoscimento degli investimenti non ancora ammortizzati e, dall'altro, evitare che eventuali nuovi entranti siano costretti ad acquisire il bene a condizioni discriminatorie o eccessivamente onerose rispetto a opportuni confronti di mercato (fermo restando che i beni non siano replicabili a costi sostenibili).

Pare opportuno evidenziare che le predette disposizioni sul calcolo del valore di subentro tutelano l'IN, che potrà contare, al termine della validità del CdS, su un valore certo di recupero dell'investimento effettuato, con conseguente necessità che tale condizione (di minor rischio) si rifletta sulla redazione del PEF, ai fini di un effettivo equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio per tutta la durata contrattuale.

Il principio-cardine della disciplina di valorizzazione dei beni da trasferire è costituito dal “valore di mercato”, che assume una connotazione più articolata con riferimento al naviglio, in relazione al quale la modalità di determinazione prevede l'utilizzo del valore più alto tra il VNC calcolato in base ai principi contabili nazionali/internazionali – e certificati da un revisore contabile o società incaricata del controllo contabile – e il VM, calcolato in base ai parametri indicati al punto 3 della Misura di seguito specificati:

- a) valore iniziale di riferimento, corrispondente al valore di rimpiazzo o di sostituzione;
- b) vita residua;
- c) condizioni d'uso;
- d) stato di conservazione;
- e) attitudini prestazionali;
- f) indicatori di affidabilità e di disponibilità;

- g) eventuali poste incrementative o decrementative relative a successivi interventi di *revamping*, al netto degli ammortamenti.

È stata inoltre prevista una soglia di scostamento massimo, pari al 5%, in caso di $VNC > VM$. Infatti, pur rilevandosi la difficoltà che il VNC possa divergere dal VM in maniera tale da generare discriminazioni tra i PG, tale soglia ha lo scopo di attenuare la possibilità di alterazione dell'auspicato *level playing field* al fine, da una parte, di scongiurare la possibilità di distorsioni dovute a eventuali stime del VNC eccessivamente onerose per l'operatore subentrante, e dall'altra di garantire al GU il riconoscimento degli investimenti non ancora ammortizzati.

Gli esiti delle valutazioni svolte dall'EA in merito alla determinazione del valore di subentro sono riportati nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento dei servizi di cabotaggio interessati; in particolare, all'interno della RdA, l'EA specifica il valore di subentro di ciascun bene essenziale/indispensabile individuato, le modalità di aggiornamento/revisione della valutazione in funzione della data di effettivo inizio dell'affidamento e di stipula del CdS. Tali disposizioni costituiscono condizione vincolante e obbligatoria per il subentro dell'IN ai fini della partecipazione all'affidamento in oggetto, che pertanto ne accetta implicitamente gli oneri e le condizioni.

3.7 Criteri per la determinazione dei canoni di locazione (Misura 11)

La Misura 11 è finalizzata a disciplinare i criteri per la determinazione dei canoni di locazione dei beni per i quali è prevista l'assegnazione all'IN. La Misura prevede che, per ciascun cespite in locazione, i predetti canoni, le modalità di locazione e le clausole contrattuali siano indicati nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento. Tra le clausole contrattuali si ritengono inclusi anche gli obblighi di manutenzione ordinaria e le altre clausole contrattuali relative a ciascun cespite. Inoltre, la Misura disciplina la determinazione del canone di locazione in base al VM calcolato per ciascuna tipologia di bene sulla base dei criteri di cui al punto 3 della Misura 10 citata.

Analogamente a quanto previsto per il valore di subentro, nell'ambito della RdA sono specificati dall'EA i canoni di locazione di ciascun bene individuato, nonché le modalità di aggiornamento/revisione del canone in funzione della data di effettivo inizio dell'affidamento e di stipula del CdS.

3.8 Obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN (Misura 12 e Annessi 6 e 7)

Come noto, il d.lgs. 201/2011, all'art. 37, comma 3, lettera b, stabilisce che l'Autorità "determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate [...]". In virtù di quanto stabilito nella Misura 12, l'Autorità ha previsto per la società di navigazione un obbligo di separazione contabile tra attività regolate soggette a CdS, attività OSP orizzontali, attività non regolate soggette a CdS, attività non regolate non soggette a CdS e attività non pertinenti, introducendo specifici prospetti di contabilità regolatoria, presentati nell'Annesso 6, che soddisfino i principi stabiliti negli elementi economici essenziali di regolazione illustrate nella presente relazione.

Una novità è rappresentata dall'introduzione di un documento metodologico di rendicontazione contabile sottoscritto dal legale rappresentante dell'IN, in analogia ad altri settori regolati²⁴ e dalla definizione del contenuto minimo della già prevista relazione del revisore contabile.

Un'ulteriore novità è rappresentata dall'introduzione dei *driver* di ripartizione che dovranno essere utilizzati dalle IN nell'allocazione dei costi indiretti e generali ed eventualmente per i costi diretti ripartibili *pro quota*.

3.8.1 Separazione contabile

²⁴ Deliberazione ARERA 24 marzo 2016 - 137/2016/R/com.

La Misura 12 intende introdurre un sistema di controllo sulla società di gestione chiaro, efficace e trasparente, attraverso il quale sono rilevate le grandezze economico-patrimoniali sulle quali l'EA potrà eventualmente fare le verifiche di sostenibilità. La verifica economica e finanziaria sull'IN si svolge in base a quanto definito e rilevato attraverso le procedure di rilevazione contabile e opportunamente certificato sia dal legale rappresentante societario sia da società di revisione contabile.

La separazione contabile è lo strumento necessario per conseguire la trasparenza e la corretta attribuzione ai servizi oggetto di OSP delle voci economiche e patrimoniali. Le prescrizioni della Misura 12 presuppongono l'adozione di sistemi di tenuta della contabilità dei fatti aziendali distinti per attività che rispondano a tre requisiti essenziali:

- siano basati su dati analitici, verificabili e documentabili;
- permettano una rappresentazione contabile delle attività come se queste fossero gestite da imprese separate e indipendenti;
- siano finalizzati, fin dall'origine della rilevazione (e quindi non attraverso ripartizioni ex post bensì in modo sistematico durante il periodo amministrativo), a rappresentare separatamente per attività i valori economici e patrimoniali.
- La prima fase riguarda l'attribuzione diretta delle poste economiche e patrimoniali che deve rispettare una gerarchia delle fonti contabili di seguito indicata:
- rilevazioni di contabilità generale che consentano un'attribuzione completa ed esclusiva ad una attività;
- rilevazioni di contabilità analitico-gestionale che consentano un'attribuzione completa ed esclusiva ad una attività;
- per mezzo di una ripartizione, tra i diversi oggetti a cui compete, basata su una specifica misurazione fisica del fattore produttivo utilizzato.

Ad esempio, l'attribuzione alle diverse attività del costo del lavoro può avvenire in modo diretto individuando il costo del personale che lavora esclusivamente a beneficio di ogni singola attività, oppure anche individuando puntualmente le ore di lavoro che il personale condiviso tra più attività presta a favore di ciascuna di esse; la rilevazione potrebbe avvenire attraverso la compilazione diretta da parte del personale dei rendiconti periodici delle ore prestate a favore delle diverse attività. Si precisa ulteriormente che tutti i documenti contabili o fiscali, come le fatture, sono mezzi idonei che consentono l'attribuzione diretta delle poste contabili; pertanto, per tutti quei casi di servizi infragruppo erogati dalla capogruppo alle controllate, qualora le informazioni contenute nei contratti o nelle fatture di addebito siano sufficienti, è opportuno attribuire direttamente le partite economiche risultanti da tali contratti e fatture alle attività, evitando l'attribuzione indiretta attraverso l'utilizzo di *driver*.

Per quelle poste economiche e patrimoniali che non è possibile allocare in via diretta alle attività è necessario ricorrere all'imputazione (indiretti e generali e di struttura) utilizzando i *driver* di ripartizione inseriti nell'Annesso 7.

Si sottolinea, tuttavia, che l'obiettivo primario deve essere l'attribuzione diretta delle poste patrimoniali ed economiche alle attività, mentre l'attribuzione dei valori economici e patrimoniali con *driver* non è di per sé un obiettivo conoscitivo, ma solo un mezzo per raggiungere l'obiettivo primario, in maniera il più possibile standardizzata ed omogenea. Ne deriva che in tutti i casi in cui è possibile attribuire i valori economici e patrimoniali direttamente alle attività, tali valori non devono essere allocati tramite *driver* e comunque è consentito esclusivamente per le voci inserite nell'Annesso 7. In particolare, nell'Annesso citato i *driver* vengono distinti tra "indiretti" e "pro quota", specificando che per questi ultimi l'obiettivo è che le società di dotino di sistemi gestionali che consentano l'allocatione all'origine, evitando una ripartizione successiva parametrica.

La fase successiva di costruzione della separazione contabile prevede che le poste economiche e patrimoniali attribuite in prima battuta agli oggetti intermedi vengano ribaltate alle attività. Tale attribuzione avviene utilizzando criteri convenzionali (cosiddetti *driver*) ritenuti in grado di misurare in maniera adeguata (sebbene

non puntuale) l'assorbimento da parte delle attività dei servizi prestati a queste ultime. I *driver* di allocazione sono stati individuati in base all'oggettività, trasparenza e idoneità a misurare i consumi di risorse da parte di una specifica attività, anche al fine di garantire maggior omogeneità e confrontabilità tra i diversi CdS. I contributi che perverranno da parte degli *stakeholder* nell'ambito della consultazione potranno contribuire ad affinare e a incrementare il numero di detti *driver* rispetto a quanto già previsto nell'Annesso 7, considerando la specificità delle diverse situazioni contabili di cui è necessario tenere conto.

Al fine di conseguire la trasparenza e la corretta attribuzione ai CdS dei costi del servizio di trasporto, sono state individuate le componenti economiche e patrimoniali di competenza di ciascuna delle possibili attività in capo alle IN, distinguendole secondo cinque classi:

- Contratti di servizio, che riportano tutti le poste contabili riferibili al servizio di trasporto soggetto alla regolazione dell'Autorità, che dovranno essere forniti separatamente con i dettagli per singolo contratto;
- OSP orizzontale, quando una IN assolve obblighi non riconducibili ad un CdS, su una determinata rotta;
- Attività non regolate relative al trasporto marittimo con CdS, riferito generalmente al trasporto costiero;
- Attività non regolate relative al trasporto marittimo senza CdS, riferibili a trasporto marittimo in regime di libero mercato, sia costiero che tra le isole;
- Partite non pertinenti e finanziarie, che riguardano a tutte le poste contabili non riferibili all'attività di trasporto marittimo nella sua interezza, qualora esistenti, oltre che le voci tributarie, finanziarie, relative al patrimonio netto e tutte le altre non operative.

3.8.2 Contabilità regolatoria

È stata effettuata una profonda rivisitazione degli schemi di contabilità regolatoria, che ha trovato origine sia dall'esperienza applicativa degli schemi inclusi nella delibera n. 22/2019 sia dalle numerose interlocuzioni con gli EA, che hanno manifestato l'esigenza di avere maggiori informazioni di dettaglio nei prospetti di consuntivo. Gli schemi sono costituiti da una serie di prospetti definiti dall'Autorità all'Annesso 6, che dovranno essere redatti su supporto informatico editabile messo a disposizione dall'Autorità, da rendere disponibili entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio di ogni anno. Gli schemi dovranno essere firmati digitalmente dal legale rappresentante dell'IN e trasmessi secondo le specifiche tecniche che l'Autorità comunicherà con apposita comunicazione.

Gli schemi di contabilità regolatoria sono così composti:

- Prospetto di contabilità regolatoria e di riconciliazione con il bilancio di esercizio, sulla base delle attività evidenziate in sede di separazione contabile riportate *supra* ("SINTESI");
- Prospetto di dettaglio del singolo CdS, sulla base delle linee oggetto del contratto, che contiene tutte le componenti economiche imputate direttamente ed indirettamente ("Conto Economico"); in caso di IN con più di un CdS, sarà necessario fornire il numero di schemi pari al numero di CdS;
- Prospetto di dettaglio del singolo CdS, che contiene tutte le componenti patrimoniali imputate direttamente ed indirettamente ("Stato Patrimoniale"); in caso di IN con più di un CdS, sarà necessario fornire il numero di schemi pari al numero di CdS;
- Prospetto che riporta l'elenco di alcuni dati di tutto il personale in servizio ("Elenco personale in servizio") da redigere con riferimento alla situazione relativa al 31 dicembre dell'anno antecedente la scadenza del CdS interessato ovvero alla sua ultima proroga;
- Prospetto dei dati tecnici di produzione (offerta e domanda) e di naviglio utilizzato nel CdS, suddiviso per linea esercita (Key Performance Indicators").

Gli schemi di conto economico e di stato patrimoniale presentano elevati livelli di dettaglio per consentire la piena riconciliazione con il bilancio di esercizio nel pieno rispetto degli obiettivi di separazione contabile previsti dall'Autorità. Per agevolare la compilazione dei suddetti schemi sarà reso disponibile, a valle dell'approvazione definitiva dell'atto di regolazione, il manuale per la compilazione dei *format* di contabilità

regolatoria per il settore del trasporto marittimo, analogamente a quanto previsto per il trasporto su strada, che sarà adottato a seguito di specifici incontri tecnici con gli stakeholder.

A corredo degli schemi, il punto 1 della misura in argomento, prevede che venga allegato un “*Documento metodologico di rendicontazione contabile*” esplicativo delle modalità di rendicontazione adottate, con l’indicazione degli aspetti che tassativamente saranno da inserire; con riferimento al punto 11, dovranno essere precisati i seguenti aspetti:

- ogni posta contabile (economico/patrimoniale) dovrà essere spiegata sia dal punto di vista della rilevazione, che dal punto di vista dell’allocazione. In caso di utilizzo di *driver*, dovrà essere indicata la modalità, la valorizzazione del parametro di ripartizione e il momento di applicazione (all’origine o a posteriori). Utile è anche la illustrazione del modello logico del sistema di contabilità analitica, con evidenza della metodologia di attribuzione delle varie poste economiche e patrimoniali ai centri di costo nel rispetto della separazione contabile (ad esempio *full costing*, ABC, etc.) e la descrizione dell’ambiente/architettura di sistema utilizzato ai fini della gestione dei centri di costo;
- deve essere data evidenza del dettaglio di tutte le partite intercompany, con particolare riferimento al perimetro delle attività regolate. Inoltre, deve essere riportata la modalità di consolidamento, qualora presente. Per quanto riguarda i bilanci redatti secondo i principi IAS/IFRS, è necessario fornire un prospetto di riconciliazione con le voci riportate negli schemi di contabilità regolatoria, che sono affini ai principi ITA GAAP.
- deve essere fornito un dettagliato resoconto delle fonti di finanziamento, con evidenza separata di quelle pubbliche, che dovranno riportare sia gli effetti economici che finanziari;
- il legale rappresentante nel sottoscrivere il documento citato *supra*, dovrà altresì attestare che il contenuto degli schemi è coerente con la previsione espressa nell’atto di regolazione ed in particolare della Misura 12.

Con riguardo al prospetto relativo all’elenco del personale è stata specificata la necessità di redigere lo stesso esclusivamente con riferimento alla situazione relativa al 31 dicembre dell’anno antecedente la scadenza del CdS interessato ovvero alla sua ultima proroga, al fine di consentire all’EA di disporre di informazioni aggiornate concernenti un aspetto di particolare rilievo dell’affidamento.

Infine, al punto 12 è stata specificata l’applicazione delle sanzioni articolo 37, comma 3, lett. I), n. 1 del decreto istitutivo in caso di mancata trasmissione degli schemi di CoReg da parte dell’IN affidataria all’Autorità e all’EA.

3.9 Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara (Misura 13)

La Misura 13 è rimasta pressoché invariata: analogamente alla disciplina regolatoria nel settore del TPL terrestre, è stato aggiunto il punto 3 finalizzato alla garanzia di tutela, da parte dell’EA, della riservatezza commerciale e industriale delle informazioni di cui ai punti 1 e 2 della medesima Misura, nel rispetto di quanto disposto dal “Piano di accesso al dato”.

3.10 Requisiti di partecipazione (Misura 14)

Analogamente alla disciplina prevista per il settore del TPL, nel rispetto dei principi generali di non discriminazione e parità di trattamento, nonché del principio di libertà di stabilimento posti a fondamento del TFUE e in particolare dell’art. 49 che ne deriva, è stato introdotto il **punto 5** che prevede che l’EA in sede di offerta richieda l’assunzione dell’impegno dei PG ad ottenere tutti i titoli amministrativi necessari allo svolgimento del servizio, quali licenze e certificati di sicurezza, prima dell’avvio del servizio oggetto di gara, mentre il possesso di tali titoli amministrativi sarà necessario al momento del concreto avvio del servizio oggetto di gara. Al riguardo, considerato che l’ottenimento dei titoli amministrativi è soggetto alle tempistiche delineate dalla normativa applicabile, la richiesta del loro possesso come requisito per poter partecipare alla gara potrebbe penalizzare in particolar modo le imprese che, non operando in Italia, non

possiedono i titoli amministrativi richiesti dalla normativa nazionale. Inoltre, l'EA deve mettere a disposizione tutte le informazioni relative alla documentazione necessaria per l'ottenimento dei titoli amministrativi, sin dalla pubblicazione dell'avviso di gara e al momento dell'aggiudicazione definitiva: in caso contrario si potrebbe configurare un ostacolo alla partecipazione alla gara da parte delle IN che si troverebbero in una posizione di svantaggio nei confronti dell'*incumbent* il quale, per definizione, è in possesso delle informazioni rilevanti necessarie ad ottenere tali titoli, oltre ad essere già in possesso di essi. Le tempistiche necessarie per il rilascio dei suddetti titoli amministrativi devono essere opportunamente tenute in considerazione da parte dell'EA nella definizione della procedura di gara.

Infine, in ossequio ai principi di trasparenza e pubblicità delle scelte adottate dall'EA, la disciplina regolatoria proposta prevede, al nuovo **punto 6**, che ogni singolo requisito di partecipazione aggiuntivo, rispetto a quelli strettamente previsti dalla normativa, sia puntualmente illustrato, giustificato e motivato nella RdA, al fine di evidenziare l'attinenza delle previsioni definite dall'EA, la proporzionalità rispetto alle specificità della gara, nonché l'assenza di effetti discriminatori a danno di potenziali concorrenti.

3.11 Criteri di aggiudicazione (Misura 15)

Con riferimento agli obiettivi da perseguire durante il periodo di affidamento, disciplinati al **punto 2** della Misura 15, l'elenco è stato arricchito di due *item*, relativi rispettivamente alla tutela dell'ambiente e decarbonizzazione (emissioni inquinanti, consumi energetici, ecc.) e alla sostenibilità sociale (sicurezza a terra/bordo, incidentalità, ecc.). Nella versione vigente della regolazione tali aspetti erano considerati al punto 3 della medesima misura, quali tipologie di obiettivi facoltativi che l'EA poteva individuare. Tuttavia, alla luce delle evoluzioni della normativa nazionale ed eurounitaria nel settore dei trasporti, considerata la sempre maggiore rilevanza degli aspetti di tutela ambientale e di sostenibilità sociale, si ritiene che tali aspetti si configurino come imprescindibili e che sia indispensabile prevedere un'adeguata correlazione tra i criteri di aggiudicazione e gli obiettivi individuati dall'EA nell'ambito del CdS. Al riguardo, il **punto 9** di nuova introduzione prevede la possibilità per l'EA di descrivere le proprie scelte nell'ambito della RdA, motivando adeguatamente gli obiettivi del CdS e la relativa correlazione con i criteri di aggiudicazione adottati.

Inoltre, al **punto 4** della Misura 15, i punti elenco utilizzati per dettagliare gli aspetti che l'EA considera nel definire i criteri di aggiudicazione sono stati arricchiti con ulteriori specificazioni, tenendo conto di quanto emerso dal monitoraggio delle procedure di affidamento soggette all'applicazione della delibera n. 22/2019, al fine di considerare altri aspetti quali il sistema di propulsione elettrico tra quelli a basso impatto, i sistemi di rilevazione degli accessi a bordo tra le dotazioni/strumentazioni di bordo e a terra, la presenza di un piano di investimenti che preveda la messa in esercizio di navi nuove e i tempi di intervento per la messa in esercizio della nave sostitutiva nell'ambito delle caratteristiche dell'offerta.

3.12 Criteri di calcolo del corrispettivo a base d'asta e redazione del PEFS e Piano economico-finanziario dei concorrenti (Misure 16 e 19 e Annessi 8 e 8b)

Al fine di favorire il raggiungimento di alcuni degli obiettivi maggiormente rilevanti della regolazione economica, (e.g. efficienza delle gestioni, riduzione della spesa pubblica, trasparenza e scongiuramento dei sussidi incrociati), la delibera n. 22/2019 aveva introdotto, *inter alia*, lo strumento del PEF, la cui predisposizione deve essere effettuata dall'EA attenendosi ai criteri di cui alle norme contenute nel pacchetto di strumenti della Commissione che disciplina gli aiuti di Stato per la prestazione di SIEG (pacchetto SIEG²⁵) e al Codice dei contratti pubblici.

²⁵Il cosiddetto "Pacchetto SIEG" del 2011, che ha sostituito il precedente pacchetto del 2005, è formato dai seguenti strumenti: Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (Comunicazione SIEG); Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

La predisposizione del PEF è disciplinata dalle Misure 16 e 19, relative al calcolo rispettivamente del corrispettivo a base d'asta da parte dell'EA e dell'offerta di gara da parte dell'IA, e i cui schemi sono specificati nell'Annesso 8a.

Il PEF regolatorio è, il documento di programmazione della gestione del servizio di trasporto oggetto di affidamento, contenente lo sviluppo temporale di dati economici, patrimoniali e finanziari durante il periodo di vigenza del contratto di servizio (CdS). Il PEF è uno strumento operativo che assume caratteristiche e funzioni diverse in relazione a: i) fase della procedura nella quale viene impiegato (propedeutica alla procedura, in sede di gara, in corso di vigenza contrattuale); ii) soggetto onerato dalla sua predisposizione (EA, PG e IA).

La delibera n. 22/2019 prevedeva originariamente 5 schemi denominati rispettivamente: "Conto economico gestionale", "Capitale investito netto ai fini regolatori", "Calcolo del corrispettivo" e "Piano finanziario regolatorio"; al fine e semplificarne l'applicazione e rendere omogenei gli strumenti definiti per le diverse modalità si è proceduto a una revisione e sistematizzazione degli stessi come di seguito specificata.

Nello schema di atto posto in consultazione, gli schemi 1-3 – denominati "Conto economico regolatorio", "Stato patrimoniale regolatorio e determinazione dell'utile ragionevole", "Determinazione della compensazione", sostituiscono i precedenti schemi 1-4 e sono utilizzati sia dall'EA per la definizione del corrispettivo a base d'asta (PEFS), sia dal PG per il calcolo dell'offerta economica (PEFG); quest'ultimo utilizza altresì lo Schema 4 ("Rendiconto Finanziario Regolatorio"). Pertanto, a seguito della revisione di seguito rappresentata, gli schemi 1-3 costituiscono il PEFS, mentre gli schemi 1-4 compongono il PEFG. In continuità con la versione originaria, tali prospetti sono sviluppati: i) per tutti gli anni di durata dell'affidamento, ii) per ciascun lotto di affidamento e iii) limitatamente allo Schema 1, per ciascun collegamento, in coerenza con quanto indicato alla Misura 11, punto 2 della delibera n. 22/2019.

Oltre alla nuova articolazione, tra le principali novità proposte rileva la classificazione "per natura" nell'ambito del nuovo Schema 1, in luogo di quella per destinazione che caratterizzava gli schemi definiti originariamente dall'Autorità; ciò in quanto più funzionale per EA e IN nel garantire maggiore aderenza agli schemi civilistici, oltre che al fine di rendere omogenei PEF con quelli di CoReg di cui alla Misura 12 per una più efficace interazione tra gli stessi, nonché con gli schemi di PEF previsti dall'Autorità per tutte le modalità regolate; inoltre, le maggiori specificazioni delle sotto-voci ammissibili sono volte a favorire la determinazione di una compensazione adeguata da parte dell'EA.

Inoltre, la revisione effettuata si caratterizza per l'introduzione di Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF che hanno lo scopo di supportare anch'esse l'EA nella determinazione di una base d'asta congrua, sostenibile e pertanto attrattiva per i PG e consentire a questi ultimi di formulare la propria offerta di gara sulla base di informazioni dettagliate sull'ammissibilità delle poste che mirano a ridurre le asimmetrie con EA e altri partecipanti. Tale documento, oltre a specificare le caratteristiche e le finalità degli schemi di PEF, offre indicazioni su ammissibilità e criteri di rilevazione delle poste economico-patrimoniali e, in relazione a ciascun prospetto su: i) determinazione dei costi e dei ricavi operativi (Schema 1); ii) Individuazione del capitale investito netto (Schema 2); iii) determinazione della compensazione sulla base delle metodologie ordinaria e alternativa e nelle declinazioni variabile, costante e c.d. "effettiva" (Schema 3); iv) predisposizione del rendiconto finanziario per i soli PG (Schema 4).

Ulteriori specificazioni sono introdotte in merito alla verifica dell'equilibrio economico-finanziario (e a revisione del PEF e sistema incentivante che da essa conseguono) nonché all'aggiornamento del tasso di

agli aiuti di importanza minore ("*de minimis*") concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (Regolamento *de minimis*); Decisione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (Decisione SIEG); Comunicazione della Commissione sulla Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (Disciplina SIEG).

remunerazione del capitale e dell'*ebit margin* di mercato che assumono particolare rilevanza a seguito delle novità regolatorie introdotte dalla delibera n. 177/2024.

3.13 Criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione e determinazione del margine di utile ragionevole (Misure 17 e 18 e Annesso 9)

La Misura 17 disciplina i criteri di individuazione, valutazione e allocazione dei rischi connessi all'esercizio dei servizi di cabotaggio marittimo oggetto di affidamento.

La Misura prevede che, in caso di concessione, i rischi siano allocati tra le parti utilizzando lo schema di riferimento di cui all'**Annesso 9** e che siano individuate specifiche misure di mitigazione, finalizzate a contemperare gli effetti dei rischi individuati sui soggetti interessati, anche a fini di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del CdS. Le proposte di revisione della Misura interessano in particolare:

- il punto 1, al fine di evidenziare la correlazione che intercorre tra l'allocazione dei rischi, la relativa matrice e la verifica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS;
- il punto 2, al fine di specificare la necessità di individuazione di una soglia oltre la quale adottare le opportune misure di mitigazione a garanzia dell'equilibrio e della sostenibilità del CdS;
- il punto 4, introducendo l'obbligo in capo all'EA di specificare nella RdA le modalità di allocazione dei rischi adottate e le misure di mitigazione individuate, trasmettendo contestualmente la relativa matrice allo scopo redatta.

Inoltre, in analogia con le modifiche introdotte per il trasporto terrestre nell'ambito, si è proceduto alla revisione, con semplificazione, della struttura e dei contenuti della matrice dei rischi di cui all'Annesso 9, con riguardo, in particolare, ai seguenti aspetti:

- i. l'allocazione all'IN della totalità dei rischi operativi con l'accorpamento dei rischi relativi all'offerta in capo all'IN, nelle due sotto-categorie "*variazione dei costi per effetto di fattori non controllabili da IN o EA (es. costi del carburante, energetici, materie prime)*" ed "*eventi eccezionali/non prevedibili che inficiano lo svolgimento del servizio*" in luogo delle precedenti 4 classi;
- ii. l'allocazione dei restanti rischi all'EA distinti in 4 sotto-categorie.

Sulla base del nuovo schema è specificato a priori come i rischi legati ai fattori operativi che possono risentire di "esposizione alle fluttuazioni del mercato" ed essere legati a "fattori eccezionali non prevedibili", tra cui gli effetti inflattivi, le dinamiche del settore e le potenziali contrazioni della domanda, anche per ingresso di nuovi operatori di mercato, debbano essere comunque allocati in capo all'IN, in quanto meglio in grado di controllare tali fenomeni attraverso strumenti assicurativi di copertura del rischio, ferme restando le soglie di variazioni e le misure di mitigazione da prevedere contrattualmente (*supra*).

Al contrario, rimangono in capo all'EA quei rischi totalmente esogeni alla sfera operativa dell'IN, legati in particolare a: sopravvenute modifiche della legislazione e/o della regolazione vigente (incluse eventuali revisioni tariffarie), non prevedibili/contemplate alla stipula del CdS; cause di forza maggiore, tra cui rientrano pienamente gli effetti di fenomeni meteorologici estremi o situazioni emergenziali di natura socio-sanitaria (pandemia), che costituiscono una categoria a parte e distinta a fini dell'allocazione del rischio operativo, ai sensi del citato art. 177 del d.lgs. 36/2023; l'allungamento imprevisto dei tempi di svolgimento della gara (rischio di contenzioso/amministrativo); il rischio finanziario che si sostanzia il mancato o ritardato pagamento dei corrispettivi da parte dell'EA; il rischio legato a eventuale deficit programmatico e/o alla rimodulazione perimetro del servizio.

Con riguardo alla Misura 18, è fatto salvo il nuovo impianto regolatorio definito con la delibera n. 177/2024 che prevede la possibilità di derogare all'impiego del WACC pubblicato dall'Autorità quale tasso di rendimento dal capitale da applicare al CIN e che introduce una metodologia di calcolo alternativa a quella ordinaria basata proprio sul prodotto tra tasso di rendimento del capitale e CIN in caso di limitato o nullo valore di quest'ultima grandezza; tale nuova metodologia si basa sull'impiego di un *ebit margin* di mercato

pubblicato dall'Autorità contestualmente al WACC. Stante la recente innovazione della Misura le modifiche introdotte si sostanziano in modifiche formali volte a recepire l'introduzione dello strumento della RdA, impiegata dall'EA per chiedere all'Autorità le valutazioni preventive relative alla deroga dal WACC ART o all'impiego della metodologia alternativa.

3.14 Termine per la presentazione delle offerte (Misura 20)

Considerato quanto emerso dal monitoraggio delle procedure di affidamento soggette all'applicazione della delibera 22/2019, con particolare riferimento alle richieste, pervenute da parte di alcuni EA, di prevedere un termine inferiore a quello di 110 giorni per la presentazione delle offerte, previsto dalla regolazione vigente, si è ritenuto opportuno intervenire sul **punto 2** al fine di ampliare le casistiche nelle quali l'EA può rimodulare tale termine: a tal fine è stata considerata la specificità e la minore complessità della procedura di affidamento o del servizio interessato. In ogni caso, l'individuazione da parte dell'EA di un termine inferiore per la presentazione delle offerte deve essere adeguatamente motivata nella documentazione di gara e deve comunque assicurare la massima partecipazione degli operatori.

3.15 Trasferimento del personale (Misura 22)

Il tema della "clausola sociale" costituisce un elemento rilevante per il corretto sviluppo delle procedure di affidamento e pertanto è stato nel tempo oggetto sia di numerosi interventi legislativi sia di interpretazioni da parte di organi giurisdizionali e di autorità amministrative indipendenti. Nel rispetto di tale contesto normativo, le disposizioni regolatorie della Misura 14 disciplinano i criteri che EA deve adottare al fine di individuare le modalità di trasferimento del personale dal GU all'IN affidataria.

A seguito dell'entrata in vigore della delibera n. 22/2019, la relativa disciplina regolatoria sulla clausola sociale è stata oggetto del già citato EU PILOT 2019/9565 MOVE (*supra*) nell'ambito del quale la Commissione europea aveva rilevato profili di possibili contrasto con il Regolamento (CE) n. 3577/92 e con i principi generali di diritto europeo della disposizione di cui all'art. 48, comma 7, lett. e), del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 96/2017, in particolare nella parte in cui stabilisce, nell'ambito dell'affidamento di contratti di servizio pubblico, l'obbligo per il gestore subentrante di riassorbire il personale, ad esclusione dei dirigenti, del GU.

Al riguardo, come evidenziato nella relazione istruttoria che correda l'atto di regolazione approvato con la delibera n. 22/2019, l'Autorità ha ritenuto che un'applicazione *tout court* dell'art. 48, comma 7, lett. e), del dl n. 50/2017 avrebbe potuto esporre la Misura a censure di incompatibilità non solo con il Regolamento (CE) n. 3577/92 ma anche rispetto al principio costituzionale della libertà di impresa, da conciliare, a sua volta, con quello, pure di rilevanza costituzionale, della tutela del lavoro. Pertanto, la versione finale della Misura che disciplina la clausola sociale scaturisce da specifiche valutazioni esposte nella richiamata relazione istruttoria, alla quale si rimanda.

Tuttavia, alla luce delle ulteriori necessità di approfondimento sorte nell'ambito del suddetto EU PILOT circa i criteri applicabili alla valutazione del "fabbisogno organizzativo" del nuovo contratto, si è ritenuto opportuno integrare il **punto 3** della Misura specificando che esso si riferisce alla dotazione del personale che l'organizzazione del gestore entrante richiede per l'esecuzione del servizio. Ciò comporta che l'operatore che intende partecipare alla gara, tenuto conto dell'elenco del personale individuato dal GU come pertinente all'esecuzione del servizio di cui alla Misura 14.2, determina il fabbisogno di personale che la propria organizzazione aziendale richiede ai fini dell'esecuzione del contratto. L'IN affidataria ha pertanto l'obbligo di assumere senza soluzione di continuità esclusivamente il personale che, rispetto alla propria dotazione, ritiene necessario ai fini dello svolgimento del servizio oggetto del contratto. Qualora il nuovo operatore valuti non necessario il trasferimento di alcuna unità di personale dal gestore uscente, stante l'adeguatezza della propria dotazione di personale al fabbisogno richiesto ai fini dello svolgimento del servizio oggetto del contratto, non permane in capo allo stesso alcun obbligo di assorbimento di personale.

3.16 Monitoraggio delle prestazioni contrattuali e obblighi di trasmissione dei dati in capo all'IA (Misura 25)

Considerato che dalle attività di monitoraggio svolte dall'Ufficio, è emersa chiaramente la difficoltà degli EA a reperire le informazioni necessarie per la predisposizione della documentazione di gara e per lo sviluppo delle attività propedeutiche alle procedure stesse, informazioni che sono spesso nelle esclusive disponibilità delle imprese *incumbent*, si è ritenuto opportuno introdurre nuovi punti nella Misura 25 al fine di disciplinare gli obblighi dell'IA di fornitura e trasmissione dei dati all'EA.

Infatti, oltre a quanto già previsto dalla Misura 25 in materia di monitoraggio delle prestazioni contrattuali – che, nella versione vigente dell'atto di regolazione, prevede che l'EA disciplini nel CdS gli aspetti relativi alla trasmissione dei dati da parte dell'IA, nonché le relative penali in caso di inottemperanza – si ritiene necessario disciplinare specificatamente gli aspetti che configurano un obbligo da parte dell'IA nel fornire i dati, al fine di consentire agli EA di acquisire tempestivamente i dati necessari e che soltanto l'*incumbent* detiene. Occorre evidenziare come la disponibilità dei dati rivesta un ruolo essenziale per l'EA nella definizione delle procedure di affidamento, anche per evitare il ricorso a reiterate proroghe finalizzate a scongiurare l'interruzione del servizio: obblighi cogenti in capo alle IA possono contribuire a dissuaderle dall'adottare comportamenti ostruzionistici, finalizzati a ottenere proroghe del servizio e allontanare l'avvio della gara per il nuovo affidamento, al fine di rimanere affidatarie del servizio e/o di mantenere i vantaggi correlati all'ampio patrimonio informativo sul servizio detenuto da chi lo eroga.

3.17 Verifica dell'equilibrio economico e finanziario nell'affidamento in concessione. Obiettivi di efficacia e di efficienza e sistema incentivante (Misure 26 e 27)

Alcuni affinamenti sono stati introdotti relativamente alle Misure 26 e 27 al fine di maggiore chiarezza e coordinamento tra gli strumenti disciplinati dalle stesse misure e tra essi e il processo di allocazione del rischio tra le parti di cui alla Misura 17 e all'Annesso 9, nonché con lo scopo di adattare il testo della Misura ad alcune novità introdotte con l'atto di regolazione posto in consultazione (*i.e.* l'introduzione della RdA). Inoltre, sono state meglio coordinate le novità introdotte con la delibera 177/2024 mantenendo altresì invariata l'impostazione definita con le modifiche della Misura 27 previste da quest'ultima delibera.

A tale scopo è specificato che la verifica dell'equilibrio economico-finanziario è preceduta, logicamente e temporalmente, dall'aggiornamento del PEF effettuato dall'IA al termine di ciascun periodo regolatorio. La rilevazione da parte dell'EA di eventuali scostamenti determina conseguenze differenti in base alla riconducibilità della variazione a rischi allocati all'IA o all'EA. Nel primo caso l'EA rileva eventuali variazioni positive e/o negative al fine di attivare il sistema incentivante di cui alla Misura 27 (nuovo punto 3 della Misura 26); nel caso di rischi allocati all'EA, lo stesso verifica eventuali saldi negativi o positivi del corrispettivo determinato a consuntivo rispetto ai valori preventivati con conseguenze sia sul periodo oggetto di verifica sia su quello successivo: infatti, in caso di sovracompensazione (riduzione dei costi e/o aumento dei ricavi) procede al recupero delle somme pagate in eccesso nei precedenti anni del periodo regolatorio oggetto della verifica, e alla rideterminazione del corrispettivo per il restante periodo di piano regolatorio (punto 4, lettera a); in caso di sotto-compensazione (aumento dei costi e/o diminuzione dei ricavi) alla corresponsione all'IA delle somme non erogate nel periodo regolatorio oggetto della verifica – elemento che risulta innovativo rispetto alla versione originaria con lo scopo di risolvere l'asimmetria tra EA e IA – e all'aumento del corrispettivo, qualora tale possibilità sia prevista dal CdS, oppure alla ridefinizione del perimetro dei servizi o del sistema tariffario, in misura corrispondente alle minori somme erogate, a valere esclusivamente per il successivo periodo regolatorio di piano, escludendo, in ogni caso, la possibilità di estensione della durata del contratto oltre la scadenza prevista (lettera b).

In conseguenza delle specificazioni di cui alla Misura 26, nella Misura 27 è stato introdotto il riferimento alla RdA quale documento nel quale è dato conto dall'EA delle modalità di riconoscimento della premialità, la cui introduzione sostituisce le richieste di valutazione preventiva introdotte dalla delibera n. 177/2024 (punto 4-

bis). Con riguardo al punto 4, della Misura 27, rispetto alla versione definita originariamente con la delibera n. 22/2019, le novità introdotte con la delibera n. 177/2024 hanno specificato il riconoscimento integrale della premialità corrispondente al saldo netto derivante dalla variazione delle voci di costo e di ricavo inerenti a rischi allocati all'IN, determinando la necessaria espunzione del punto 6 della Misura 27 che specificava la formula di calcolo del premio e, in particolare, il coefficiente rappresentativo della quota del saldo riconosciuto dall'EA all'IA, variabile a discrezione del primo; inoltre, proprio il riferimento esplicito alle variazioni delle voci di costo e/o ricavi associate a rischi allocati in capo all'IN è stato espunto dal punto 4 in virtù del richiamo al punto 3 nel quale tale concetto risultava già specificato.

Anche nell'ambito del Pacchetto SIEG sopra richiamato²⁶, infatti, in aggiunta alla revisione periodica dell'importo della compensazione, è prevista l'introduzione di meccanismi incentivanti che consentano agli EA di ridurre la spesa per il finanziamento dei servizi e agli operatori di trattenere almeno in parte i risparmi riconducibili all'efficientamento quali utili ragionevoli aggiuntivi. In tal senso agli EA è riconosciuta ampia flessibilità nella definizione di tali meccanismi, seppur nel rispetto del principio in base al quale eventuali incrementi di efficienza *“non possono essere ottenuti a scapito della qualità del servizio prestato”*²⁷.

Con riguardo alla definizione degli strumenti sopra rappresentati, pare opportuno richiamare che il corrispettivo risultante dall'offerta della IN aggiudicataria è determinato, attraverso l'impiego degli schemi di PEF resi disponibili dall'Autorità, sulla base di stime effettuate *ex ante* per l'intero periodo pluriennale di durata del contratto, in coerenza con la base d'asta definita dall'EA. In base alla IV condizione della Sentenza Altmark, la scelta di un operatore del servizio tramite procedura concorsuale dovrebbe garantire che tale corrispettivo richiesto dall'IA per la fornitura di tali servizi, rappresenti il costo minore per la collettività. Tuttavia, in mercati caratterizzati da scarsa concorrenzialità – quali sono risultati, in particolare, quelli relativi ai servizi con le isole minori – l'effettiva realizzazione di tale principio è condizionata dalla presenza limitata di IN interessate alla gara, che spesso risulta nella partecipazione del solo *incumbent*. In tale contesto, assumono maggiore rilevanza le modalità assunte dall'EA per la determinazione della compensazione che può corrispondere alternativamente alla *“remunerazione di mercato generalmente accettata”* (punto 69) o essere il risultato di *“un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari per soddisfare gli obblighi di servizio pubblico, avrebbe dovuto sostenere per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il loro adempimento. L'obiettivo è garantire che non siano presi come riferimento i costi elevati di un'impresa non efficiente”*. Risulta inoltre rilevante la previsione di strumenti/meccanismi che, in linea con i principi contenuti nel Pacchetto SIEG, garantiscano da una parte la verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario e, dall'altra, la rilevazione e il recupero di eventuali sovra-compensazioni (Misura 27).

In tal senso infatti, il considerando 16 della Decisione SIEG, prevede che *“la compensazione in eccesso rispetto a quanto necessario per la copertura dei costi netti sostenuti dall'impresa interessata nel gestire il servizio di interesse economico generale non è necessaria per la gestione di tale servizio e costituisce un aiuto pubblico incompatibile, che deve essere restituito allo Stato”*, così come confermato dall'art. 5, comma 10, in base al quale *“gli Stati membri devono ingiungere alle imprese interessate di restituire le eventuali sovracompensozioni ricevute”*. La Comunicazione SIEG prevede inoltre che, *“qualora durante il periodo d'incarico sia prevista una revisione dell'importo della compensazione, l'atto di incarico deve specificare le modalità di revisione e l'eventuale impatto sull'importo totale della compensazione”* (punto 58). Tale informazione è pertanto oggetto di specifico articolo nello schema di contratto di cui all'Annesso 10.

Con riguardo in particolare al meccanismo previsto alla Misura 27, lo stesso Pacchetto SIEG riconosce l'importanza del perseguimento dell'efficienza dei servizi pubblici, con particolare riferimento ai servizi commerciali di larga scala, ivi inclusi i servizi di trasporto, introducendo, rispetto alle versioni precedenti e in aggiunta alla revisione periodica dell'importo della compensazione sopra rappresentato, meccanismi

²⁶ Cfr. Comunicazione SIEG, punti 61 e 72; Decisione SIEG, punto 6; Disciplina SIEG, punti 39-43, 47 e 49.

²⁷ Comunicazione SIEG, punto 61.

incentivanti che consentano agli EA di ridurre la spesa per il finanziamento dei servizi e agli operatori di trattenere, almeno in parte, i risparmi riconducibili all'efficientamento quali utili ragionevoli aggiuntivi.

La Dirigente dell'Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

Dott.ssa Ivana Paniccia

(firmata digitalmente ai sensi del d. lgs. 82/2005 e s.m.i.)

ALLEGATO 1: Sintesi delle principali revisioni nelle Misure e negli Annessi

Si è proceduto a separare i prospetti originariamente contenuti nell'Annesso 1 in specifici Annessi, numerati da 1 a 10.

Tabella 1 - Sintesi delle principali revisioni nelle Misure

Misura		Punto	Revisioni adottate (sintesi)	Motivo
n.	Titolo			
1	Oggetto, finalità e ambito di applicazione	2	Introduzione di un'ulteriore soglia di applicazione	A
		6-7	Modica dell'ambito temporale di applicazione in relazione alle attività propedeutiche e previsione della possibilità di non applicare, motivando, la regolazione in caso di procedure in avanzato stato di definizione	A
2	Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara	2	Riformulazione per chiarimento	A
		4	Inserimento durata minima consultazione e obbligo di motivazione in caso di durata inferiore	A
		7 (nuovo)	Punto dedicato agli OSP orizzontali, precedentemente inclusi al punto 6; specificazione della durata minima della manifestazione di interesse per OSP orizzontali e obbligo di motivazione in caso di durata inferiore; chiarimento sulla collocazione temporale di tale fase.	A
		8 (nuovo)	Indicazioni sulla configurazione degli OSP orizzontali	A
		9 (nuovo)	Introduzione del Piano Operativo Congiunto per la gestione del servizio in caso di imposizione di OSP orizzontali	A
		11 (ex 8)	Indicazioni sull'individuazione dei lotti di gara	A-D
		12 (ex 9)	Ulteriori specificazioni sulla RdE (trasmissione ad ART e pubblicazione, predisposizione sulla base dello schema di riferimento)	A
		13 (ex 10)	Tempistiche per l'espressione dell'Autorità	A
		14 (Nuovo)	Introduzione della predisposizione della RdL e trasmissione ad ART	A-D
		15 (Nuovo)	Introduzione della vigilanza dell'Autorità sulla RdL	D
3	Disponibilità degli approdi	1	Ulteriori specificazioni su eventuali specificità delle infrastrutture portuali	A
		3 (nuovo)	Criteri preferenziali nell'assegnazione degli approdi	A
4 (nuova)	Documentazione di affidamento	1 - 4	Introduzione della predisposizione della RdA e trasmissione ad ART Vigilanza ART Obblighi di pubblicazione	A-D
5 (nuova)	Beni strumentali all'effettuazione del servizio e consultazione dei soggetti portatori di interesse	1-11	Introduzione della disciplina sull'individuazione dei beni strumentali Consultazione degli <i>stakeholder</i>	A-C-D
6 (nuova)	Naviglio	1-7	Introduzione della disciplina del naviglio	A-C-D
7 (nuova)	Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico	1-8	Introduzione della disciplina specifica dei beni acquisiti con finanziamento pubblico	A-C-D

Misura		Punto	Revisioni adottate (sintesi)	Motivo
n.	Titolo			
8 (nuova)	Messa a disposizione dei beni essenziali e indispensabili	1-6	Introduzione della disciplina della messa a disposizione dei beni essenziali e indispensabili	A-C-D
9 (nuova)	Azioni in capo all'EA per favorire la disponibilità dei beni strumentali	1	Introduzione della disciplina delle azioni in capo all'EA per favorire la disponibilità dei beni strumentali	A-C-D
10 (nuova)	Criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni essenziali e indispensabili	1-5	Introduzione della disciplina dei criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni essenziali e indispensabili	A-C-D
11 (nuova)	Criteri per la determinazione dei canoni di locazione	1-3	Introduzione della disciplina dei criteri per la determinazione dei canoni di locazione	A-C-D
12 (ex 4)	Obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN	1 e 11 (nuovo)	Introduzione di un documento metodologico di rendicontazione contabile e specificazione del relativo contenuto; indicazioni sulla riconciliazione tra bilancio e Coreg in relazione ai principi contabili seguiti	A-D
		2	Specificazione sulla separazione contabile da applicare	A-D
		9	Previsione di obbligatorietà dei driver definiti dall'Autorità	A-D
		14	Specificazione dei soggetti onerati dalla certificazione	D
		15 (nuovo)	Introduzione dell'attestazione di veridicità in alcuni casi specifici	D
		16 (nuovo)	Specificazione del contenuto minimo della Relazione del certificatore	A
		17 (nuovo)	Specificazioni relative all'onere di presentazione dell'elenco del personale	D
13 (ex 5)	Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara	3 (nuovo)	Tutela della riservatezza commerciale e industriale delle informazioni	D
14 (ex 6)	Requisiti di partecipazione	5 (nuovo)	Specificazioni sui titoli amministrativi necessari allo svolgimento del servizio	D
		6 (nuovo)	Motivazioni su requisiti aggiuntivi	D
15 (ex 7)	Criteri di aggiudicazione	1	Specificazione dei sistemi di ponderazione e di attribuzione dei punteggi	A
		2	Ampliamento specificazione delle tipologie di obiettivi	A-B
		9 (nuovo)	Correlazione dei criteri di aggiudicazione con gli obiettivi del nuovo affidamento, da descrivere in RdA	A-D
17 (ex 9)	Criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione	4	Individuazione della RdA come sede per la descrizione dei criteri utilizzati	D
20 (ex 12)	Termine per la presentazione delle offerte	2	Introduzione la possibilità di ridurre i termini	A
22 (ex 14)	Trasferimento del personale	2	Introduzione dell'elenco del personale nei documenti di gara	D
		3	Specificazione del concetto di fabbisogno organizzativo	B
25 (ex 17)	Monitoraggio delle prestazioni contrattuali	4 (nuovo)	Obbligo per l'IN di fornire all'EA dati e informazioni durante il periodo di durata contrattuale	A-D
		5(nuovo)	Coordinamento con il PAD	A-D
		6 (nuovo)	Obblighi per l'IN di fornire all'EA dati e informazioni con l'approssimarsi della scadenza del CdS per lo svolgimento, da parte dell'EA, delle attività propedeutiche per il nuovo affidamento	A

Misura		Punto	Revisioni adottate (sintesi)	Motivo
n.	Titolo			
		7 (nuovo)	Applicazione penali in caso di inottemperanza agli obblighi informativi da parte dell'EA	A
26 (ex 18)	Verifica dell'equilibrio economico-finanziario nell'affidamento in concessione	1-4	Maggiore chiarezza e coordinamento con la Misura 27	A
27 (ex 19)	Obiettivi di efficacia e di efficienza e sistema incentivante	4 e 4-bis	Maggiore chiarezza e coordinamento con la Misura 26	A

A – esiti del monitoraggio; B – mutato contesto normativo, inteso anche in termini di una diversa interpretazione delle medesime norme; C – mutato quadro economico di riferimento; D – coordinamento con la regolazione dell'Autorità anche vigente in altri settori.

Tabella 2 - Sintesi delle principali revisioni negli Annessi

Annesso		Revisioni adottate (sintesi)	Motivo
n.	Titolo		
1 (ex Tabella 1)	Quadro sinottico di applicazione	Aggiornamento all'introduzione di nuove misure e collocazione in un apposito Annesso	D
3 (nuovo)	Relazione degli esiti della verifica del mercato – schema di riferimento	Introduzione schema di riferimento della Relazione degli esiti	A
4 (nuovo)	Relazione dei lotti – schema di riferimento	Introduzione schema di riferimento della Relazione dei lotti	A-D
5 (nuovo)	Relazione di Affidamento – schema di riferimento	Introduzione schema di riferimento della Relazione di Affidamento	A-D
6	Contabilità Regulatoria	Affinamento degli schemi precedentemente adottati	A-D
7 (nuovo)	Driver	Introduzione di un elenco di driver definiti dall'Autorità da applicare obbligatoriamente	A
8	Piano Economico-Finanziario	Affinamento degli schemi precedentemente adottati con rilevazione per natura e maggiore dettaglio delle poste	A-D
8b (nuovo)	Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF	Specificazione di principi e criteri di ammissibilità delle voci del PEF	A
9	Matrice dei rischi per gli affidamenti in concessione	Semplificazione della matrice in coerenza con il principio di allocazione del rischio operativo all'impresa	A-D

A – esiti del monitoraggio; B – mutato contesto normativo, inteso anche in termini di una diversa interpretazione delle medesime norme; C – mutato quadro economico di riferimento; D – coordinamento con la regolazione dell'Autorità vigente in altri settori.