

Parere reso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi della Misura 2, punto 10 della delibera ART n. 22 del 13 marzo 2019 in merito alla conformità della procedura di verifica del mercato relativa ai servizi di collegamento marittimo per la Sardegna e fra le isole maggiori.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'8 gennaio 2026

premesso che:

- l'Allegato "A" alla delibera ART n. 22/2019 del 13 marzo 2019 (di seguito: delibera 22/2019), alla Misura 2 recante la *"Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara"*, prevede, al punto 9, l'invio all'Autorità della relazione sugli esiti della verifica del mercato predisposta dal soggetto competente; al punto 10 della richiamata Misura è previsto che l'Autorità si esprima *"circa la conformità della procedura seguita di verifica di mercato alle Misure di cui al presente atto, entro 45 giorni dal ricevimento della relazione [...]"*;
- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito anche MIT o Ministero), con nota acquisita al prot. ART n. 62602/2025 del 17 luglio 2025, ha notificato all'Autorità, ai sensi del punto 4, Misura 2 della delibera 22/2019, l'intenzione di avviare la verifica del mercato con una consultazione della durata di 50 giorni, trasmettendo contestualmente la documentazione da rendere disponibile agli operatori del settore;
- il MIT, con nota del 24 novembre 2025 (prot. ART n. 94683/2025), ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 9, Misura 2 della delibera 22/2019 (di seguito: relazione esiti);

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

I servizi di trasporto marittimo passeggeri e merci per la Sardegna e fra le isole maggiori, oggetto di verifica del mercato da parte del Ministero, sono attualmente effettuati tramite navi Ro-Pax con Contratti di Servizio (di seguito: CdS) in scadenza nel 2026 da Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. (collegamento Genova-Porto Torres) e Grimaldi Euromed S.p.A. (collegamenti Napoli-Cagliari-Palermo e Civitavecchia-Cagliari-Arbatax), nonché in regime di imposizione OSP orizzontali nel periodo invernale senza CdS (collegamento Civitavecchia-Olbia) da Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A., Grandi Navi Veloci S.p.A. e Grimaldi Euromed S.p.A. sulla base di un piano operativo congiunto in proroga sino al 31 maggio 2026.

La relazione esiti rappresenta come dalla consultazione sia emerso un interesse parziale del mercato per la linea Civitavecchia-Olbia e l'assenza di interesse del mercato a garantire lo svolgimento dei servizi necessari a soddisfare le esigenze di servizio pubblico delineate dal Ministero per le altre linee oggetto di verifica. Pertanto, il Ministero intende mantenere sulla linea Civitavecchia-Olbia l'attuale regime di imposizione di OSP orizzontali nel periodo invernale a tutti gli operatori interessati ad esercire i servizi nel periodo estivo, mentre per le linee Civitavecchia-Arbatax-Cagliari, Napoli-Cagliari e Cagliari-Palermo, intende svolgere apposite procedure di gara per l'aggiudicazione dei servizi e la conseguente stipula di CdS.

Per quanto riguarda la linea Genova-Porto Torres, considerato che si tratta di un affidamento di importo esiguo, il Ministero ha inizialmente valutato l'opportunità di sperimentare l'imposizione di OSP

orizzontali senza compensazione, ma l'incremento delle voci di costo, in particolare del carburante, riscontrato nell'ambito dell'affidamento con CdS attualmente in corso per questa linea, parrebbe aver determinato una sotto compensazione, che, insieme alla necessità delineata dal MIT di mantenere le tariffe costanti e all'assenza sia di operatori in libero mercato nel periodo invernale che di manifestazioni di interesse nell'ambito della verifica del mercato, ha indotto il MIT a scegliere anche per il collegamento Genova-Porto Torres di procedere con un affidamento con gara.

Inoltre, il Ministero ha deciso di non accogliere la richiesta avanzata dalla Regione Autonoma della Sardegna di attivare una linea Ro-Pax Livorno-Arbatax-Cagliari, evidenziando in particolare i seguenti aspetti: i) attualmente sulla tratta Livorno-Cagliari è presente un operatore con un servizio Ro-Ro e anche sulla tratta contigua Marina di Carrara-Cagliari è attivo un operatore nel trasporto merci; ii) per i passeggeri, tenuto anche conto dello scalo ad Arbatax, la distanza tra i porti di Cagliari e Livorno inciderebbe notevolmente sui tempi di viaggio. Quindi, il Ministero, pur rendendosi disponibile a rivalutare la suddetta richiesta sulla base dell'evoluzione della domanda di trasporto, al momento non intende introdurre un servizio Ro-Pax sulla tratta Livorno-Arbatax-Cagliari.

La relazione esiti contiene gli elementi previsti dalle misure regolatorie della delibera 22/2019, con riferimento alla descrizione dell'iter sviluppato e alle motivazioni per le quali, al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico individuate, il Ministero ha effettuato le proprie scelte. Come previsto dalla Misura 2 della delibera 22/2019, ai fini della definizione delle esigenze di servizio pubblico relative agli spostamenti con la Sardegna e tra le isole maggiori, il MIT ha effettuato apposite analisi quantitative e qualitative della domanda di spostamenti attuale e potenziale. Inoltre, il MIT, a supporto delle proprie scelte in merito agli strumenti da adottare tra quelli previsti dal quadro normativo eurounitario e regolatorio nazionale, per il soddisfacimento delle suddette esigenze, ha condotto un'apposita consultazione pubblica.

Tenuto conto degli elementi raccolti nell'ambito della consultazione pubblica e dei riscontri pervenuti dalle imprese di navigazione nell'ambito della verifica del mercato, si ritiene che la verifica effettuata sia stata efficace, in quanto ha consentito al Ministero di acquisire elementi utili per le proprie valutazioni. Peraltra, si rileva che anche gli approfondimenti effettuati con apposite audizioni si configurano come una pratica utile in quanto consentono di far emergere dal mercato ulteriori elementi, sfruttando il *know how* degli operatori, oltre che gli esiti delle valutazioni effettuate dagli enti, quale la Regione Autonoma della Sardegna che, nel caso in esame, ha evidenziato particolari esigenze relative soprattutto al trasporto delle merci.

L'analisi sviluppata dal Ministero sulle diverse componenti di domanda appare idonea a fornire un quadro complessivo delle esigenze di spostamento con la Sardegna e tra le isole maggiori, partendo dai dati di traffico in termini di passeggeri e veicoli, in riferimento sia ai servizi OSP che ai servizi svolti in libero mercato, nonché dall'analisi della domanda potenziale, stimata in relazione a due distinti scenari, "alto" e "basso", tenendo conto del contesto macroeconomico, particolarmente rilevante per il trasporto delle merci, e del contesto economico locale di riferimento (aspetti demografici, arrivi e presenze turistiche, PIL delle regioni Sardegna e Sicilia), particolarmente rilevante, invece, per il trasporto passeggeri.

Inoltre, il Ministero ha condotto un'analisi dei mercati di riferimento che ha consentito di individuare l'esigenza di garantire la continuità territoriale via mare con la Sardegna e tra le isole maggiori alla luce di una verifica della sostituibilità tra il trasporto marittimo e quello aereo, che rappresenta l'unica modalità alternativa sia per le persone che per le merci. Pertanto, ai fini di una corretta definizione del perimetro dei servizi da garantire per il soddisfacimento delle esigenze di servizio pubblico individuate sulla base delle previsioni regolatorie di cui alla Misura 2 della delibera 22/2019, il MIT ha contestualizzato le esigenze nell'ambito dei "mercati rilevanti" in cui la domanda e l'offerta dei servizi di collegamento si collocano.

Al riguardo, il Ministero ha rappresentato come il trasporto marittimo costituisca un mercato a sé sotto il profilo del prodotto. Infatti, nonostante la consistenza del traffico aereo di passeggeri nei collegamenti con la Sardegna e tra quest'isola e la Sicilia, la sua sostituibilità con la modalità marittima è ritenuta modesta dal MIT per il divario tra le tariffe applicate nei due casi e poiché nel caso del trasporto marittimo sui collegamenti oggetto di verifica una parte consistente dei passeggeri ha l'auto al seguito. Anche in riferimento al trasporto merci, i *driver* di scelta della modalità di trasporto, la disponibilità a pagare e la tipologia di merci trasportate si differenziano tanto da rendere i due mercati rilevanti dei settori marittimo e aereo distinti sotto il profilo della domanda. Analogamente, i due mercati di riferimento si presentano distinti anche sotto il profilo dell'offerta; infatti, non parrebbe sussistere la possibilità che imprese attive nel settore aereo, così come in altri settori/modalità, possano "convertire" la propria offerta in quella marittima senza sostenere costi eccessivi in termini monetari e/o temporali.

Il MIT ha completato l'analisi dei mercati di riferimento valutando il profilo geografico e verificando l'eventuale sostituibilità tra rotte e/o porti. Su tale aspetto, lato domanda, rileva come nel caso del trasporto merci da/per la penisola, i porti di Olbia e Porto Torres, nonché Genova, Livorno e Civitavecchia possono essere considerati in qualche misura sostituibili. Tuttavia, tale sostituibilità non parrebbe sussistere nel caso del traffico passeggeri, in riferimento al quale il MIT rileva la necessità di garantire all'utenza del bacino di Sassari le medesime possibilità di spostamento garantita all'utenza di Olbia, così come la possibilità di spostarsi verso la penisola usufruendo di una linea che garantisca l'approdo nello scalo più vicino alla destinazione finale dello spostamento. Lato offerta, invece, se sussistono condizioni di convenienza e disponibilità degli approdi, la sostituibilità geografica nei mercati di collegamento con la Sardegna e fra le isole maggiori, intesa come la possibilità che imprese operanti su determinate rotte decidano di operare su rotte diverse, parrebbe essere pressoché totale, in considerazione non solo della comune tipologia di servizi (Ro-Pax e Ro-Ro), ma anche delle caratteristiche del naviglio utilizzato e delle distanze da coprire, che si presentano simili per le varie rotte. Quindi il Ministero conclude l'analisi dei mercati rilevanti, identificando gli insiemi di rotte che li rappresentano e individuando, tra questi, gli insiemi più incidenti per i passeggeri, rappresentati da quelli di collegamento tra il Nord della Sardegna e il Centro-Nord della penisola, mentre sono ritenuti marginali i collegamenti con il Sud della Sardegna, dove i servizi sono eserciti esclusivamente in OSP.

Nell'ambito della definizione dei servizi, il Ministero ha anche avuto riguardo per la disponibilità a pagare degli utenti, che è stata investigata nell'ambito del questionario predisposto per la consultazione. In esito alla verifica del mercato, il Ministero evidenzia che è pervenuta da parte della Regione Autonoma della Sardegna la richiesta di adeguare le tariffe passeggeri, mediante l'adozione, tra l'altro, di un sistema tariffario agevolato per i residenti, i nuclei familiari e per l'utenza sistematica (per motivi di lavoro e studio), che non sia oggetto di variazioni tra periodi di alta e bassa stagione. Sul punto, si osserva che il Ministero avrebbe potuto approfondire le analisi anche attraverso la realizzazione di indagini rivolte direttamente all'utenza, per la stima del valore monetario del tempo degli utenti, opportunamente segmentati (residenti, utenti sistematici, turisti), al fine di individuare la sussistenza di una *willingness to pay* distinta per stagioni e/o specifiche fasce orarie. Tali approfondimenti costituiscono un valido supporto sia nel caso in cui la verifica del mercato rilevi "*un sistema tariffario dei servizi esistenti o di quelli proposti inadeguati rispetto alla disponibilità a pagare di specifiche categorie di utenti*" (punto 7 Misura 2), sia nel caso in cui emerga l'adeguatezza del sistema tariffario vigente; in entrambi i casi è sempre possibile infatti che le informazioni rilevate consentano una rimodulazione a vantaggio dell'utenza senza che ciò comprometta l'equilibrio economico del contratto. Inoltre, in esito a tali analisi, il SC può valutare "*anche in combinazione con l'imposizione di OSP orizzontali, l'utilizzo di sussidi alla domanda, nella forma di compensazione diretta della differenza tra il prezzo pieno dei servizi offerti in regime di mercato e un prezzo predeterminato ritenuto socialmente congruo*".

In riferimento agli approdi attualmente utilizzati per lo svolgimento dei servizi OSP, il MIT ne ha valutato le modalità di assegnazione, le disponibilità ed eventuali vincoli di capacità sulla base delle informazioni

rese disponibili dalle Autorità di Sistema Portuale competenti, che non parrebbero evidenziare particolari problemi di tipo infrastrutturale.

In considerazione degli elementi di valutazione resi disponibili, le scelte adottate da parte del Ministero in esito alla verifica del mercato appaiono adeguate a soddisfare le esigenze di mobilità delle popolazioni residenti e coerenti con gli interessi espressi dal mercato.

Con riferimento all'imposizione di OSP orizzontali sulla linea Civitavecchia-Olbia, si raccomanda al Ministero di prevedere una disciplina che imponga a tutti gli operatori che intendono operare sulla linea l'adesione a un piano operativo per lo svolgimento congiunto del servizio che stabilisca i servizi minimi da garantire e le tariffe da applicare, così come individuate dall'ente, al quale si raccomanda altresì di adottare il piano operativo congiunto su proposta elaborata congiuntamente dalle imprese di navigazione interessate e di stabilire, sentite le Autorità Marittime competenti, i criteri e le procedure per l'ingresso di nuovi operatori in seguito all'avvio dell'esercizio del servizio.

In riferimento alle procedure di gara che il Ministero intende avviare, considerato che nella relazione esiti non sono stati rappresentati elementi di dettaglio sulla definizione dei lotti di gara, si raccomanda di attenersi a quanto previsto dal punto 8 della Misura 2 sull'individuazione del disegno dei lotti, tenendo conto in particolare dei criteri di economicità e contendibilità, anche confrontando scenari alternativi tramite stime di indicatori quantitativi, quali ricavi, compensazioni e *coverage ratio*.

Nell'ambito delle procedure di affidamento, al fine di realizzare gare contendibili, si raccomanda di procedere a una corretta applicazione delle Misure del Titolo II e del Titolo III della delibera 22/2019, stabilendo obiettivi che migliorino progressivamente efficienza ed efficacia del servizio e assicurando l'adozione degli indicatori e dei target minimi di qualità di cui alla delibera ART n. 96/2018 che disciplina le “[c]ondizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico [...].” Inoltre, si raccomanda di introdurre negli schemi dei CdS da allegare ai bandi di gara clausole di flessibilità e meccanismi di revisione contrattuale al fine di poter eventualmente rimodulare - nei limiti consentiti dall'ordinamento - il perimetro dell'offerta di servizi, qualora dalle analisi periodiche della domanda le esigenze di mobilità risultassero mutate. Nell'ottica di accrescere la disponibilità di dati nell'ambito della definizione delle esigenze di servizio pubblico e favorire il perseguitamento dell'obiettivo di apertura del mercato, per la totalità dei servizi, indipendentemente dal regime di effettuazione (OSP orizzontali, CdS), si raccomanda di prevedere obblighi, in capo alle imprese esercenti i servizi, relativamente alla rilevazione e alla trasmissione periodica di dati che possano supportare le future analisi e scelte del MIT, quali i dati, ove possibile disaggregati per fascia oraria, giorno della settimana, periodo dell'anno, relativi al numero di passeggeri trasportati per linea (distinguendo tra residenti e non residenti) e alle caratteristiche dell'utenza (tipologia di utenti, motivazione di viaggio), utili ad aggiornare le stime della domanda e a valutare l'evoluzione delle esigenze degli utenti, nonché dati di ricavi da traffico (al mese e per linea, per tipologie di titoli di viaggio/categorie di utenza), al fine di raccogliere elementi utili a rilevare l'eventuale capacità delle linee di sviluppare una redditività positiva, anche limitata solo ad alcuni periodi dell'anno, fasce orarie della giornata, ma tali da consentire di coprire i minori ricavi in altri periodi. Sul tema, infine, si raccomanda di prevedere, anche in capo alle imprese affidatarie dei servizi, l'effettuazione di specifiche indagini atte a rilevare la disponibilità a pagare degli utenti, utili in caso di revisione del sistema tariffario e di future valutazioni circa l'adozione di sussidi diretti alla domanda, considerato che le analisi svolte sinora dal Ministero non risultano aver consentito di pervenire alla stima del valore monetario del tempo degli utenti (residenti, utenti sistematici, turisti) al fine di individuare la sussistenza di una *willingness to pay* distinta per stagioni e/o specifiche fasce orarie.

Alla luce delle considerazioni esposte, il parere è reso nel senso della conformità della procedura seguita per la verifica del mercato alle misure contenute nella delibera 22/2019, con l'invito a dare seguito alle raccomandazioni sopra esposte.

Il presente parere è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 8 gennaio 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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