

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

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 13 maggio 2026

premessi che:

- l’Allegato “A” alla delibera ART n. 22/2019 del 13 marzo 2019 (di seguito: delibera 22/2019), alla Misura 2 recante la *“Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara”*, prevede, al punto 9, l’invio all’Autorità della relazione sugli esiti della verifica del mercato predisposta dal soggetto competente; al punto 10 della richiamata Misura è previsto che l’Autorità si esprima *“circa la conformità della procedura seguita di verifica di mercato alle Misure di cui al presente atto, entro 45 giorni dal ricevimento della relazione [...]”*;
- la Regione Lazio (di seguito anche Regione), con nota acquisita al prot. ART n. 1663/2026 del 9 gennaio 2026, ha notificato all’Autorità, ai sensi del punto 4, Misura 2 della delibera 22/2019, i termini previsti di avvio (26 gennaio 2026) e conclusione (26 febbraio 2026) della verifica del mercato, trasmettendo contestualmente la documentazione da rendere disponibile agli operatori del settore;
- la Regione, con nota del 31 marzo 2026 (prot. ART n. 19741/2026), ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 9, Misura 2 della delibera 22/2019 (di seguito: RdE);

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito, dopo aver succintamente descritto i contenuti della RdE.

I servizi di trasporto marittimo passeggeri e merci tra e con le isole pontine, oggetto di verifica del mercato da parte della Regione, sono attualmente effettuati da Laziomar S.p.A. (di seguito: Laziomar) tramite navi traghetto e da carico, nonché unità veloci, in regime di imposizione di obbligo di servizio pubblico (di seguito: OSP) con *“contratto ponte”* con scadenza al 31 dicembre 2025 e prorogato fino al 17 dicembre 2026.

La RdE rappresenta come dalla consultazione sia emersa l’assenza di interesse del mercato a garantire lo svolgimento dei servizi necessari a soddisfare le esigenze di servizio pubblico delineate per le linee oggetto di verifica dal Soggetto Competente (di seguito: SC), ovvero sia la Regione nel caso di specie. Infatti, dalla RdE si evince che alla consultazione ha partecipato Compagnia Sviluppo Aeronautico e Navale S.r.l. evidenziando di non essere nelle condizioni per garantire l’equilibrio economico-finanziario del servizio in assenza di compensazione pubblica. Inoltre, giusta quanto riferisce la RdE, l’operatore Vektor S.r.l. (di seguito: Vektor), che attualmente svolge servizi a mercato di collegamento tra il porto di Anzio e l’isola di Ponza mediante unità veloci, ha trasmesso una nota alla Regione, oltre il termine previsto per la consultazione, manifestando il proprio dissenso rispetto all’eventuale inclusione della linea Anzio-Ponza (A1) tra i servizi OSP, ritenendo che tale collegamento sia già garantito in maniera adeguata dal mercato; in tal senso Vektor ha dichiarato la propria disponibilità a proseguire con l’esercizio del servizio in libero mercato sulla tratta in questione, nonché eventualmente in regime di OSP su altri collegamenti non garantiti dal mercato, richiamando a tal fine lo strumento degli OSP orizzontali. Tuttavia, la Regione ha ritenuto il contributo di Vektor non accoglibile sia perché pervenuto oltre il termine fissato per la consultazione, sia perché Vektor ha manifestato un interesse parziale (limitato alla linea A1), che la medesima Regione ha reputato non adeguato al soddisfacimento delle esigenze di servizio individuate sulla tratta Anzio-Ponza. In particolare, la Regione ha osservato come Vektor non avesse fornito elementi di dettaglio circa il proprio interesse e avesse rimandato a quanto già rappresentato in occasione della precedente verifica del mercato, svolta dalla Regione nel 2023,

in cui l'impresa prospettava un significativo aumento tariffario e dunque un'organizzazione del servizio non compatibile con le esigenze individuate dall'ente.

Tenuto conto degli esiti della consultazione per la verifica del mercato, coerentemente a quanto disciplinato dalla regolazione, la Regione ha valutato anche la possibilità di lasciare i servizi al mercato ricorrendo a forme di sussidio alla domanda e/o all'imposizione di OSP orizzontali. Al riguardo, la Regione, ritenendo l'aumento tariffario prospettato da Vetur rilevante (+115% in media) e non circoscritto a specifiche categorie di utenti, ha concluso che un eventuale utilizzo di sussidi rivolti a specifiche categorie di utenti non risolverebbe le criticità sollevate. In particolare, la Regione ha rappresentato come il ricorso a forme di sussidio alla domanda appaia *"maggiormente efficace in contesti caratterizzati da una platea ristretta e chiaramente identificabile di beneficiari, condizione che non ricorre nel caso dei collegamenti marittimi oggetto di analisi"*. Neppure lo strumento degli OSP orizzontali è stato reputato applicabile al contesto in esame in quanto in esito alla verifica del mercato la Regione non ha individuato operatori interessati a svolgere i servizi oggetto di verifica parzialmente, con l'eccezione di Vetur che, però, ha espresso il proprio interesse parziale subordinandolo a condizioni che l'ente ha reputato in contrasto con le esigenze definite. Inoltre, giusta quanto rappresentato dalla Regione nella RdE, Vetur avrebbe espresso in via eventuale la disponibilità *"ad assumere obblighi di servizio pubblico limitatamente a collegamenti ulteriori non coperti dal mercato"*, diversi dalla linea Anzio-Ponza, con approccio orizzontale, senza indicazioni aggiuntive circa il proprio interesse idonee a consentire una valutazione completa e strutturata della proposta.

Pertanto, alla luce di quanto rappresentato, la Regione ha scelto di ricorrere allo strumento del Contratto di Servizio (di seguito: CdS) da stipulare in seguito ad un'apposita procedura di gara per l'affidamento dei servizi di collegamento marittimo con e tra le isole di Ponza e Ventotene, avendo rilevato la mancanza di interesse del mercato a soddisfare l'esigenza di fornitura del servizio definita dalla Regione in assenza di compensazione e avendo escluso la possibilità di avvalersi, a tal fine, di forme di sussidio alla domanda e/o dell'imposizione di OSP orizzontali.

### **Osservazioni dell'Autorità**

Prima di esprimere osservazioni in merito alla procedura seguita dalla Regione per la verifica del mercato, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla scelta dell'ente di ricorrere all'affidamento diretto per garantire la continuità del servizio, tramite un provvedimento di emergenza, ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007, attraverso un "contratto ponte" con l'operatore *incumbent* Laziomar. Al riguardo, si rappresenta che il regolamento (CE) n. 1370/2007, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 2, può essere applicato anche al *"trasporto pubblico di passeggeri [...] in acque marine nazionali, ferme restando le disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92"* e tenendo conto di quanto chiarito dalla Comunicazione interpretativa del regolamento (CE) n. 3577/92, secondo la quale *"in linea generale"* l'aggiudicazione diretta *"è in contrasto con il principio di non discriminazione tra gli armatori sancito dall'articolo 4, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento (CEE) n. 3577/92"*. Pertanto, in considerazione di tale orientamento, nonché del fatto che l'affidamento diretto sembrerebbe nel caso di specie trovare il proprio presupposto nelle particolari circostanze rappresentate nei provvedimenti regionali pertinenti (cfr. DGR n. 1036/2024, Determinazioni dirigenziali G01255/2025 e G17058/2025), non potendo comunque protrarsi oltre il tempo necessario all'espletamento della nuova procedura di affidamento, si invita a concludere quest'ultima nel più breve tempo possibile.

Per quanto attiene la RdE, si osserva come la stessa contenga 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, la Regione 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 nell'ambito pontino, la Regione ha effettuato apposite analisi quantitative e qualitative della domanda di spostamenti attuale e potenziale, stante la limitata disponibilità di dati aggiornati volti a consentirne un'analisi più approfondita. Inoltre, al fine di acquisire e approfondire elementi

utili per le proprie valutazioni, anche in riferimento alla disponibilità a pagare degli utenti e alla disponibilità degli approdi, la Regione ha consultato alcuni *stakeholder*, tra cui uffici circondariali e locali marittimi, amministrazioni comunali, associazioni di categoria e rappresentanze sindacali.

Inoltre, si rileva come gli approfondimenti effettuati con apposite audizioni si configurino come una pratica utile in quanto consentono di far emergere dal mercato ulteriori elementi, sfruttando il *know how* degli *stakeholder* di riferimento e gli esiti delle valutazioni effettuate dagli enti.

Con riferimento alla domanda di mobilità, la Regione ha condotto un'analisi differenziata per la mobilità sistemica e per la mobilità occasionale/turistica e ha confrontato le stime effettuate con i dati relativi ai passeggeri effettivamente trasportati nel triennio 2021-2023 da Laziomar sulle linee oggetto di CdS. Tuttavia, la mobilità sistemica è stata analizzata sulla base dei dati ISTAT relativi agli anni 2011 e 2019 e, pertanto, non recenti e non aggiornati rispetto al periodo della pandemia e post pandemico, mentre la mobilità occasionale è stata analizzata a partire dai dati disponibili sugli arrivi turistici nella provincia di Latina tra il 2016 e il 2023. I risultati dell'analisi della domanda confermano le caratteristiche di mobilità già rilevate nell'ambito della precedente istruttoria condotta in merito alla prima verifica del mercato effettuata dalla Regione nel 2023: la bassa incidenza della mobilità sistemica stimata e la forte concentrazione di passeggeri trasportati nel periodo estivo evidenziano l'esistenza di una forte componente turistica; la stessa offerta dei servizi progettata, rispetto all'organizzazione attuale, con l'integrazione del collegamento Ponza-Ventotene, parrebbe presentare potenzialità di crescita prevalentemente in termini di spostamenti occasionali. Inoltre, sebbene la Regione avesse avuto la possibilità di analizzare la domanda sistemica utilizzando dati più recenti, non parrebbero sussistere elementi che possano aver determinato un cambio significativo di tendenza nello scenario attuale, tenuto conto di quanto sia ampio lo scostamento tra gli spostamenti sistemici e gli spostamenti occasionali che si evince dai risultati delle analisi condotte dalla Regione sulla base dei dati disponibili. Al riguardo, preme rilevare che i servizi oggetto di imposizione di OSP mirano a soddisfare le esigenze ritenute essenziali dal SC, che generalmente coincidono con i bisogni di mobilità della popolazione residente nelle isole e, solo collateralmente, contemplan quelle riconducibili ai flussi turistici. Come evidenziato nella Relazione istruttoria della delibera 22/2019, infatti, le misure regolatorie *"trovano altresì applicazione con riferimento ai servizi che garantiscono la continuità territoriale e che hanno anche finalità turistiche, rimanendo in capo al [soggetto competente] la scelta concreta di assoggettare al regime del servizio pubblico un dato servizio di cabotaggio con le isole."* L'ampia discrezionalità decisionale dei SC a tale riguardo è temperata tuttavia dalla possibilità per la Commissione europea di rilevare eventuali errori manifesti nella definizione di un servizio di interesse economico generale, da valutare *in primis* in relazione ai principi di necessità e proporzionalità. Pertanto, si raccomanda alla Regione di tener conto dei richiamati principi anche nell'ambito delle proprie politiche tariffarie e, in particolare, nella definizione delle tariffe applicate alle diverse categorie di utenza (turisti vs. residenti), considerando altresì le caratteristiche dei servizi offerti in regime di libero mercato.

Nell'ambito della definizione dei servizi, la Regione ha anche avuto riguardo per la disponibilità a pagare degli utenti, che è stata investigata nell'ambito della consultazione degli *stakeholder* effettuata in aggiunta alla consultazione delle IN per la verifica del mercato. In particolare, secondo la Regione, sarebbe emersa una disponibilità a pagare degli utenti sostanzialmente in linea con il sistema tariffario vigente, seppure sia stata richiesta l'introduzione di agevolazioni tariffarie per alcune categorie di cittadini residenti; la Regione ha affermato che tale richiesta è stata accolta favorevolmente nella definizione dei servizi futuri. Sul punto, si osserva che la Regione 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 sistemici, 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 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 *“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 alla disponibilità degli approdi, la Regione ha rilevato dati, relativi sia al numero di accosti settimanali sia alle banchine e alle caratteristiche infrastrutturali, che le hanno permesso di verificare, con esito positivo, la compatibilità degli approdi con gli OSP individuati.

Con riguardo all'applicazione del metodo dell'EBIT *margin* per il calcolo dell'utile ragionevole, esaminata la richiesta di valutazione, formulata ai sensi della Misura 10, punto 5 della delibera 22/2019 vigente al momento della predisposizione della RdE esaminata, che veniva trasmessa congiuntamente, si formulano le seguenti osservazioni.

In base alla citata Misura 10.5 qualora *“in esito alla verifica di mercato di cui alla Misura 2, si proceda all'affidamento di servizi soggetti a OSP e l'EA, nel definire le caratteristiche e gli obiettivi del bando di gara che garantiscano condizioni di contendibilità ed economicità, valuti che il nuovo affidamento si caratterizzi per un impiego di capitale limitato o nullo, secondo quanto specificato al punto 7, previa motivata richiesta di valutazione preventiva all'Autorità, che si esprime entro 45 giorni, applica una modalità alternativa al WACC per la determinazione dell'utile ragionevole da riconoscere, come specificato al punto 6”*; il citato punto 6 prevede che *“la modalità alternativa di determinazione dell'utile ragionevole dovrà garantire all'IA un EBIT margin, correlato alla matrice dei rischi di cui alla Misura 9, non superiore a una percentuale dell'80% e non inferiore a una percentuale del 50% del tasso di rendimento di riferimento del mercato, determinato in base a quanto previsto al punto 8”*.

La condizione di cui al citato punto 7 si sostanzia nell'assunzione di *“un impiego di capitale limitato o nullo nell'ipotesi in cui la remunerazione di cui al punto 1 [utile derivante dall'applicazione del WACC al capitale investito netto, ndr] rapportata ai ricavi (incluso il corrispettivo), espressa in termini percentuali, risulti essere inferiore, in almeno una annualità del PEF, al 50% del tasso di riferimento di cui al punto 8. Ai fini della valutazione delle caratteristiche del mercato potenziale relativo ai servizi posti in gara dagli EA, in termini di grado di capitalizzazione dei potenziali concorrenti, lo stesso EA utilizza anche i dati di settore messi a disposizione da ART annualmente sul proprio sito istituzionale”*.

Con riguardo alle caratteristiche del capitale da impiegare nell'ambito dell'affidamento, con la citata nota acquisita al prot. ART n. 19741/2026, la Regione ha trasmesso, *inter alia*, uno specifico documento, rubricato *“Richiesta di valutazione di applicazione del metodo ebit margin per il calcolo del margine di utile ragionevole”* nel quale sono rappresentate le valutazioni del mercato poste alla base della scelta effettuata, nonché i risultati dell'applicazione della condizione di cui alla Misura 10.7.

Con riguardo al primo aspetto, la Regione rappresenta i risultati dell'analisi effettuata sull'anzianità del naviglio attualmente impiegato a livello nazionale – che ha evidenziato un'età media elevata, riscontrata con particolare riferimento ai traghetti Ro-Pax impiegati per i servizi con le isole minori – oltre a rilevare la condizione del naviglio attualmente impiegata dall'*incumbent*: tre navi Ro-Pax con un'età media di circa 37 anni, una nave Ro-Ro dedicata al trasporto merci di 57 anni e due aliscafi con un'età media di circa 18 anni.

Alla luce di tali valutazioni è stato definito un valore contabile in misura ridotta, *“in linea con l'età media nazionale del naviglio pur non prendendo come mero riferimento i valori dell'incumbent”*, con un valore della flotta complessivo pari a 24,5 M€ e una quota di ammortamento annuo pari a 2,9 M€ a fronte di un'aliquota pari al 10% per le navi Ro-Ro e Ro-Pax e del 13% per gli aliscafi.

In relazione alla verifica della condizione di cui al punto 7 della delibera 22/2019, effettuata considerando i valori di WACC (nominale pre-tax) ed EBIT *margin* di cui alla delibera ART n. 29/2026 del 6 marzo 2026 (pari rispettivamente a 7,05% e 11,14%), il rapporto tra l'utile ragionevole, calcolato con la metodologia ordinaria, e i ricavi (inclusivi della compensazione) è risultato inferiore al tasso di riferimento del settore moltiplicato

per la soglia del 50% stabilita dall'Autorità allo stesso punto 7, per tutte le annualità di piano a eccezione della prima, determinando l'assunzione di un capitale limitato o nullo e conseguentemente l'impiego della metodologia alternativa (con la scelta di una percentuale di applicazione del tasso di mercato pari all'80%).

Inoltre, a conferma della correttezza di tale risultato, il confronto, effettuato dagli Uffici, tra i valori attuali netti (VAN) delle compensazioni calcolate con le due metodologie ha restituito un valore maggiore per il VAN delle compensazioni calcolate con la metodologia alternativa confermando i maggiori benefici finanziari per l'impresa affidataria garantiti da tale opzione.

Considerati gli elementi sopra rappresentati, si esprime valutazione positiva in merito all'impiego della metodologia alternativa di calcolo dell'utile ragionevole come disciplinata dai punti 5-9 della Misura 10 della delibera 22/2019.

In riferimento alla procedura di gara che la Regione intende avviare, considerato che nella RdE è indicata l'intenzione dell'ente di affidare i servizi in oggetto in un unico lotto di gara, ma non sono stati rappresentati elementi economici di dettaglio in merito a tale scelta, si raccomanda di attenersi a quanto previsto dalla Misura 2 sulla definizione 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*. Pertanto, si raccomanda all'ente di valutare diverse alternative, anche con riferimento a scenari che contemplino una suddivisione in più lotti di affidamento.

Nell'ambito della procedura di affidamento, al fine di realizzare una gara contendibile, 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 nello schema del CdS da allegare al bando 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 perseguimento dell'obiettivo di apertura del mercato, si raccomanda di prevedere obblighi, in capo all'impresa esercente i servizi, relativamente alla rilevazione e alla trasmissione periodica di dati che possano supportare le future analisi e scelte della Regione, quali i dati, ove possibile disaggregati per fascia oraria, giorno della settimana e 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 o fasce orarie della giornata, ma tali da consentire di coprire i minori ricavi in altri periodi. Sul tema, si raccomanda di prevedere, anche in capo all'IN affidataria dei servizi, l'effettuazione di specifiche indagini atte a rilevare la disponibilità a pagare degli utenti, utili in caso di revisione del sistema tariffario e di future valutazioni circa l'adozione di sussidi diretti alla domanda, considerato che le analisi svolte sinora dalla Regione non risultano aver consentito di pervenire alla stima del valore monetario del tempo degli utenti (residenti, utenti sistematici, turisti) al fine di individuare la sussistenza di una *willingness to pay* distinta per stagioni e/o specifiche fasce orarie.

Infine, si raccomanda di prendere visione delle modifiche apportate alle misure dell'atto di regolazione approvato con la delibera 22/2019 da ultimo con la delibera 59/2026 del 29 aprile 2026, le cui tempistiche di applicazione sono riportate alla Misura 1, punto 6 e segg. dell'atto di regolazione revisionato, che, tra l'altro,

ha introdotto una disciplina di dettaglio in materia di beni strumentali all'effettuazione del servizio e ha approvato specifiche revisioni agli schemi di PEF e contabilità regolatoria. Con la medesima delibera è stata altresì rafforzata la vigilanza da parte degli Uffici dell'Autorità in materia di affidamenti, attraverso l'introduzione di una Relazione del Lotti e di una Relazione di Affidamento, al fine di verificare i presupposti di una gara contendibile e orientata alla tutela degli interessi pubblici. La richiamata delibera 59/2026 è disponibile al seguente *link*: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-59-2026/>.

\*\*\*\*\*

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

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

Torino, 13 maggio 2026

Il Presidente  
Nicola Zaccheo

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