

CAMERA DEI DEPUTATI

IX COMMISSIONE TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DELLA MOBILITÀ VERSO IL 2030:
DALLA CONTINUITÀ TERRITORIALE ALL'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALLA MOBILITÀ EXTRAURBANA

CONTRIBUTO DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Martedì 7 maggio 2024

I temi oggetto dell'indagine conoscitiva sono di interesse per l'Autorità che, come noto, ha competenze su diversi settori del trasporto, inclusi i servizi e le infrastrutture in ambito marittimo e aereo.

La **norma istitutiva dell'ART** – art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 – attribuisce alla stessa ampie competenze con riguardo anche al trasporto marittimo, stabilite al comma 2, lettere a), b), c), d) e f) (rispettivamente con riferimento ad accesso alle infrastrutture, criteri tariffari e loro applicazione, condizioni minime di qualità dei servizi, procedure di affidamento e contratti di servizio).

Tali funzioni hanno consentito di intervenire anche in materia di **continuità territoriale**, come dirò tra breve.

Più limitate risultano le competenze relative al trasporto aereo che, in particolare, non contemplano la disciplina degli affidamenti dei servizi, bensì l'accesso alle relative infrastrutture aeroportuali oltre alla risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e compagnie aeree. Questa asimmetria di poteri contrasta con la vocazione multimodale dell'Autorità e non riflette le interdipendenze che esistono tra settore marittimo e settore aereo anche in materia di continuità territoriale.

Le competenze dell'ART e la relativa attività di regolazione si inseriscono a ogni modo, in una **cornice normativa eurounitaria ben definita**, dettata dai regolamenti in materia e consolidata dalle numerose pronunce giurisprudenziali e dalle comunicazioni interpretative emanate dalla Commissione europea.

Con riguardo al trasporto marittimo, il **regolamento (CEE) n. 3577/92** che sancisce la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, individua le eccezioni a tale principio, proprio al fine di garantire la **continuità territoriale** delle regioni insulari. Le eccezioni citate si sostanziano nella possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico (**OSP**) su servizi di cabotaggio marittimo con le isole, sia applicandoli orizzontalmente a una o più imprese che effettuano servizio su una determinata rotta, sia affidandoli tramite procedure competitive nell'ambito di un contratto di servizio e dietro compensazione economica.

Affinché tali strumenti possano essere applicati, deve rilevarsi il c.d. “**fallimento del mercato**” e cioè la circostanza per cui **nessuna impresa è disposta a offrire un determinato servizio alle condizioni necessarie per soddisfare le esigenze di servizio pubblico** che i soggetti competenti hanno precedentemente individuato attraverso specifiche **analisi e indagini della domanda**.

Quanto rinvenibile nella legislazione europea, anche riferita ad altre modalità di trasporto, come quelle terrestri, tende da un lato a esaltare la **funzionalità degli OSP al raggiungimento di obiettivi di politica pubblica dei trasporti (connettività e continuità territoriale, sostenibilità ambientale, ecc.)**, in aderenza ai fabbisogni degli utilizzatori e dall'altro a circoscriverne la portata, limitandola ai casi in cui il ricorso al mercato si riveli non sufficiente a soddisfare i predetti obiettivi.

Non tutte le esigenze di mobilità e in particolare quelle di tipo turistico e occasionale identificano sempre un bisogno meritevole di tutela da un punto di vista pubblico e, anche ove questo venga accertato, non è scontato che queste debbano ricevere una compensazione finanziaria, anche in considerazione dei noti vincoli di finanza pubblica. Come detto prima, **possono infatti essere utilizzati diversi strumenti di intervento da parte dell'operatore pubblico** per garantire le diverse esigenze di mobilità e questi strumenti devono essere scelti **secondo i consolidati canoni di proporzionalità e ragionevolezza del diritto europeo e nazionale**.

Anche per quanto riguarda i servizi di trasporto aereo, l'individuazione degli strumenti idonei a ridurre i disagi dovuti all'insularità non può prescindere dai

medesimi principi, oltre che dall'analisi dell'insieme dei servizi offerti con modalità diverse e di eventuali regimi di continuità territoriale già implementati.

Il regolamento n. 1008/2008 prevede, agli artt. n. 16 e 17, la possibilità di imporre OSP in deroga al principio di libera prestazione dei servizi in esso sancito. Gli OSP possono essere imposti *“esclusivamente nella misura necessaria a garantire che [su una determinata rotta] siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale”*.

Come poi specificato anche nella comunicazione interpretativa del regolamento, il quadro normativo prevede due regimi nettamente distinti: il cosiddetto **“OSP limitato”** che consiste nel conferimento a un vettore, attraverso la stipula di specifico contratto di servizio, di un **diritto esclusivo** (con o senza compensazione) a operare su una determinata rotta; tuttavia, laddove almeno un vettore aereo esprima la propria volontà di garantire il servizio su una determinata rotta senza esclusività e compensazione, l'accesso alla stessa deve rimanere aperto a qualsiasi vettore che rispetti le condizioni dell'OSP, denominato, in questo caso, **“OSP aperto”**.

Un ulteriore aspetto rilevante contemplato dal regolamento di settore consiste nella previsione di un confronto preventivo tra la Commissione e gli Stati membri, che segue la comunicazione formale (attraverso specifico questionario) dell'intenzione di imporre OSP su una determinata rotta. Tale informativa deve essere resa disponibile al mercato, nonché ad altri *stakeholder*.

Ancorché la notifica degli OSP alla Commissione non costituisca garanzia di successo, e sebbene la stessa Commissione non adotti una decisione formale sull'OSP notificato, il confronto che ne scaturisce consente di rilevare eventuali problematiche inerenti al progetto di OSP prima della loro imposizione e in tempi congrui per eventuali modifiche degli stessi.

Tale confronto non è previsto nell'ambito del trasporto marittimo, ferma restando la possibilità di intervento per la Commissione in caso di errore manifesto nella perimetrazione degli OSP.

L'utilizzo degli strumenti di intervento pubblico nel settore marittimo è specificamente disciplinato dalla regolazione dell'ART, nell'ambito della **delibera n. 22/2019**, così come sono definiti ulteriori strumenti per supportare gli enti nella determinazione della **compensazione** (schemi di PEF, tasso di remunerazione del capitale/WACC e matrice dei rischi per citarne alcuni) e nella definizione di meccanismi incentivanti, e sono individuate le condizioni minime di qualità dei servizi (**delibera n. 96/2018**). Ciò posto, la regolazione dell'Autorità si applica a contratti – relativi sia a **servizi di interesse nazionale** (in particolare i collegamenti tra la penisola e le isole Sardegna e Sicilia) sia a **collegamenti con le isole minori** – che prevedono, nel complesso, compensazioni per oltre **200 milioni di euro**.

Il mercato relativo ai servizi di interesse nazionale risulta dinamico e caratterizzato dalla presenza di grandi *player* per dimensione e per ambito di attività e tale condizione ha contribuito a un'efficace implementazione della regolazione ART in prima applicazione, con la **restituzione al mercato di alcuni collegamenti prima oggetto della convenzione MIT-CIN e un significativo risparmio di risorse pubbliche e – da sottolineare – senza ridurre il servizio né peggiorarne la qualità**.

In particolare, in esito alla verifica del mercato ex delibera n. 22/2019 effettuata dal MIT, delle dieci linee oggetto della citata convenzione, per quattro di esse si è pervenuto alla piena liberalizzazione dei servizi, ritenute esaurite le esigenze di servizio pubblico che avevano determinato l'imposizione degli OSP e l'erogazione di compensazioni a copertura degli stessi, e per una linea si è registrata la prima applicazione in Italia di imposizione di OSP “orizzontali”, applicati senza compensazione a tutte le imprese di navigazione operative sulla rotta.

Inoltre, la nuova definizione dei lotti di gara, per singola tratta, e le procedure di gara che, invece, sono state avviate per le restanti linee, hanno determinato la partecipazione di una pluralità di operatori e, di conseguenza, l'ampliamento del numero di imprese destinatarie di sovvenzioni (tre in luogo della sola CIN), in aggiunta alla sensibile riduzione delle risorse pubbliche complessivamente impiegate per il sovvenzionamento dei servizi marittimi di interesse nazionale.

Per quanto riguarda i servizi di collegamento con le isole minori, alcune procedure di gara avviate per l'affidamento di tali servizi non hanno sortito esito positivo per la mancata presentazione di offerte da parte di operatori, determinando la necessità per gli enti, al fine di garantire la continuità dei servizi, di prorogare i contratti in essere in attesa di bandire nuove gare o di definire procedure negoziate con gli *incumbent*. In particolare, per i servizi di collegamento con le isole minori della Sardegna, in seguito all'esito negativo di quattro gare e tre procedure negoziate esperite tra la fine del 2021 e il 2023, in considerazione dell'approssimarsi della scadenza dei vigenti contratti di servizio in emergenza, la Regione Autonoma della Sardegna ha avviato una nuova procedura aperta che risulta attualmente in corso.

Analogamente, risultano ancora da affidare quattro dei cinque lotti relativi ai cosiddetti "servizi integrativi" di collegamento mediante traghetti con le isole minori della Sicilia, precedentemente oggetto di tre tentativi di affidamento (tre gare e una procedura negoziata), e i servizi marittimi nell'ambito pontino per i quali la Regione Lazio ha già esperito una prima procedura di gara, risultata deserta.

La situazione brevemente descritta per i collegamenti marittimi di interesse regionale e locale è dovuta, da un lato, alle difficoltà degli enti e delle imprese di adattarsi al quadro normativo e regolatorio applicabile, dall'altro, all'esistenza di vincoli di bilancio per le amministrazioni, che non permette in taluni casi di tener conto degli impatti sui conti economici delle imprese dell'incremento dei costi delle materie prime intervenuto negli ultimi anni. In generale va poi osservato che nei mercati relativi ai collegamenti regionali sono presenti pochi operatori interessati agli affidamenti, ciò non consentendo di dispiegare i benefici della concorrenza.

Infine, la regolazione dell'Autorità richiama, tra gli strumenti a disposizione degli enti per garantire la continuità territoriale, anche le **compensazioni alla domanda** nella forma di riduzione diretta della tariffa, concesse senza discriminazione tra le imprese di navigazione. Dette compensazioni non risultano, tuttavia, disciplinate dal regolamento di settore bensì devono risultare

compatibili con la vigente normativa europea sugli aiuti di Stato – con particolare riferimento all’art. 107, c. 2 del TFUE – e al regolamento (UE) n. 2015/1588.

L’Autorità è pronta a fornire piena disponibilità per ulteriori integrazioni, anche in risposta ad eventuali domande o richieste di chiarimenti.