



ART Autorità
di Regolazione
dei Trasporti

Presentazione del Presidente Nicola Zaccheo

Senato della Repubblica
18 settembre 2024

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente del Senato, Senatore Ignazio La Russa, per la cortese ospitalità concessaci nella prestigiosa Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani. Saluto i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le autorità civili e militari, tutti gli uditori qui intervenuti e coloro i quali stanno assistendo a distanza, in collegamento televisivo o in *streaming*.

La Relazione annuale che mi appresto ad esporre, che si colloca a metà mandato di questa seconda Consiliatura dell'Autorità di regolazione dei trasporti, copre il periodo compreso tra il 16 giugno 2023 e il 30 giugno 2024.

**L'undicesima Relazione
annuale dell'Autorità**

Nell'attuale contesto economico e sociale, in costante e continua evoluzione, che vede, tra l'altro, il Paese impegnato nel processo di attuazione degli obiettivi approvati dall'Unione europea con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ritengo sia ancora più utile evidenziare l'importanza dell'azione dell'Autorità che, per sua natura e genesi, persegue la propria missione istituzionale operando "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione".

**L'indipendenza
dell'Autorità**

Alla nascita delle Autorità amministrative indipendenti e alla strategicità del ruolo ad esse assegnato nel processo di liberalizzazione dei mercati sono dedicate alcune riflessioni generali affidate alla prima parte della Relazione annuale, sulle quali tornerò in seguito.

Procedo con la presentazione delle principali attività svolte nel periodo preso in considerazione e che trovate compiutamente illustrate nella Relazione annuale.

**Accesso alle
infrastrutture**

Le infrastrutture
aeroportuali

*La regolazione ART
applicata ai contratti di
programma in deroga*

Nell'ambito regolatorio dell'accesso alle infrastrutture, partendo dal settore aeroportuale, assume particolare rilevanza l'avvenuta sottoscrizione dell'Atto aggiuntivo al contratto di programma, scaduto nel 2021, tra l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e la società Aeroporti di Roma (AdR), che ha consentito di ricondurre pienamente gli aeroporti della Capitale nell'alveo delle competenze regolatorie dell'ART. Tale complesso procedimento ha visto gli Uffici dell'Autorità direttamente impegnati in proficue interazioni con l'ENAC, volte a garantire la *compliance* dell'Atto finale alla regolazione economica vigente.

In applicazione delle disposizioni recate nell'Atto aggiuntivo, il gestore ha presentato la proposta di aggiornamento tariffario degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino per il periodo regolatorio 2024-2028, conformandosi agli ultimi modelli di regolazione adottati.

Con la prossima sottoscrizione anche degli accordi relativi ai contratti di programma cosiddetti "in deroga", con il gestore SAVE per l'aeroporto di Venezia e con il gestore SEA per gli aeroporti di Milano, sarà possibile ritenere compiuto il percorso di assoggettamento di tutti gli aeroporti alla vigilanza e alla regolazione economica dell'Autorità, consentendo così la corretta attuazione della normativa euronitaria di settore, sollecitata, tra l'altro, dalla Commissione europea anche attraverso la recente apertura di un caso EU *Pilot* nei confronti del Governo italiano.

L'Autorità ha prontamente fornito i riscontri di competenza e confido che l'aggiornamento dei contratti di programma tra l'ENAC e i citati gestori

aeroportuali, in conformità alla regolazione dell'ART, consentirà il superamento del *Pilot*, assicurando il pieno *enforcement* della competenze attribuite dalla normativa europea all'Autorità, quale organismo nazionale titolare delle funzioni di vigilanza e di regolazione economica dei diritti aeroportuali.

Sempre in riferimento alle concessioni legate alla contrattazione in deroga, le attribuzioni dell'Autorità sono state confermate, anche recentemente, da diverse pronunce giurisdizionali. Tra le altre, mi preme ricordare la sentenza del Consiglio di Stato n. 1805/2024 del 23 febbraio 2024, nella quale si afferma il pericolo di "un'interpretazione limitativa del potere di sindacato dell'Autorità" e del conseguente rischio, in mancanza del presidio di vigilanza dell'ART, di una gestione che scarica sull'utenza i costi irragionevolmente sostenuti e non pertinenti agli effettivi obiettivi conseguiti.

Avuto riguardo alle consuete attività di monitoraggio relative ai gestori aeroportuali, l'Autorità ha verificato la conformità degli aggiornamenti tariffari annuali ai propri modelli di regolazione. A tal proposito, nell'anno in corso, con la proposta di aggiornamento tariffario dell'aeroporto di Trieste, si è dato avvio ai primi procedimenti di verifica in applicazione degli ultimi modelli tariffari adottati dall'ART con la delibera n. 38/2023.

Le verifiche di conformità ai modelli dell'ART

Nel settore autostradale, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere ad una Verifica di impatto della regolazione (VIR) sulla metodologia che è posta alla base dei sistemi tariffari di pedaggio, all'esito della quale è emersa la necessità di un intervento coordinato, volto da un lato a favorire una più puntuale applicazione dei modelli tariffari dell'ART e, dall'altro, a considerare una possibile revisione del sistema tariffario vigente, da sottoporre a consultazione pubblica.

Le infrastrutture autostradali

Le indicazioni operative sull'applicazione dei principi e criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali

Pertanto, con la delibera n. 15/2024 sono state approvate specifiche indicazioni operative sull'applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali, con l'obiettivo di assicurare una maggiore aderenza delle proposte di revisione e aggiornamento dei Piani economico finanziari (PEF) al modello regolatorio dell'Autorità.

L'avvio del procedimento di aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio

Al contempo, con la delibera n. 29/2024, è stata avviata un'indagine conoscitiva, al fine di acquisire elementi informativi dagli *stakeholder* e, in particolare, una stima degli investimenti ritenuti necessari dai concessionari, utile ad una successiva analisi di sostenibilità degli stessi da parte dell'Autorità per gli ambiti di competenza.

Dalla citata indagine sono emersi profili di approfondimento per diverse tematiche, in ragione delle quali è stato conseguentemente avviato, con la delibera n. 62/2024, un procedimento di aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio, la cui conclusione è stata fissata per la fine dell'anno corrente.

Lo stato del recepimento della regolazione e le sue criticità

Sono intanto proseguite le attività di definizione dei sistemi tariffari di pedaggio per le concessioni con periodo regolatorio scaduto, nonché l'attività consultiva concernente l'espressione dei pareri riguardanti le procedure di aggiornamento dei PEF e gli adeguamenti annuali delle tariffe, per le concessioni che hanno recepito il sistema tariffario dell'ART.

Con riferimento a tale ambito, si conferma il persistere delle criticità, già rilevate in occasione delle precedenti Relazioni annuali.

Infatti, sebbene l'Autorità abbia disciplinato i sistemi tariffari per la quasi totalità delle società concessionarie italiane, ad oggi, l'*iter* di recepimento della sua regolazione appare non interamente adempiuto, ed è stato completato solo con riferimento a sei di esse, rimanendo il settore ancora solo parzialmente assoggettato, di fatto, alla regolazione economica dell'ART.

Sotto tale profilo, è indicativo il procedimento della proposta di revisione del PEF relativo alla Convenzione unica tra Concessioni autostradali lombarde e società Autostrada pedemontana lombarda, su cui l'ART ha rilasciato il parere di competenza formulando necessari interventi correttivi, non tenuti in considerazione nella successiva delibera di approvazione del CIPESS.

A seguito dei chiarimenti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) in riscontro ai rilievi della Corte dei Conti circa il mancato recepimento, nella citata delibera, delle valutazioni di rilevanza tariffaria dell'ART, nella seduta del 29 maggio 2024 il CIPESS ha adottato una nuova delibera, disponendo il ritiro della precedente.

Nella decisione nuovamente assunta, il Comitato ha sancito l'obbligatorietà dell'accoglimento dei profili di pertinenza tariffaria di cui al parere dell'ART e la necessità che sia dato seguito agli adeguamenti da questa richiesti nel perimetro del sistema tariffario, disponendo che "restano di obbligatorio recepimento" da parte del Concedente.

Il riconoscimento del carattere vincolante delle prescrizioni dell'Autorità costituisce un passaggio significativo, che chiarisce, definitivamente, i diversi plessi di responsabilità dei vari soggetti coinvolti nell'*iter* e consolida il ruolo dell'ART nei procedimenti di revisione o aggiornamento dei Piani economico finanziari.

Le criticità relative al recepimento della disciplina regolatoria dell'ART nel comparto autostradale dovrebbero essere ulteriormente superate attraverso specifiche previsioni contenute nella Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, il cui disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 26 luglio scorso e che sarà adottata entro la fine dell'anno corrente, portando a compimento gli obiettivi del PNRR declinati nella *Milestone* M1C2-11 – Autostrade.

*La Legge annuale
per il Mercato e la
Concorrenza 2023*

Con questi obiettivi, infatti, unitamente al rispetto dei principi concorrenziali stabiliti dalla rilevante normativa UE in materia di affidamento di concessioni, il Governo italiano si è impegnato ad assicurare “la piena e tempestiva attuazione” della regolazione economica dell’Autorità, ad efficientare il procedimento amministrativo relativo all’affidamento dei contratti di concessione e di aggiornamento dei relativi PEF, assicurando che la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali sia coerente con i criteri definiti dall’ART, e a rendere maggiormente dettagliati e trasparenti i contenuti dei contratti di concessione, ampliando la competenza dell’Autorità a “definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara [...]”. Inoltre, con riguardo agli affidamenti *in house*, tra le prescrizioni minime della *Milestone* vi è quella di dotare l’Autorità delle competenze e degli strumenti adeguati a condurre, anche con il supporto dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), verifiche *ex ante* sulla legittimità di questa tipologia di affidamenti e, al contempo, vietare l’indizione di nuove gare o affidamenti *in house* senza che vengano prioritariamente condotte le verifiche sulla conformità alla sua regolazione.

Con le “Disposizioni in tema di riordino delle concessioni autostradali”, contenute al Capo I del summenzionato disegno di legge, il Governo ha, di fatto, proposto una importante riforma del settore, frutto anche di una costruttiva interazione istituzionale con l’Autorità, che, oltre a traguardare gli obiettivi contenuti nella relativa *Milestone* del PNRR permetterà, auspicabilmente, di meglio fronteggiare i cospicui investimenti di cui necessita la rete infrastrutturale autostradale del Paese, anche grazie al previsto rafforzamento delle funzioni di *enforcement* e vigilanza dell’Autorità.

Colgo l’occasione per sottolineare l’importanza del dialogo istituzionale instaurato, in questa occasione, tra MIT e ART, con l’auspicio di un sempre

maggior consolidamento delle relazioni tra tutte le Istituzioni coinvolte nel complesso mondo dei trasporti.

Infine, ancora con riguardo al settore autostradale, l'Autorità nel periodo che qui interessa, ha potuto fornire il proprio riscontro in merito alle prime esperienze applicative dell'atto adottato con la delibera n. 130/2022, concernente le misure di regolazione per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti, nelle aree di servizio, dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici. L'Autorità ha formulato, infatti, in coerenza con le misure adottate, le proprie osservazioni sulle prime Relazioni di affidamento pervenute, in particolare quelle presentate da Autostrade per l'Italia (ASPI) e da alcune concessionarie del Gruppo ASTM, per la successiva pubblicazione dei relativi bandi di gara.

*L'attuazione della
regolazione per i servizi di
ricarica dei veicoli elettrici*

Rimanendo su questo tema, l'ART ha esaminato il nuovo Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio presenti sulle autostrade, approvato il 5 luglio scorso con decreto interministeriale del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica. Le nuove misure, su cui si sta valutando un possibile ricorso al TAR, non sembrano tenere conto delle competenze regolatorie attribuite all'Autorità in materia, né appaiono coerenti con la regolazione già adottata dall'ART, non solo con la citata delibera per l'affidamento dei servizi di ricarica elettrica, ma anche con la delibera n.1/2023, relativa agli affidamenti dei servizi di distribuzione carbolubrificanti e delle attività commerciali e ristorative nelle aree di servizio (cosiddetti "oil" e "non oil"). Sul punto, peraltro, è intervenuta la sentenza n. 412 del 26 aprile 2024 del TAR Piemonte che, nel qualificare la natura pubblicistica dell'attività svolta dagli operatori economici in regime di *sub*-concessione in relazione ai servizi di ristorazione, ha pienamente confermato il ruolo esercitato dall'ART nell'ambito delle sue attribuzioni.

*Le infrastrutture
ferroviarie*

Venendo ora al settore ferroviario, il periodo di riferimento è stato interessato dalla prima applicazione della nuova regolazione introdotta con la delibera n. 95/2023, con la quale sono stati rivisti i criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo della infrastruttura ferroviaria, approvati con la delibera n. 96/2015, e, al tempo stesso, ne è stata estesa l'applicazione anche alle reti regionali interconnesse.

*Il nuovo sistema tariffario
della rete nazionale*

Avuto riguardo al sistema tariffario di pedaggio della rete nazionale, l'Autorità ha vagliato le proposte del gestore dell'infrastruttura nazionale, Rete ferroviaria italiana (RFI), e disposto, con la delibera n. 38/2024, la necessità per lo stesso di elaborare una nuova proposta tariffaria per il periodo 2025-2029, stabilendo altresì, in via transitoria, di applicare anche per il 2025 i livelli tariffari relativi al 2021, già adottati negli anni precedenti. Dal momento che la nuova regolazione ha previsto l'estensione dei criteri tariffari alle reti regionali interconnesse, per queste si è reso necessario prevedere un rinvio di un anno del termine entro cui i gestori dovranno presentare le relative proposte, riferite al periodo 2026-2030.

*L'attività sui PIR e
la verifica della sua
attuazione*

Rimanendo in tema di accesso all'infrastruttura ferroviaria, l'Autorità, con la delibera n. 188/2023 dello scorso dicembre, è intervenuta per fornire a RFI indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2025" e al "Prospetto informativo della rete 2024". Le indicazioni e le prescrizioni sono volte a disciplinare e risolvere diverse problematiche emerse nel corso del 2023, afferenti ai limiti di allocazione di capacità pluriennale dell'infrastruttura ferroviaria e ai criteri da applicarsi in caso di richieste di capacità, avanzate in sede di allocazione annuale o pluriennale, da utilizzare per la dichiarazione di saturazione della linea.

Tali interventi hanno comportato la necessità, per il gestore, di avviare adeguati processi di coordinamento nell'ambito del procedimento di allocazione e analisi di capacità, nonché delle susseguenti elaborazioni dei piani di potenziamento dell'infrastruttura, finalizzati ad assicurare il rispetto delle condizioni di equità, trasparenza e non discriminazione, in considerazione dell'interesse dimostrato da vari operatori, in particolare per il segmento passeggeri, all'ingresso nel mercato italiano.

La successiva attività di verifica dell'Autorità ha condotto ad un procedimento sanzionatorio nei confronti di RFI per violazione dei limiti nell'assegnazione della capacità quadro oltre la soglia dell'85% della capacità commerciale totale, con riferimento a undici accordi quadro, di cui nove afferenti al trasporto ferroviario regionale di passeggeri e due afferenti al trasporto merci.

A causa del perdurare delle infrazioni contestate, l'Autorità, con la delibera n. 127/2023, ha avviato un ulteriore procedimento finalizzato all'adozione di un ordine di cessazione della violazione accertata. Tale procedimento è ancora in corso a seguito della declaratoria di inammissibilità della proposta di impegni formulata da RFI.

Ci tengo a sottolineare che una corretta assegnazione della capacità ha diretti riflessi sull'uso efficiente dell'infrastruttura, sulla adeguata programmazione dei cicli di manutenzione, sulla regolarità e sulla puntualità dei servizi e, di conseguenza, sulle decisioni che assumono le imprese e sui comportamenti dei consumatori nella scelta della modalità di trasporto da utilizzare.

Inoltre, non sarà mai possibile concretamente realizzare il tanto auspicato *shift* modale su ferro senza una positiva percezione, in termini di affidabilità, del trasporto ferroviario di merci e persone. Per raggiungere questo traguardo il gestore dell'infrastruttura nazionale dovrà migliorare in modo significativo la propria *performance*.

Ogni anno si contano, infatti, circa 10.000 interruzioni di linea, ma ciò che preoccupa è anche la loro durata: nel primo semestre 2022 erano pari a 17.913 ore; nel primo semestre 2023 sono aumentate a 19.978 ore; nel primo semestre 2024 ben 22.904 ore.

Queste inefficienze di linea, tra l'altro, concorrono ad accentuare la crisi in cui attualmente versa il settore del trasporto merci, nei confronti del quale l'Autorità sta valutando la definizione di azioni procedurali di sostegno, almeno fino al termine degli interventi infrastrutturali sulla rete previsti dal PNRR.

È necessario un significativo cambio di rotta, sia gestionale che industriale, poiché solo con l'ottimizzazione di tutte le componenti del sistema trasportistico si evita il collasso di singole modalità e si garantisce la competitività e la vivibilità del Paese.

I nuovi servizi passeggeri e il test di verifica dell'equilibrio economico dei contratti di servizio

Segnalo, infine, che all'esito del procedimento concluso con la delibera n. 33/2024, è stato consentito l'accesso all'infrastruttura ferroviaria a un nuovo operatore per lo svolgimento del servizio di trasporto ferroviario passeggeri sulle tratte Roma-Reggio Calabria e Roma-Venezia, previo esame dell'equilibrio economico (EET) del contratto di servizio fra MIT, MEF e Trenitalia.

Le infrastrutture portuali

La definizione degli schemi di PEF per le concessioni portuali

Avuto riguardo alle infrastrutture portuali, come ho avuto modo di riferire in occasione della precedente Relazione al Parlamento, ha assunto rilievo l'attribuzione, avvenuta mediante le Linee guida adottate con il decreto del Ministro dei trasporti n. 110 del 21 aprile 2023, di specifiche competenze all'Autorità nella fase di applicazione del Regolamento recante la disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine, approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze n. 202 del 28 dicembre 2022.

In particolare, all'Autorità è stata attribuita la competenza di esprimersi sulla durata delle concessioni di aree e banchine, che deve essere commisurata agli investimenti previsti dai Piani economico finanziari presentati dai partecipanti alle procedure di affidamento indette dalle Autorità di sistema portuale (AdSP) ed elaborati sulla base di appositi *format* adottati dall' ART. Ricordo che le citate Linee guida costituiscono adempimento necessario del PNRR e in particolare della *Milestone* M3C2-2, nell'ambito del complessivo obiettivo di sviluppo e incremento della competitività del sistema portuale italiano. A conclusione di una consultazione avviata con delibera n. 75/2024, l'Autorità ha adottato, con delibera n. 89/2024, lo schema sulla cui base devono essere predisposti i PEF che sono tenuti a presentare i partecipanti alle procedure di gara per il rilascio delle concessioni di cui all'art. 18 della l. 84/1994.

Al fine di esercitare appieno le nuove attribuzioni, è ancor più necessario avere accesso alle informazioni relative alle concessioni portuali. In attesa del completamento del caricamento dei dati nel Sistema informativo del demanio marittimo (SID), che ci si augura avvenga in tempi brevi, l'Autorità ha richiesto alle AdSP di trasmettere un elenco minimo di informazioni di interesse, considerata l'importanza cruciale dell'adeguatezza del pertinente patrimonio informativo ai fini dell'esercizio delle funzioni di regolazione di competenza dell'Autorità.

Infine, è proseguita, nel periodo di riferimento, l'attività di revisione della regolazione vigente, di cui alla delibera n. 57/2018, procedimento che si concluderà nelle prossime settimane con l'avvio della consultazione del nuovo atto regolatorio.

L'accesso alle
autostazioni

In un ambito intermedio tra l'accesso alle infrastrutture e la regolazione dei servizi, rileva l'attività dell'Autorità al fine di garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni dedicate alle linee automobilistiche per passeggeri, in applicazione della delibera n. 56/2018. Anche per il periodo di riferimento di questa Relazione si conferma l'incremento del numero di autostazioni regolate dall'ART, pari attualmente a quarantasette, di cui otto "designate" ai sensi dell'art. 12 del regolamento (UE) n. 181/2011 in materia di diritti dei passeggeri e assistenza alle persone con disabilità e a mobilità ridotta (PMR). Colgo l'occasione per sollecitare gli enti territoriali competenti ad individuare ulteriori capolinea terminali o aree di stazionamento, soprattutto in prossimità dei nodi di interconnessione, così da favorire, anche per effetto della regolazione dell'ART, lo sviluppo intermodale dei servizi di trasporto, garantendo, al contempo, una maggiore accessibilità dei territori.

La regolazione dei
servizi di trasporto

Passiamo ora ai servizi di trasporto. Uno dei compiti principali della regolazione dell'ART in questo ambito è garantire la contendibilità delle procedure di gara, attraverso la rimozione delle barriere per gli operatori, favorendo l'efficientamento dei costi per le Amministrazioni e la qualità dei servizi.

La rilevanza di queste attività è stata resa ancora più evidente dall'inserimento di specifiche norme inerenti alle procedure di affidamento dei servizi di Trasporto pubblico locale (TPL) nell'ambito della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, in attuazione delle *Milestone* M1C2-6 e M1C2-8 del PNRR. Coerentemente con tali previsioni, nell'annualità di riferimento, l'Autorità ha verificato la conformità di nove diverse procedure di affidamento di servizi di TPL su strada e di una procedura di affidamento di servizi ferroviari di interesse regionale, in particolare al fine di garantire condizioni di gara eque e non discriminatorie agli operatori, la sostenibilità economico finanziaria delle offerte e la trasparenza delle procedure, sia nel trasporto pubblico locale che regionale.

*L'attuazione della Legge
annuale per il mercato e
la concorrenza*

Non meno rilevante è il presidio sulle procedure di affidamento secondo le modalità *in house providing* diretta, nei termini ammessi dall'ordinamento, al fine di assicurare il perseguimento di obiettivi di efficienza e di miglioramento qualitativo del servizio, anche attraverso l'introduzione di *Key Performance Indicators* (KPI) e di specifici meccanismi incentivanti.

Al riguardo, preme sottolineare come sovente questa modalità di affidamento non tenga adeguatamente conto delle problematiche prestazionali storicamente radicate. È il caso, ad esempio, del nuovo affidamento, ancorché limitato a 4 anni, che Roma Capitale ha disposto nei confronti di ATAC e rispetto al quale l'Autorità, nel febbraio scorso, ha formulato numerose osservazioni.

Innovativo e atteso in tale ambito è stato il procedimento per l'individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico, con riferimento a tutte le modalità effettuate con autobus, tram, metropolitana e filobus, concluso con la delibera n. 53/2024, al termine di un'ampia fase di consultazione alla quale hanno partecipato anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e l'ANAC. Con le misure introdotte, è stato completato il quadro regolatorio di settore, precedentemente inerente al solo trasporto ferroviario e marittimo.

Le condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico

Questo atto di regolazione promuove un miglioramento continuo delle prestazioni a vantaggio degli utenti, ma anche processi di innovazione nelle imprese di trasporto pubblico.

Con riferimento all'utenza, i principali aspetti qualitativi considerati riguardano l'intera esperienza di viaggio nel suo complesso, con particolare attenzione all'integrazione (multi)modale, alla sostenibilità ambientale, alla puntualità e affidabilità del servizio, alla accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture (con particolare attenzione ai passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta), alla sicurezza del viaggio e al contrasto all'evasione tariffaria.

Riguardo alle imprese, esse hanno la possibilità di competere presentando offerte migliorative rispetto alle condizioni minime di qualità previste nei bandi di gara, mentre, nel caso di affidamenti *in house*, gli enti affidanti avranno a disposizione appropriati *benchmark* con i quali valutare l'adeguatezza dell'impresa affidataria prescelta.

Utenti e cittadini potranno infine beneficiare di una maggiore trasparenza sulle condizioni di utilizzo, sui diritti da loro azionabili e sui risultati conseguiti dalle imprese di TPL, anche grazie alla messa a disposizione di dati in tempo reale sulla gestione del servizio.

La revisione della regolazione relativa agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale

L'introduzione delle condizioni minime di qualità nell'ambito del trasporto su strada e la previsione dei nuovi adempimenti introdotti dalla citata Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, hanno reso necessario un adeguamento della regolazione vigente dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri su strada e ferrovia. Pertanto, nel periodo interessato da questa Relazione, con la delibera n. 64/2024, è giunto a conclusione il procedimento di revisione che ha introdotto, tra l'altro, obiettivi di sostenibilità ambientale, di sostenibilità sociale, di digitalizzazione e innovazione tecnologica. L'atto finale è inoltre corredato di schemi di riferimento e linee guida per la redazione dei Piani economico finanziari e la trattazione di altri aspetti economici delle procedure di affidamento a supporto delle amministrazioni territoriali.

La revisione della metodologia di determinazione del margine di utile ragionevole per gli affidamenti di servizi di trasporto su strada, ferroviari e marittimi

Infine, anche nella prospettiva di giungere ad una cornice regolatoria uniforme nei diversi ambiti di trasporto, si è reso necessario un coordinamento con il procedimento, tuttora in corso, di revisione della metodologia di determinazione del margine di utile ragionevole, per gli affidamenti relativi ai servizi di trasporto su strada, per ferrovia e del trasporto marittimo. Gli esiti della consultazione con gli *stakeholder* di settore, conclusasi il 21 giugno 2024, sono in corso di valutazione.

Concludendo questa parte dedicata alla regolazione dei servizi di trasporto, mi soffermo sui servizi non di linea (taxi e NCC).

Nelle precedenti presentazioni della Relazione annuale ho già avuto modo di evidenziare come l'Autorità abbia predisposto un insieme coerente e organico di Linee guida per l'adeguamento del servizio taxi messo a disposizione di Regioni ed Enti locali che, se correttamente applicate nella definizione dei relativi regolamenti, consentirebbero di attenuare gran parte delle note problematiche che affliggono il settore.

Il servizio Taxi e il contributo dell'Autorità all'incremento delle licenze

Per far fronte ad una situazione definita emergenziale, lo scorso anno, il Governo e il Parlamento hanno adottato il decreto-legge n. 104/2023, cosiddetto "Decreto Asset", che ha previsto la possibilità di un incremento straordinario delle licenze fino ad un massimo del 20%. Tale decreto prevede un coinvolgimento dell'Autorità unicamente in relazione alla determinazione del contributo per l'acquisto delle nuove licenze e destinato alla compensazione dei soggetti che ne sono già titolari.

In questa forma, l'Autorità ha esaminato le richieste pervenute dai comuni di Milano, Treviso, Bologna, Pisa e Bergamo e rilasciato i pareri di competenza. Visto l'esiguo numero delle richieste pervenute, lo strumento dell'incremento straordinario delle licenze non appare essere stato adeguatamente recepito dagli Enti locali, e, pur nel carattere di straordinarietà, sembra purtroppo non sufficiente a fronteggiare le problematiche sistematiche e, ahimè, ramificate del settore.

Avuto riguardo, invece, ai 42 pareri rilasciati nel periodo in esame dall'Autorità in procedura ordinaria, merita menzione quello relativo al comune di Roma Capitale sull'incremento del contingente taxi e sull'adeguamento tariffario, propedeutico alla pubblicazione del bando relativo a mille nuove licenze, avvenuta nei giorni scorsi.

*L'atto di segnalazione
congiunto ART-AGCM in
materia di NCC e Taxi*

Infine, l'ART ha formulato, congiuntamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e ciascuno per i propri di competenza, un atto di segnalazione al Governo in merito a profili di criticità che emergono nei mercati dei servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente (NCC).

L'atto di segnalazione ha rappresentato anche una nuova occasione per ribadire l'essenzialità della raccolta dei dati, opportunamente anonimizzati, i quali, ben più del solo registro nazionale, potrebbero costituire la base per una programmazione efficace ed efficiente dello sviluppo dell'offerta.

**I diritti dei passeggeri
e degli utenti**

Venendo al tema della tutela dei diritti e degli utenti, nel periodo di riferimento di questa Relazione, il Servizio conciliazioni dell'ART è entrato in piena operatività, gestendo oltre 24.000 istanze pervenute mediante la apposita piattaforma telematica *ConciliaWeb*, disponibile nel sito *web* istituzionale dell'Autorità dal 3 aprile 2023. Di queste, ben il 97,6% ha riguardato il settore aereo. Ad oggi, la conclusione delle procedure di conciliazione ha consentito di riconoscere, complessivamente, più di 2,5 milioni di euro a titolo di rimborso agli utenti (una media di più di 400 euro per passeggero).

*La regolazione del
contenuto minimo degli
specifici diritti nel settore
autostradale*

Con riguardo alle funzioni di regolazione *ex ante* attribuite dalla norma istitutiva, è proseguito il lavoro dell'Autorità finalizzato ad introdurre, anche nel comparto autostradale, apposite misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi. Pertanto, con la delibera n. 130/2023, è stato posto in consultazione uno schema di atto di regolazione, previa pubblicazione di dedicata Analisi di impatto della regolazione (AIR), in cui sono stati valutati i benefici incrementali

delle misure proposte, relativamente, tra l'altro, alla trasparenza delle gestioni, all'accessibilità alle informazioni relative al viaggio e ai servizi resi, con particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e a mobilità ridotta. L'analisi ha riguardato anche i profili di adeguatezza del servizio al costo sostenuto dagli utenti autostradali e la concorrenza tra i diversi gestori dei servizi nelle pertinenze.

In considerazione della numerosità dei contributi ricevuti e della necessità di svolgere ulteriori approfondimenti su tematiche innovative e di vivo interesse per gli operatori e per gli utenti, l'Autorità ha prorogato al 30 giugno 2024 il termine di conclusione del procedimento ed avviato una nuova consultazione, conclusasi lo scorso 26 luglio, fissando al prossimo 30 settembre l'approvazione definitiva dell'atto regolatorio.

Contestualmente, data la complessità del tema, ha ritenuto opportuno dedicare un procedimento separato alle sole misure concernenti l'individuazione delle fattispecie costituenti il presupposto per il diritto al rimborso e per la determinazione del relativo importo. La conclusione di detto procedimento è stata fissata al 31 marzo 2025.

Il quadro regolatorio in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti si è arricchito ulteriormente grazie alla delibera n. 92/2024, con la quale l'Autorità ha proceduto alla definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti per gli utenti dei servizi di trasporto aereo, con riguardo al trattamento dei reclami. L'iniziativa muove dagli esiti di una preliminare attività di monitoraggio, condotta dall'ART sulla trasparenza e l'accessibilità delle procedure di reclamo predisposte dai vettori di trasporto aereo e dai gestori delle infrastrutture aeroportuali, e sulla base dell'apposita AIR.

La regolazione del contenuto minimo degli specifici diritti nel trasporto aereo

Tali esiti, unitamente alle risultanze emerse dall'esperienza applicativa delle procedure di conciliazione, hanno evidenziato alcune criticità in merito ai sistemi per il trattamento dei reclami, anche in considerazione della mancata previsione, nel vigente ordinamento nazionale, di uno specifico regime sanzionatorio.

I provvedimenti citati si aggiungono alle misure di regolazione già introdotte dall'Autorità in materia di contenuto minimo degli specifici diritti nell'ambito dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico nonché, con riguardo al trattamento dei reclami, nei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne e nel trasporto ferroviario e con autobus, completando, così, le forme di tutela degli utenti.

Nel corso del periodo in esame, inoltre, l'Autorità ha svolto la consueta attività di monitoraggio e vigilanza sull'ottemperanza, da parte dei soggetti regolati, alle misure in vigore, esercitando i previsti poteri sanzionatori relativamente alle infrazioni accertate.

Con specifico riguardo al trasporto ferroviario, rileva l'intervenuta novella normativa dell'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 69/2023 che, nell'attuare le previsioni di cui al Regolamento (UE) n. 2021/782 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri, ha introdotto una serie di modifiche al d.lgs. n. 70/2014 che reca la disciplina sanzionatoria di riferimento, a decorrere dall'11 agosto 2023. Tale novella normativa, che ha rafforzato i poteri sanzionati dell'ART e, quindi, l'effettività delle tutele dei diritti in questione, è stata l'occasione per unificare i regolamenti sanzionatori in materia dei diritti dei passeggeri, semplificando lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori in un unico regolamento, adottato con la delibera n. 146/2023.

**Organizzazione e
attività istituzionale**

Venendo, ora, alla Comunicazione istituzionale, nel periodo di riferimento, sono proseguite le attività di comunicazione attraverso tutti i canali istituzionali dell’Autorità ed è ripresa l’iniziativa relativa alla pubblicazione del Bollettino ART (sospeso da ottobre 2020), contenente una rassegna delle principali decisioni assunte. Il Bollettino è pubblicato sul sito *web* istituzionale ogni mese e consente, attraverso i collegamenti ipertestuali inseriti, di accedere direttamente agli atti citati.

In occasione della ricorrenza, nel 2023, del decennale dell’Autorità, sono stati organizzati due eventi celebrativi, uno a Roma ad ottobre e l’altro a Torino a novembre, su tematiche di significativo interesse per il settore dei trasporti, nei quali sono state coinvolte personalità di alto profilo, nazionali ed europee, provenienti dalle Istituzioni, dal mondo accademico e dalle principali Autorità di regolazione.

Sempre in occasione del decennale è stato realizzato un video che ha visto la partecipazione del personale dell’Autorità, con l’obiettivo di raccontare, in una modalità semplice e intuitiva, l’attività dell’ART.

Nel corso del 2024, infine, è stato emesso lo speciale francobollo dedicato all’Autorità, appartenente alla serie tematica “le Eccellenze del sapere”, a cura dell’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.

Per quanto attiene al funzionamento dell’Autorità, per il 2024 l’aliquota contributiva è rimasta invariata allo 0,05% del fatturato rilevante dei soggetti interessati, pari alla metà del massimo previsto dalla legge, con soglia di fatturato sempre a 5 milioni di euro. In questo modo, anche quest’anno, siamo riusciti a confermare l’esclusione dall’adempimento del contributo degli operatori di dimensioni minori, in linea con l’obiettivo

Autofinanziamento

assunto di contenere al massimo l'onere gravante sui propri contribuenti, nonostante l'esclusione, avvenuta con l'articolo 20 del d.l. n. 104/2023, del settore dell'autotrasporto dagli ambiti di competenza dell'Autorità e quindi l'esonero della categoria dall'obbligo contributivo, che ha determinato una rilevante diminuzione delle entrate correnti.

Di contro, si segnala la sentenza dell'ottava sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 25 aprile 2024, favorevole all'ART, in materia di contributo per il finanziamento dell'Autorità da parte degli utenti degli aeroporti, che pone definitivamente fine all'annoso contenzioso promosso da alcune compagnie aeree.

Conclusioni Prima dei ringraziamenti finali, così come accennato all'inizio, vorrei concludere questa presentazione con alcune riflessioni sulla strategicità del ruolo dell'ART e, in generale, delle Autorità indipendenti, nel contesto attuale e nelle prospettive future.

Possiamo far risalire la nascita delle Autorità indipendenti negli Stati Uniti d'America, con la creazione delle *independant regulatory commission* nel 1887, nate per disciplinare materie prima lasciate interamente all'autodeterminazione dei privati, con il fine ultimo di espandere l'area di intervento dello Stato nell'economia.

Quindi lo sviluppo della regolazione indipendente negli Stati Uniti fu il frutto di esigenze diverse, direi quasi opposte, rispetto a quelle che spingeranno, anni più tardi, gli Stati europei a sostituire una regolazione pubblica con una regolazione terza, volta a determinare *ex ante* le regole del gioco e favorire processi di liberalizzazione.

In Italia le autorità indipendenti si sono sviluppate soprattutto dagli anni '90 del secolo scorso (l'ART, la più giovane tra le Autorità, veniva istituita, per varie ragioni, nel 2011 ma resa operativa nel 2013).

Sono state concepite come organismi pubblici dotati di indipendenza dal potere esecutivo e caratterizzate da autonomia organizzativa e finanziaria. L'indipendenza gioca un ruolo cardine nello svolgimento della propria missione istituzionale, a tutela dell'interesse pubblico, delle imprese e dei diritti dei cittadini-utenti.

Volgendo lo sguardo al contesto europeo, la spinta propulsiva che oggi viene dalla Commissione e, in particolare, dall'attuazione delle *Milestone* legate al PNRR, continua ad essere fondamentale nella regolazione dei trasporti.

Ringrazio questo Parlamento e il Governo per la definizione degli strumenti che hanno consentito un rafforzamento dell'Autorità che ci permetterà di meglio affrontare le difficoltà insite nell'espletamento delle nostre funzioni istituzionali, difficoltà comunque proprie delle Autorità amministrative indipendenti, chiamate a disciplinare settori complessi, caratterizzati dalla presenza di radicati interessi economici preesistenti.

Le sfide quotidiane che i mercati ci presentano e le evoluzioni, di sempre più complessa predicibilità, dei sistemi economici internazionali attuali richiedono, mai come in questo momento, la necessità della massima e piena collaborazione istituzionale tra le varie declinazioni dello Stato, considerati anche gli ingenti investimenti che stanno interessando, in particolare, il mondo delle infrastrutture e dei trasporti.

Il ruolo del regolatore assume una importante rilevanza anche in queste dinamiche evolutive. L'Autorità di regolazione dei trasporti ben assolve questo compito, rappresentando un solido punto di riferimento in ambito europeo e non solo.

Ringraziamenti

In conclusione, è doveroso rivolgere brevi ma sentiti ringraziamenti.

Innanzitutto, ringrazio le donne e gli uomini che lavorano in ART, ai quali è quotidianamente affidata la tutela dell'autonomia e indipendenza dell'Autorità.

Desidero espressamente ringraziare il Parlamento, la Presidenza del Consiglio, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, il TAR del Piemonte e del Lazio, l'Avvocatura dello Stato e le altre Autorità indipendenti.

Un ringraziamento è rivolto inoltre ai Ministeri con i quali l'Autorità collabora maggiormente, in particolare il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'Economia e delle finanze, il Ministero delle Imprese e del made in Italy e le strutture della Presidenza del Consiglio facenti capo al Ministro per gli Affari europei, le Politiche di coesione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Ringrazio, inoltre, la Città di Torino, il Politecnico di Torino e l'Agenzia delle dogane e monopoli, la Regione Piemonte, la Guardia di Finanza, l'Arma dei Carabinieri, il Comando generale del corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera e tutte le altre istituzioni e università con le quali abbiamo protocolli di collaborazione.

Infine, ringrazio i miei colleghi Consiglieri, il mio Capo di gabinetto, il Segretario generale, il Consigliere giuridico, il Garante etico, il Collegio dei revisori, il Nucleo di valutazione dell'Autorità, l'*Advisory board*, e tutti i miei più stretti collaboratori.



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

