




**ART** Autorità  
di Regolazione  
dei Trasporti

---



Presentazione  
del Presidente  
Nicola Zaccheo

12 settembre 2023



Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente della Repubblica, Onorevole Sergio Mattarella, per avere concesso il privilegio di ricevere il Collegio dell’Autorità, e il Presidente della Camera, Onorevole Lorenzo Fontana, per la cortese ospitalità nella prestigiosa Sala della Regina. Ringrazio, unitamente ai Consiglieri Carla Roncallo e Francesco Parola, i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le autorità civili e militari, tutti gli uditori oggi presenti e quelli che ci seguono a distanza.

La Relazione annuale che mi accingo a presentare, documento attraverso il quale l’Autorità di regolazione dei trasporti riferisce alle Camere sull’attività svolta, interessa il periodo compreso tra il 16 giugno 2022 e il 30 giugno 2023.

**LA DECIMA RELAZIONE  
ANNUALE DELL’AUTORITÀ**

La presentazione riveste, quest’anno, carattere particolarmente rilevante, ricorrendo, il 17 settembre prossimo, il decimo anniversario della costituzione dell’Autorità. Questo importante traguardo ci consente di stilare un bilancio dei primi dieci anni di attività e gli effetti che la regolazione della più giovane tra le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ha avuto sui mercati di riferimento.

In questi ultimi anni si è assistito ad una progressiva evoluzione delle abitudini e dei modi di trasporto, un processo caratterizzato da importanti innovazioni che, nonostante l’emergenza pandemica che ha drammaticamente colpito l’intero comparto nell’ultimo triennio, è tuttora in corso e, anzi, è stato accelerato dagli obiettivi di transizione ecologica e digitale delineati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La speciale ricorrenza del decennale, pertanto, offre l’opportunità di evidenziare i risultati conseguiti, in questi anni, dall’azione regolatoria dell’Autorità, soprattutto nel garantire, per citare le aree principali di intervento, condizioni di accesso equo e non discriminatorie alle infrastrutture, il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, la trasparenza e la competitività per le imprese dei trasporti, l’efficienza produttiva

delle gestioni, la qualità dei servizi, la tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri.

Al bilancio decennale è affidata la prima parte della Relazione annuale. Tornerò in conclusione a dedicare una riflessione su questi temi e anche sulle evoluzioni del ruolo dell'ART, che saranno, a mio parere, necessarie per traguardare le sfide future che già attendono il mondo dei trasporti.

- - -

#### Accesso alle infrastrutture

Procedo ad illustrare brevemente le più rilevanti attività svolte dall'Autorità, nell'arco temporale in esame, che troverete esaurientemente e dettagliatamente esposte nella Relazione annuale.

#### *Le infrastrutture aeroportuali*

#### *I nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali*

Nel primo ambito di competenza, riguardante la regolazione dell'accesso alle infrastrutture, partendo dal settore aeroportuale, il periodo di riferimento è stato caratterizzato dall'intensa attività di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali e dalla conclusione del relativo procedimento, avviato nell'annualità precedente, all'esito della Verifica di impatto della regolazione (VIR)

La numerosità e la complessità delle osservazioni pervenute sullo schema di atto di regolazione proposto, nell'ambito della consultazione pubblica avviata a maggio dello scorso anno con la delibera n. 80/2022, hanno reso necessario un articolato lavoro per il completamento dell'istruttoria, durante il quale l'Autorità ha, comunque, adottato opportune disposizioni atte ad assicurare la continuità regolatoria. I nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali sono stati, in conclusione, adottati dal Consiglio dell'Autorità nel mese di marzo, con la delibera n. 38/2023.

Tali modelli si applicano a tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale, prevedendo una base regolatoria semplificata per gli aeroporti più piccoli (con traffico pari o inferiore a un milione di passeggeri annui).

Tra le principali innovazioni apportate con il nuovo atto di regolazione,

preme citare l'introduzione di misure dedicate ad una maggiore promozione della trasparenza, con riguardo sia agli schemi di contabilità regolatoria sia alla documentazione informativa in consultazione. Gli obblighi di trasparenza sono stati, altresì, rafforzati con riferimento agli incentivi all'attività volativa, al fine di evitarne un impiego potenzialmente discriminatorio e distorsivo della concorrenza.

Inoltre, è stata prevista la determinazione, da parte dell'Autorità, del calcolo annuale di tutte le variabili che compongono il costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital – WACC*), così assicurando uniformità nell'applicazione della metodologia per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito netto e un valore unico per l'intero comparto, in analogia ad altri settori regolati.

È stato, infine, introdotto un *benchmark* di riferimento dell'efficienza delle gestioni, per la definizione del tasso di recupero annuale reale della produttività.

Il nuovo Atto di regolazione riporta anche i criteri e le modalità per il riconoscimento, da parte dell'Autorità, di un incremento del tasso di remunerazione del capitale investito netto (il cosiddetto WACC incrementale), allo scopo di incentivare la realizzazione di alcune tipologie di investimenti, individuati come strategici dagli indirizzi di governo.

Come più volte ribadito dall'Autorità, anche nelle interlocuzioni con l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), l'ammissibilità degli investimenti eleggibili al beneficio incrementale, misura dal carattere residuale, temporaneo ed eccezionale, è vincolata alle condizioni indicate nei Modelli dell'Autorità, tra cui l'addizionalità dell'investimento, rispetto agli interventi cui è tenuto il gestore per assicurare la gestione dello scalo e per adempiere agli obblighi normativo-regolamentari, unitamente alla presenza di elevati fattori di rischio, soprattutto se connessi con l'innovatività dei processi e dei servizi attinenti all'investimento.

Con specifico riguardo all'applicazione della regolazione dell'Autorità

agli aeroporti con contratti di programma cosiddetti “in deroga” (Roma, Milano e Venezia, di cui all’articolo 17, comma 34-*bis*, del d.l. 78/2009), sarebbe importante, anche alla luce dei chiarimenti richiesti dalla Commissione europea nell’ambito del caso UE *Pilot* (2023) 10421 MOVE, giungere quanto prima alla sottoscrizione, da parte dell’ENAC e dei gestori dei richiamati aeroporti, degli atti aggiuntivi necessari al rinnovo dei rispettivi contratti di programma, che costituiscono la sola modalità prevista nell’ordinamento nazionale per assicurare l’*enforcement*, da parte dell’ART, di tutti i compiti che la normativa sovranazionale le assegna, quale autorità nazionale competente alla vigilanza ed alla regolazione economica degli aeroporti. Accolgo con favore l’accelerazione in corso ai fini del completamento dell’*iter* di definizione dell’atto relativo agli Aeroporti di Roma.

*La revisione periodica e il monitoraggio annuale dei diritti aeroportuali*

Accanto a tali attività, l’Autorità ha proseguito le verifiche di conformità alle vigenti misure di regolazione delle proposte tariffarie presentate agli utenti degli aeroporti dai gestori e, inoltre, valutato le richieste di proroga dei diritti aeroportuali vigenti anche a valere per l’anno 2023.

Infine, l’Autorità è intervenuta, in diverse occasioni, nell’ambito delle attività inerenti agli incentivi all’attività volativa, per richiedere ai gestori degli aeroporti evidenze degli esiti del “*test MEO – Market Economy Operator*”, relativo al rispetto dei principi comportamentali dell’operatore economico privato in un’economia di mercato.

*Le infrastrutture autostradali*

Avuto riguardo al settore autostradale, nel corso del periodo di riferimento è stato approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta Piacenza-Brescia dell’autostrada A21 e sono state avviate le interlocuzioni con il MIT e il Consorzio per le Autostrade Siciliane (CAS), per le attività propedeutiche alla definizione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione ANAS – CAS. Infine, sono proseguite le attività consultive volte alla revisione e all’aggiornamento periodico dei Piani economico-finanziari (PEF) riguardanti le concessioni già dotate di sistema tariffario ART e sugli adeguamenti annuali dei livelli tariffari di pedaggio.

*Il consolidamento del sistema tariffario ART e i suoi benefici*

Rileva evidenziare come, nell’ultimo anno, importanti pronunce dei

giudici amministrativi abbiano impattato sulla nuova regolazione relativa al sistema tariffario di pedaggio autostradale. Il Consiglio di Stato ha, infatti, definitivamente ribadito l'applicabilità del sistema tariffario ART alle concessioni in essere e che lo stesso concorre ad assicurare una maggior efficienza nella gestione delle autostrade a beneficio dell'utenza. Queste statuizioni, contenute in pronunce non più impugnabili, confermano la portata innovativa della regolazione ART in un ambito storicamente connotato da rapporti concessori pluridecennali.

Gli effetti concreti della regolazione nel settore sono tangibili, come risulta dal confronto tra i valori di remunerazione del capitale investito determinati con il nuovo metodo tariffario e quelli derivanti dall'applicazione del sistema previgente, da cui emerge chiaramente come tale remunerazione sia stata finalmente ricondotta a valori di mercato.

Permane il problema, già denunciato, delle tempistiche di recepimento della regolazione ART, il cui *iter* amministrativo, ad oggi, si è concluso soltanto per quattro delle 23 concessioni per cui l'Autorità ha definito il sistema tariffario (Asti-Cuneo, SATAP A4 Torino – Milano, ASPI e Tangenziale Esterna S.p.A.).

*Le proroghe per la  
presentazione dei PEF  
autostradali*

Sul punto non posso non ricordare come oggi, a causa del susseguirsi di diversi interventi legislativi, non trovi ancora una compiuta applicazione la riforma introdotta dal d.l. 28 settembre 2018, n. 109, meglio conosciuto come "decreto Genova", che ha esteso le competenze dell'Autorità, già previste per le nuove concessioni, anche alle concessioni in essere. Infatti, la piena applicazione del sistema tariffario ART è condizionata alla definizione delle proposte di aggiornamento dei PEF per tali concessioni, la cui durata, tuttavia, è stata, da ultimo, prorogata al 31 dicembre 2023 dall'art. 10, comma 4, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (cosiddetto Milleproroghe).

Inoltre, anche quest'anno sono a rimarcare l'opportunità di una riflessione sul ruolo del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), organo tecnico consultivo di supporto al CIPRESS, spesso eccedente gli ambiti di finanza

pubblica di propria competenza, in particolare nell'esprimere valutazioni in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità, in totale sovrapposizione con le funzioni dell'ART, autorità specifica di settore.

Sulle sopra esposte criticità sarebbe auspicabile un intervento normativo, magari nell'ambito della prossima Legge annuale per il mercato e la concorrenza che, per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR, prevede specifiche misure per il settore "trasporti/autostrade".

*La quantificazione degli  
effetti economici  
derivanti dall'emergenza  
Covid-19*

Nell'ambito autostradale è proseguita, inoltre, l'attività di supporto dell'Autorità ai provvedimenti del Governo, relativamente alla quantificazione degli effetti economici sulle concessioni vigenti, direttamente riconducibili alla durata dello stato di emergenza da Covid-19. In particolare, nel mese di gennaio 2023 sono state comunicate al MIT le valutazioni in merito a tale quantificazione per il maggiore concessionario italiano.

*I provvedimenti per i servizi  
erogati dai subconcessionari*

Voglio ricordare, infine, il completamento dell'importante procedimento relativo alla definizione degli schemi dei bandi di gara cui sono tenuti i concessionari autostradali per l'affidamento in sub-concessione dei servizi di distribuzione carburanti, di ristorazione e di ricarica elettrica, collocati lungo la rete autostradale nazionale.

Il procedimento, avviato nella precedente annualità, ha visto una partecipazione senza precedenti di *stakeholder*, i cui molteplici contributi hanno reso necessarie due diverse consultazioni, con il coinvolgimento di altre Autorità indipendenti (AGCM, ANAC e ARERA) e dei Ministeri interessati da questa iniziativa (MIT, MIMIT e MASE).

In esito agli approfondimenti svolti, ad agosto dello scorso anno, con l'adozione della delibera n. 130/2022, sono state adottate le misure relative alla definizione degli schemi dei bandi per gli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici, provvedimento atteso dagli operatori ed in linea con gli obiettivi del PNRR e del cosiddetto "*new green deal*" europeo, nell'ottica del processo di progressiva decarbonizzazione nell'ambito dei trasporti.



Il procedimento è stato, poi, completato, attraverso la delibera n. 1/2023, con l'adozione delle misure regolatorie relative all'affidamento dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di Gas Naturale Compresso (GNC), di Gas Naturale Liquefatto (GNL) e delle attività commerciali e ristorative.

Questi provvedimenti, oltre a favorire la più ampia ed equilibrata partecipazione alle gare, introducono misure che consentono la massima apertura del mercato e mirano alla riduzione dei prezzi per gli utenti a fronte di una maggiore qualità dei servizi. In tale prospettiva, nell'ambito dei bandi di affidamento da parte dei concessionari autostradali, sono stati introdotti, tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, la varietà, la qualità e la moderazione dei prezzi di beni e servizi di largo consumo, nell'ottica di garantire massima trasparenza del settore nel suo complesso.

Rispetto alla ridondanza delle aree di servizio presenti sulla rete autostradale gestita dai concessionari autostradali e da ANAS S.p.A., appare non più rinviabile l'aggiornamento del Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio autostradali, adottato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con l'allora Ministro dello Sviluppo economico, il 7 agosto 2015, anche al fine di valutare la conversione di un certo numero di aree di servizio, rendendo disponibile sedime sul quale pensare di realizzare infrastrutture per altri servizi utili all'utenza autostradale e, in particolare, a quella afferente al trasporto delle merci.

Con riguardo all'ambito dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché alle reti ferroviarie alla stessa interconnesse, le azioni dell'ART nel periodo di riferimento della presente Relazione si sono incentrate principalmente sulla revisione della delibera n. 96/2015, recante i "Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria".

*L'infrastruttura ferroviaria nazionale*

*La revisione della delibera n. 96/2015*

Al termine del primo periodo tariffario dell'applicazione di tale delibera da parte del gestore dell'infrastruttura nazionale (2016-2021) e alla luce degli elementi emersi all'esito della VIR avviata all'inizio del 2022, il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto opportuno procedere alla revisione di questi

criteri, per imprimere un vero e proprio “cambio di passo” all’approccio sin qui avuto nella regolazione di questo fondamentale ambito di trasporto.

Infatti, mentre la liberalizzazione e l’effettiva concorrenza nel segmento dei servizi Alta Velocità rappresentano un fatto compiuto ed un elemento distintivo a livello europeo, sono necessarie ulteriori azioni per garantire un migliore *standard* prestazionale nella gestione della rete in termini di puntualità e velocità, nel rispetto delle tracce orarie assegnate alle imprese ferroviarie.

I nuovi criteri alla base delle misure regolatorie adottate con delibera n. 95/2023 alla fine dello scorso maggio sono focalizzati, in particolare, sui canoni di accesso per l’utilizzo dell’infrastruttura nazionale relativi ai servizi del Pacchetto Minimo di Accesso (PMdA) e sui canoni e i corrispettivi per la fruizione dei servizi *extra*-PMdA, prevedendo, tra l’altro, l’estensione del campo di applicazione delle stesse anche ai gestori delle reti regionali interconnesse all’infrastruttura ferroviaria nazionale.

Tra le novità più importanti segnalo, inoltre, la possibilità, per il gestore dell’infrastruttura nazionale, di ricorrere a modelli econometrici e di ingegneria dei costi per l’efficientamento dei servizi ferroviari, la definizione di una metodologia basata su indici di produttività, qualità e prestazione facilmente quantificabili e misurabili, nonché l’introduzione di un meccanismo di adeguamento annuale dei canoni predeterminati per ciascun periodo tariffario, in esito allo stato di effettivo avanzamento degli investimenti inclusi nel calcolo tariffario, sulla base della programmazione effettuata *ex ante*.

Infine, nell’ambito della revisione dei criteri per la definizione dei canoni di accesso all’infrastruttura ferroviaria nazionale, si è inteso rivolgere una particolare attenzione al rischio di saturazione della capacità della rete, garantendo un utilizzo ottimale della stessa, attraverso l’introduzione di una specifica componente tariffaria integrativa, obbligatoria per le tratte a capacità limitata o sature, nelle fasce orarie a maggiore densità di utilizzo.

[Le reti regionali interconnesse](#)

Nel periodo in esame è stato, altresì, applicato il quadro regolatorio

vigente alle reti regionali interconnesse e sono state formulate indicazioni e prescrizioni sui Prospetti informativi delle reti (PIR), con interventi su alcune criticità di maggior rilievo evidenziatesi nel corso del 2022, o emerse in occasione della consultazione sul PIR 2024.

È proseguita, inoltre, la costante attività di monitoraggio e vigilanza sull'applicazione della regolazione e sulla verifica relativa all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari.

*La vigilanza e il monitoraggio sui servizi ferroviari*

Tale attività ha condotto, tra l'altro, all'imposizione di sanzioni e all'accoglimento di impegni, sia per il mancato rispetto delle limitazioni prescritte dai PIR 2023, sia con riferimento alle stazioni e ai relativi spazi destinati a servizi di accoglienza e assistenza ai passeggeri.

Inoltre, al fine di eliminare potenziali ostacoli all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale da parte dei richiedenti capacità, è stato avviato un procedimento sanzionatorio, nei confronti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, al quale è stato contestato il mancato rispetto delle limitazioni percentuali previste dalla regolazione dell'Autorità, nell'ambito della sottoscrizione di undici accordi quadro per l'assegnazione della capacità ferroviaria.

Per ciò che concerne il settore portuale, con la delibera n. 153/2022, è stata disposta la VIR sulle prime misure di regolazione, adottate nel 2018. In esito a tale VIR, con la delibera n. 170/2022, l'Autorità ha avviato il procedimento per la revisione delle prime misure, indicando, contestualmente, una *call for input* finalizzata alla raccolta di specifiche osservazioni e proposte in tema di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

*Le infrastrutture portuali*

Mi preme segnalare il recente coinvolgimento dell'Autorità nella definizione degli schemi dei Piani economico-finanziari dei concessionari portuali, finalizzati, tra l'altro, alla determinazione di una durata congrua delle concessioni, nonché alla definizione di *benchmark* di settore. Il ruolo dell'Autorità in tale ambito è previsto dalle Linee guida adottate con il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti n. 110 del 21 aprile 2023,

*Il nuovo ruolo dell'ART nell'ambito delle concessioni portuali*

“sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine, approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell’Economia e delle finanze del 28 dicembre 2022, n. 202”. Sottolineo che tali Linee guida costituiscono adempimento necessario al conseguimento della Milestone M3C2-2, abilitante l’erogazione della terza rata del PNRR.

In tale contesto, ritengo importante evidenziare come le funzioni assegnate all’Autorità nell’ambito delle procedure di rilascio delle concessioni portuali trovino conferma nelle attribuzioni e nei poteri già consolidati dalla legge istitutiva. Il coinvolgimento dell’ART, pertanto, favorirà l’introduzione di criteri trasparenti e certi per il rilascio di concessioni portuali, assicurando, al contempo, un esercizio più efficiente delle stesse, a garanzia dell’equilibrio degli interessi di tutte le parti coinvolte (soggetti pubblici e privati).

Tali funzioni, attesa la natura indipendente dell’ART, devono essere assolutamente preservate, anche e soprattutto nell’ottica dell’annunciata riforma complessiva del sistema portuale.

*La pubblicità e la trasparenza  
dei dati relativi alle concessioni  
di beni pubblici*

In conclusione, esprimo apprezzamento per la recente approvazione, da parte del Governo, dello schema di decreto legislativo di attuazione della delega di cui all’articolo 2 della Legge per il mercato e la concorrenza 2021, per la costituzione del Sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici (SICONBEP), al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza dei principali dati e delle informazioni relativi alle concessioni di beni pubblici, attraverso il coordinamento e l’interoperabilità con gli altri sistemi informativi esistenti. Pertanto, rinnovo, anche quest’anno, l’invito al MIT di sollecitare le Autorità di sistema portuale (AdSP) all’inserimento dei dati relativi alle concessioni demaniali nel Sistema informativo del demanio marittimo (SID) che confluirà nel SICONBEP.

Ricordo l’estrema importanza della disponibilità di dati aggiornati ed affidabili, presupposto essenziale per qualsiasi attività di regolazione economica, oggi sempre più imperniata sulla *data driven regulation*.

Passando all'accesso alle autostazioni, nell'ultimo anno l'attenzione dell'ART, in applicazione della delibera n. 56/2018, ha continuato a focalizzarsi su attività di monitoraggio e verifica, con particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e a mobilità ridotta (PMR), sviluppando specifiche interlocuzioni con gli enti territorialmente competenti e con il MIT, finalizzate ad incrementare il numero di autostazioni cosiddette "designate", ovvero quelle in cui sono assicurati servizi di assistenza alle PMR, che fino al 2022 risultavano essere solo il *terminal* di Milano/Lampugnano e l'autostazione di Crotone. Tale processo ha portato a significativi risultati, la lista delle autostazioni designate oggi annovera anche il *Terminal Bus* di Roma/Tiburtina e le autostazioni di Bologna, Firenze/Villa Costanza, Perugia, Udine e Trieste/*Airport*. Sono, attualmente, in corso interlocuzioni per le autostazioni di Napoli, Palermo e Teramo.

*L'accesso alle autostazioni*

Con riferimento al mondo dell'autotrasporto e della logistica, l'Autorità ha avviato, con delibera n. 225/2022, una indagine conoscitiva finalizzata ad ottenere elementi informativi su alcune tematiche cruciali per questo settore strategico, al termine della quale avrebbe valutato l'avvio di un procedimento regolatorio.

*L'indagine conoscitiva nei settori dell'autotrasporto e della logistica*

Uso il condizionale perché, e ci tornerò in seguito, il comparto dell'autotrasporto merci è stato escluso dall'ambito di competenze di ART con l'art. 20 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, recante "disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici", l'ultimo decreto approvato dal Governo prima della pausa estiva. Invito caldamente il Governo e il Parlamento ad un ripensamento in fase di conversione parlamentare, l'Autorità innegabilmente esercita in questo settore funzioni di regolazione, anche indiretta, a garanzia degli interessi delle imprese dell'autotrasporto merci. Si ricorda, ad esempio, la definizione di misure regolatorie, in corso di approvazione, dedicate agli autotrasportatori nell'ambito del procedimento relativo al contenuto minimo degli specifici diritti nel settore autostradale di cui parleremo in seguito.

Sottolineo con forza che, contrariamente anche a quanto riportato nella relazione tecnica di accompagnamento al succitato decreto legge, il MIT non può assolutamente sostituire l'Autorità nell'esercizio delle proprie funzioni di

regolazione economica né, tantomeno, possono essere trasferite competenze da una autorità indipendente ad un qualsiasi ministero.

La regolazione dei  
servizi

Conclusa la disamina delle attività relative all'accesso alle infrastrutture, passiamo alla regolazione dei servizi di trasporto.

L'attività  
dell'ART nell'attuazione della  
legge per il mercato e la  
concorrenza

Anche in tale ambito si rivela essenziale il ruolo dell'Autorità nell'attuazione del PNRR, e precisamente delle *Milestone* M1C2-6 e M1C2-8, relative all'attuazione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, che prevede specifiche norme inerenti alle procedure di affidamento dei servizi di Trasporto pubblico locale (TPL).

In particolare, faccio riferimento alla novità introdotta dall'articolo 9 della citata Legge annuale che, nell'ottica di individuare un meccanismo volto a promuovere l'affidamento dei contratti di servizio di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica, ha previsto l'invio all'Osservatorio TPL, da parte delle regioni a statuto ordinario, di una "attestazione" relativa alla avvenuta pubblicazione degli avvisi di pre-informazione o dei bandi di gara e degli avvenuti affidamenti dei servizi di TPL. Tale attestazione deve essere corredata da una dichiarazione di "conformità" alle delibere dell'Autorità, in merito alla quale è stata prevista una specifica attività di verifica e controllo, anche in concorso con il MIT e il MEF.

In attuazione della nuova disposizione legislativa e allo scopo di disciplinare le attività di controllo affidate, l'Autorità ha adottato apposito Regolamento, con delibera n. 243/2022.

Giova, tuttavia, segnalare il limitato ambito oggettivo di applicazione della novella, che introducendo la verifica di conformità (nonché l'eventuale decurtazione del Fondo nazionale trasporti) soltanto per gli affidamenti di contratti di servizio effettuati all'esito di una procedura pubblica di gara, esenta da tale aggravio le modalità di affidamento diretto e *in-house*, con il rischio di condizionare la scelta dell'Amministrazione competente a favore di queste ultime. Tale scenario, pertanto, disattende le finalità della stessa legge per il mercato e la concorrenza, nonché l'obiettivo specifico dell'art. 9 "di

promuovere l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure ad evidenza pubblica”.

Ancora, nell'ambito della richiamata Legge per il mercato e la concorrenza, rileva l'attuazione della delega legislativa in materia di servizi pubblici locali, che investe anche l'ambito del TPL, attraverso il decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201). Esso, tra le novità introdotte, pone l'obbligo, per l'ente locale affidante, di fornire all'Autorità, nelle ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica, una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato.

*Riordino dei Servizi pubblici locali*

In questa occasione, evidenzio l'importanza del ruolo di raccordo dell'Autorità, che si è fatta promotrice con i competenti Enti territoriali e locali (Conferenza delle regioni e delle province autonome, ANCI) dell'avvio di tavoli di confronto per l'applicazione uniforme della regolazione, coerentemente con la disciplina vigente e le novità introdotte dal decreto.

Avuto riguardo alle attività che la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 ha specificamente previsto in capo all'Autorità, rileva quella per cui essa individua *“nei servizi pubblici locali a rete [...], per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi”*. Pertanto, in continuità con gli interventi regolatori già adottati, ART ha avviato, all'inizio dell'anno, due procedimenti, finalizzati alla *“individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico [...]”* e alla *“individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada [...]”*, rispettivamente con le delibere n. 22/2023 e n. 23/2023. Nell'ambito di tali procedimenti è stata avviata, con la delibera n. 97/2023, una *call for input* dedicata, dando rilievo, oltre alle condizioni di qualità proprie del settore (quali accessibilità commerciale, puntualità, comfort, sicurezza, informazione all'utenza e trasparenza, accessibilità alle PMR), anche all'integrazione multimodale e alla sostenibilità ambientale.

*Il monitoraggio  
dell'efficiamento nel  
settore del TPL su strada*

Nel periodo di riferimento è proseguita l'attività di applicazione e verifica della delibera n. 48/2017 che disciplina l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento dei servizi soggetti a Oneri di servizio pubblico (OSP). Sulla base dei dati raccolti attraverso il relativo sistema di monitoraggio sarà possibile, nel breve termine, rimodulare l'offerta di servizi nell'ambito delle clausole di flessibilità previste dai Contratti di servizio (CdS), in modo tale da renderla sempre più rispondente alle esigenze di domanda che si evolvono nel tempo.

*I servizi di trasporto  
marittimo e VIR sulla  
determinazione dell'utile  
ragionevole*

Analogamente è proseguita l'attività di monitoraggio dell'applicazione della regolazione dei servizi di trasporto marittimo, in particolare della delibera n. 22/2019, che disciplina lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri e merci da, tra e verso le isole, sia di interesse nazionale che di interesse regionale e locale.

In particolare, l'attività dell'Autorità nell'ultimo anno si è concentrata su alcune criticità derivanti dalla prima applicazione della disciplina sulla determinazione dell'utile ragionevole da riconoscere alle imprese affidatarie di servizi di cabotaggio marittimo, nonché di servizi su strada e per ferrovia, gravati da OSP, che hanno reso necessaria una VIR, avviata con la delibera 157/2022.

Tenuto conto delle risultanze delle valutazioni svolte, si è ritenuto opportuno avviare uno specifico procedimento regolatorio, tuttora in corso, con la delibera n. 244/2022, al fine di estendere l'applicazione della metodologia di determinazione dell'utile ragionevole alle specifiche casistiche individuate nell'ambito del monitoraggio svolto.

*L'adeguamento del servizio  
taxi alle linee guida  
ART*

Nel periodo in considerazione, l'Autorità, in riferimento alle linee guida adottate con la delibera n. 46/2022, relative alla definizione del servizio taxi per regioni ed enti locali, ha fornito pareri a nove Comuni (Parma, Sanremo, Ivrea, Siena, Forlì, Sulmona, Pisa, Torino, Procida) in occasione dell'adeguamento tariffario, dell'ampliamento del contingente o dell'adozione di un nuovo regolamento del servizio in ambito comunale. Sono, inoltre in corso, le attività di collaborazione con la Regione Lombardia, finalizzate



all'adeguamento del livello tariffario del servizio taxi del bacino aeroportuale lombardo, nonché le interlocuzioni con Roma Capitale, relative al nuovo Regolamento per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea e finalizzato a modifiche del sistema tariffario.

Considerando le problematiche emerse, negli ultimi mesi e in vari centri urbani, relative alla inadeguatezza dell'offerta di questo specifico servizio pubblico, le "linee guida taxi" definite dall'Autorità costituiscono un efficace strumento a disposizione degli enti preposti, per prevenire e contenere eventuali criticità relative alla qualità del servizio offerto, alla maggiore flessibilità in ambito tariffario, all'inclusività sociale e all'uniformazione delle procedure per il rilascio di nuove autorizzazioni.

Tali linee guida, a mio parere, offrono anche un riferimento importante a supporto di eventuali azioni governative, non solo a carattere straordinario.

Ho già avuto modo di evidenziare in molteplici occasioni come l'ampliamento delle garanzie a tutela dei diritti dei passeggeri e degli utenti sia un obiettivo strategico di questa Consiliatura.

[I diritti dei passeggeri e degli utenti](#)

All'Autorità, in questo ambito, sono attribuite anzitutto le funzioni di organismo nazionale (*National Enforcement Body – NEB*) responsabile dell'esecuzione dei regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne. Con la legge istitutiva, tuttavia, il legislatore ha voluto assegnare all'Autorità ulteriori funzioni di regolazione *ex ante*, tra le quali il compito, di particolare pregnanza, di definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Con riferimento a tale ultima funzione, nel periodo in esame, l'ART, dopo aver concluso lo scorso anno l'apposita indagine conoscitiva, ha avviato, con la delibera n. 16/2023, un importante procedimento regolatorio, inerente alla "definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di

[La definizione del contenuto minimo degli specifici diritti nel settore autostradale](#)

servizio delle reti autostradali". Con l'atto regolatorio proposto, l'Autorità ha focalizzato la sua attenzione sui profili connessi alla disponibilità e agevole accessibilità delle informazioni, all'accessibilità delle stazioni di ricarica elettrica e di rifornimento, alla gestione dei servizi di telepedaggio e ai sistemi di trattamento dei reclami, nonché ai principali aspetti che incidono sulla qualità attesa dei servizi autostradali, quali la disponibilità e fruibilità delle aree di servizio, di parcheggio e di sosta, con particolare attenzione alle esigenze degli utenti, delle persone a mobilità ridotta e degli autotrasportatori.

Le misure si sono concentrate, altresì, sui rallentamenti del traffico e sulle limitazioni all'uso della infrastruttura autostradale, disservizi rispetto ai quali deve essere anzitutto garantita assistenza agli utenti, sia in termini di adeguata e costante informazione che in termini di soccorso materiale. Inoltre, qualora tali disservizi siano imputabili alla presenza di cantieri rientranti nell'attività programmabile dal concessionario, le misure oggetto di confronto hanno interessato anche il diritto al rimborso del pedaggio versato dagli utenti delle tratte autostradali interessate, definendone criteri e modalità.

Il perimetro di applicazione dell'intervento è stato, inoltre, meglio definito in modo da interessare anche i gestori delle aree di servizio presenti lungo la rete autostradale.

La novità e la complessità delle criticità applicative connesse al tipo di tutela ha richiesto un ampio coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* e, in particolare, dei soggetti destinatari della regolazione, anche attraverso l'attivazione di specifici tavoli tecnici sulle questioni di maggiore rilevanza e delicatezza.

All'esito di questo confronto e dei relativi approfondimenti, è stato posto in consultazione, alla fine dello scorso luglio, con la delibera n. 130/2023, l'atto di regolazione recante le misure relative ai diritti degli utenti autostradali, che può fregiarsi di essere il primo di questo tipo e in questo settore, a livello europeo.

Venendo all'applicazione dei regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri, è proseguita l'attività di vigilanza, nella quale l'Autorità non si è limitata alla mera adozione di provvedimenti di tipo afflittivo, spesso poco efficaci anche per via, come più volte già denunciato, della sostanziale irrisorietà delle sanzioni, ma anche promuovendo, presso i soggetti regolati, iniziative volte a consentire, anche in via di volontaria adesione, le tutele previste dall'ordinamento.

*Applicazione dei regolamenti UE in materia di diritti dei passeggeri*

Al riguardo, segnalo che la recente entrata in vigore del nuovo Regolamento (UE) n. 782/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, ha offerto l'occasione per una revisione complessiva della materia, con la quale, nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 69 del 2023, si è proceduto all'adeguamento della normativa interna. In tale sede sono state pienamente accolte le segnalazioni formulate dall'Autorità, rafforzandone i poteri sanzionatori e, per tale via, l'effettività della tutela dei diritti in questione. Colgo, quindi, l'occasione per ringraziare questo Parlamento, con l'auspicio che si proceda analogamente anche negli ambiti del trasporto via mare e stradale.

*Il Regolamento (UE) n. 782/2021*

Alla tutela del consumatore l'Autorità ha apportato un'ulteriore innovazione, grazie alle attribuzioni derivanti dalla più volte citata legge annuale per il mercato e la concorrenza, introducendo, con la delibera n. 21/2023, la disciplina di prima attuazione della procedura per la risoluzione non giurisdizionale delle controversie (*Alternative Dispute Resolution – ADR*).

*La risoluzione alternativa delle controversie: Alternative Dispute Resolution - ADR*

Il provvedimento adottato tiene conto dei contributi e delle proposte formulate dai portatori di interesse, intervenuti alla consultazione indetta nell'ambito del procedimento.

Grazie anche ad un protocollo di intesa sottoscritto con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), che colgo l'occasione di ringraziare, sono state disciplinate le modalità attraverso le quali altri soggetti possono divenire organismi ADR in questo settore ed è stata istituita un'apposita articolazione nella struttura organizzativa dell'Autorità, denominata "Servizio conciliazioni ART", che si avvale di una specifica piattaforma informatica,

*Conciliaweb*, operativa da aprile scorso, dedicata alla presentazione delle istanze di conciliazione e allo svolgimento delle relative procedure.

Ricordo che la competenza dell'Autorità per la risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra utenti e soggetti economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto, si estende anche ai servizi di trasporto aereo passeggeri, per i quali le funzioni di *National Enforcement Body* sono esercitate dall'ENAC.

A tal riguardo, a due mesi dall'avvio del servizio, sono state presentate oltre cinquemila istanze, prevalentemente relative al settore del trasporto aereo (97,3%).

Da questi numeri si evince che le attività occorrenti per la quotidiana amministrazione delle suddette istanze richiedono un considerevole sforzo organizzativo, con un aumento importante delle risorse da dedicare alle procedure di conciliazione. È, quindi, necessario prevedere nuovi accordi con altri organismi di conciliazione ed altri enti a questo preposti. È, altresì, auspicabile un migliore coordinamento con ENAC per una più efficace gestione dei reclami relativi al trasporto aereo.

#### *La comunicazione istituzionale*

A chiusura della panoramica sul lavoro svolto dall'ART, un cenno alla comunicazione istituzionale esterna, il cui rafforzamento è tra gli obiettivi di Consiliatura. Ricordo, innanzitutto, che essa è orientata a consentire la migliore conoscenza, tra gli utenti dei servizi di mobilità, dei diritti ad essi riconosciuti dall'ordinamento e degli strumenti posti a loro tutela. Nel periodo di riferimento, segnalo l'intensificazione delle attività atte a garantire una maggior presenza dell'Autorità sui nuovi mezzi di comunicazione, quali i canali *social*.

Nell'ambito delle iniziative intraprese per il decennale della costituzione dell'Autorità, è stato prodotto un video istituzionale che racconta i primi dieci anni di attività e che rivolge lo sguardo agli obiettivi futuri. Il filmato sarà presentato nel corso dell'evento celebrativo, previsto ad ottobre prossimo.

Per quanto attiene all'operatività della Autorità, sono lieto di riferire che nel 2023 la misura dell'aliquota contributiva per il funzionamento dell'ART è stata determinata nella misura dello 0,5 per mille del fatturato rilevante dei soggetti interessati, pari alla metà del massimo previsto dalla legge e, soprattutto, per la prima volta inferiore a quella degli anni precedenti, in linea con l'intento dell'Autorità di gravare sui propri contribuenti nella minore misura possibile.

Organizzazione e  
funzionamento

Autofinanziamento

Devo, con grande rammarico, registrare che le imprese eroganti attività di autotrasporto merci sono state prima esonerate dalla corresponsione del contributo per il 2023 (con l'articolo 35 del d.l. n. 48/2023), nonostante esso sia stato precedentemente approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 gennaio 2023, e poi, come già ricordato, lo scorso agosto escluse dall'alveo di competenza dell'Autorità e, quindi, definitivamente esonerate dall'obbligo contributivo.

A tal proposito, vorrei anzitutto rammentare che l'Autorità stessa aveva già previsto un meccanismo di soglie di esenzione, per cui al versamento del contributo era tenuto solo circa il 2% delle imprese operanti nel settore.

Devo, purtroppo, altresì sottolineare che l'esonero dall'obbligo contributivo per una sola categoria di operatori, avrà ripercussioni sulla capacità di programmazione delle attività dell'Autorità e, soprattutto, porrà in capo ad essa la impossibilità di valutare la progressiva riduzione della misura dell'aliquota per la totalità dei soggetti interessati, riduzione che, come dimostra quanto disposto per l'anno in corso, è stata ed è obiettivo di questa Consiliatura. Per queste ragioni, rinnovo nuovamente l'invito al Governo e al Parlamento ad una attenta riflessione sull'opportunità di mantenere l'art. 20 in fase di conversione del d.l. 10 agosto 2023 n. 104.

Passando al personale dell'Autorità, colgo innanzitutto l'occasione per esprimere un vivo ringraziamento al Governo e al Parlamento per l'inserimento nella legge di bilancio 2023, la prima di questo Esecutivo, dell'incremento della dotazione organica di ulteriori 30 unità, auspicata da tempo, e che consentirà all'ART di poter meglio esercitare le proprie competenze nel

Il personale

vasto settore in cui opera.

*Modifica  
dell'organizzazione  
interna*

Altro importante risultato raggiunto lo scorso giugno è costituito dalla nuova organizzazione dell'Autorità, attuando una revisione complessiva della struttura, con la delibera n.109/2023, con la quale si è inteso efficientarne l'organizzazione e il funzionamento sulla base delle esigenze manifestatesi negli ultimi anni e alla luce di quelle future.

*Formazione e attuazione  
degli accordi sindacali*

La valorizzazione del patrimonio delle professionalità di questa Autorità, consolidate in dieci anni, continua a rappresentare una delle priorità del Consiglio, come dimostra l'approvazione del nuovo piano formativo, approvato con delibera n. 238/2022. In linea con tale priorità, è proseguito il lavoro di attuazione degli accordi di intesa perfezionati con le rappresentanze sindacali, volti al miglioramento del sistema di valutazione della *performance* e all'adeguamento del trattamento economico del personale dell'Autorità.

---

*Ringraziamenti*

Prima di avviarmi alle riflessioni finali, mi soffermo brevemente a porgere doverosi e sentiti ringraziamenti.

Innanzitutto, voglio rivolgermi alle donne e agli uomini che lavorano in Autorità, il cui continuo contributo professionale ed umano consente il raggiungimento di sempre più sfidanti risultati, preservando, grazie ad una encomiabile etica deontologica, l'autonomia e l'indipendenza dell'ART.

A tutti loro è rivolto l'apprezzamento ed il ringraziamento mio e del Collegio.

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

Ringrazio, inoltre i Ministeri e le amministrazioni nazionali, centrali e territoriali, con le quali l'Autorità collabora quotidianamente.

In particolare, ringrazio il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, al quale volgo l'auspicio di una più stretta interazione, nel fine comune di tutela dell'interesse pubblico.

Un ringraziamento particolare alla Città di Torino, al Politecnico di Torino e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, alla Regione Piemonte, alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri, al Comando generale del corpo delle capitanerie di porto – Guardia Costiera e a tutte le altre istituzioni con le quali abbiamo protocolli di collaborazione.

Ringrazio, per il loro continuo e preziosissimo supporto, il Segretario generale, il Consigliere giuridico, il Garante etico, il Collegio dei revisori, il Nucleo di valutazione dell'Autorità, l'*Advisory board*, il mio portavoce, il Segretario del consiglio, gli esperti dell'Autorità e tutti i nostri assistenti.

Desidero, infine, volgere un ringraziamento speciale ai miei colleghi Consiglieri e al mio Capo di gabinetto.

---

Avviandomi a concludere, non posso terminare la presentazione della decima Relazione annuale in Parlamento senza una riflessione sul ruolo che l'Autorità ha giocato nei suoi primi dieci anni di vita e sulle evoluzioni necessarie a cogliere i mutamenti del mercato, in essere e futuri. Come già accennato in apertura, a questi temi è dedicato il primo capitolo della Relazione annuale.

[Conclusioni](#)

Gli anni trascorsi costituiscono un arco temporale caratterizzato da una parte iniziale in cui, dopo l'impegnativa fase di start-up, è stata data attuazione alla prima importante regolazione economica di settore, grazie all'impegno profuso dai Componenti della precedente Consiliatura, il Presidente Andrea Camanzi e i Consiglieri Barbara Marinali e Mario Valducci, cui rivolgo un caro saluto e il mio sincero apprezzamento per il lavoro svolto.

[I primi dieci anni di attività](#)

La seconda fase del decennale, invece, che ha visto l'insediamento

della presente Consiliatura nell'ottobre del 2020, è stata caratterizzata da eventi epocali, accennati nell'introduzione a questa presentazione, che hanno generato una rivoluzione nel modo di concepire, da parte delle istituzioni e della collettività, il complesso mondo dei servizi di mobilità e delle infrastrutture di trasporto.

Non sfuggirà, quindi, lo sforzo straordinario cui è stato chiamato il Consiglio in carica nel dare seguito, anche alla luce del nuovo contesto emergenziale, al mandato affidato dal legislatore e al conseguimento degli obiettivi programmatici fissati all'indomani del proprio insediamento.

I cambiamenti che hanno interessato l'intero comparto dei trasporti in questi ultimi anni e tuttora in corso, sollecitano un'urgente riflessione sulle opportunità che ben può cogliere il regolatore per accompagnare il processo di sviluppo economico e di innovazione tecnologica nel mondo dei trasporti, attraverso una regolazione economica indipendente, sostenibile e vicina all'utenza.

*Centralità dell'ART  
nella politica  
europea dei  
trasporti*

L'Autorità, del resto, già ha colto le importanti sfide poste dall'Unione europea per il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica, di apertura al mercato e di maggiore trasparenza nell'accesso alle infrastrutture e ai servizi di trasporto e, volgendo uno sguardo ai principali risultati raggiunti in questo primo ciclo di regolazione, emerge in maniera evidente la centralità del ruolo affidatole nel processo di realizzazione della politica europea dei trasporti.

L'esperienza maturata dall'ART nell'esercizio delle proprie funzioni, insieme alla natura di organismo autonomo e indipendente, consentono di poter trarre nuovi obiettivi, sempre a tutela dell'utenza e a presidio dell'interesse pubblico.

*Il ruolo dell'Autorità  
nelle sfide future*

Sotto tale profilo, considerati gli enormi interessi che ruotano attorno al mondo dei trasporti, il ruolo così esercitato dall'Autorità deve anche intendersi, e mi piace ricordarlo spesso ai miei collaboratori, come un vero



e proprio “presidio di legalità” nei diversi contesti in cui opera: penso, ad esempio, alle funzioni dell’Autorità nell’ambito delle procedure di gara, negli affidamenti in concessione delle aree demaniali, negli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché, più in generale, all’esercizio quotidiano dei propri compiti istituzionali.

Guardando all’immediato futuro, l’Autorità è pronta a dare il proprio contributo anche in riferimento all’attuazione degli ingenti investimenti programmati nelle infrastrutture dei trasporti, non solo sottesi alle linee di intervento previste nel PNRR. La veste di terzietà e le competenze tecniche maturate negli anni candidano l’Autorità ad assumere un ruolo di rilevanza nelle azioni di vigilanza sulla sostenibilità economica di questi investimenti che costituisce, indubbiamente, uno degli elementi di maggiore complessità per il decisore politico.





10

2013  
—  
2023

REPORT