

## RELAZIONE ANNUALE AL PARLAMENTO

Senato della Repubblica  
7 settembre 2022

**ART**



**ART** Autorità  
di Regolazione  
dei Trasporti

---

Presidente  
**NICOLA ZACCHEO**

Componenti del Consiglio  
**CARLA RONCALLO**  
**FRANCESCO PAROLA**

Segretario generale  
**GUIDO IMPROTA**

Capo di gabinetto del Presidente  
**GIOVANNA ORLANDO**

A  
R  
T



# INDICE

Indice numerico delle figure .....	vii
Indice numerico delle tabelle .....	xi
Indice numerico dei focus .....	xiii
Indice delle abbreviazioni .....	xiv

<b>PREMESSA</b> .....	1
-----------------------	---

## PARTE PRIMA - LA REGOLAZIONE DELLE NUOVE FORME DI MOBILITÀ

<b>1. CONTESTO ATTUALE DI RIFERIMENTO</b> .....	3
<b>2. LE TENDENZE EVOLUTIVE DELLA MOBILITÀ DI PASSEGGERI E LE SFIDE PER LA REGOLAZIONE</b> .....	5
2.1 Prospettive di sviluppo della domanda di mobilità .....	5
2.2 Il PNRR e le strategie europee per la mobilità .....	7
<b>3. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ</b> .....	9
3.1 La transizione ecologica .....	9
3.2 La transizione digitale e le nuove forme di mobilità .....	12
3.2.1 I modelli <i>MaaS</i> .....	13
<b>4. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ NELLA MOBILITÀ DEL FUTURO E NELL'ERA DELLE PIATTAFORME DIGITALI</b> .....	15

## PARTE SECONDA - ATTIVITÀ E PROCEDIMENTI

<b>1. IL CONTESTO</b> .....	17
1.1 Introduzione .....	17
1.2 La collaborazione istituzionale e la cooperazione europea e internazionale .....	19
1.2.1 I rapporti con le amministrazioni pubbliche e i protocolli di collaborazione .....	19
1.2.2 La cooperazione in ambito internazionale, UE e plurilaterale .....	20
1.3 La comunicazione istituzionale dell'Autorità .....	22
1.3.1 Il portale web, i canali social e i servizi <i>online</i> .....	23
<b>2. LA REGOLAZIONE DELL'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE</b> .....	26
2.1 L'ambito delle attività .....	26
2.2 L'accesso alle infrastrutture aeroportuali .....	28
2.2.1 La verifica di impatto della regolazione e la revisione dei modelli di regolazione aeroportuale .....	30
2.2.2 La revisione di periodo dei diritti aeroportuali sulla base dei modelli di regolazione vigenti .....	35
2.2.3 Il monitoraggio dell'evoluzione annuale dei diritti aeroportuali sulla base dei modelli di regolazione vigenti .....	36
2.2.4 L'attività di vigilanza sui gestori aeroportuali titolari di contratti di programma concernenti i cd aeroporti in deroga .....	36



2.3 L'accesso alle infrastrutture autostradali .....	37
2.3.1 Il contenzioso avverso le delibere dell'Autorità concernenti i sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali vigenti .....	41
2.3.2 L'attività consultiva .....	44
2.3.2.1 I pareri dell'Autorità sugli aggiornamenti dei piani economico finanziari dei concessionari autostradali .....	44
2.3.3 La quantificazione degli effetti economici sul settore autostradale derivanti dalla emergenza Covid-19 .....	46
2.3.4 Le determinazioni dell'Autorità finalizzate alla regolazione del mercato per la gestione delle aree di servizio autostradali .....	47
2.4 L'accesso alle infrastrutture ferroviarie .....	48
2.4.1 I canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie .....	51
2.4.1.1 Le determinazioni dell'Autorità riguardo al sistema tariffario relativo all'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e ai servizi correlati, proposto da RFI .....	53
2.4.1.2 Le determinazioni dell'Autorità sulle tariffe promozionali per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale .....	54
2.4.1.3 Le determinazioni dell'Autorità in merito ai sistemi tariffari per l'accesso alle infrastrutture regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale e ai servizi correlati .....	55
2.4.1.4 La valutazione di impatto e la revisione di principi e criteri per la determinazione dei canoni e dei corrispettivi per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e alle infrastrutture ferroviarie regionali interconnesse .....	57
2.4.1.5 Il contenzioso avverso i provvedimenti dell'Autorità concernenti la definizione del sistema tariffario di pedaggio dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per il periodo regolatorio 2016-2021 .....	62
2.4.1.5.1 Le determinazioni dell'Autorità sull'ottemperanza alle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte n. 19, n. 23 e n. 25 del 2020 .....	63
2.4.1.5.2 Le determinazioni dell'Autorità sull'ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato 20 aprile 2021, n. 3191 .....	64
2.4.2 L'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari .....	65
2.4.3 Le indicazioni e le prescrizioni dell'Autorità sui prospetti informativi delle reti ferroviarie regolate .....	68
2.4.4 La notifica di nuovi servizi ferroviari e il test di verifica dell'equilibrio economico dei contratti di servizio .....	71
2.4.5 L'attività di vigilanza sulle misure adottate in materia di regolazione ferroviaria .....	72
2.4.5.1 La verifica del recepimento da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale di indicazioni e prescrizioni dell'Autorità sul PIR .....	73
2.4.5.2 La verifica del recepimento da parte dei gestori delle infrastrutture regionali di indicazioni e prescrizioni dell'Autorità sul PIR .....	75
2.4.5.3 L'attività dell'Autorità sul tema dell'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari .....	77
2.5 L'accesso alle infrastrutture portuali .....	80
2.5.1 Le attività di monitoraggio e raccolta dati .....	81
2.6 Le misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni: l'attività di monitoraggio .....	82
<b>3. LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO .....</b>	<b>85</b>
3.1 I servizi di trasporto marittimo .....	88
3.1.1 Lo stato degli affidamenti nel settore: esiti del monitoraggio .....	90
3.1.1.1 I servizi per la continuità territoriale di interesse nazionale .....	90
3.1.1.2 I servizi di interesse regionale e locale .....	92
3.1.2 L'applicazione degli obblighi di contabilità regolatoria definiti dall'Autorità .....	93
3.1.3 Le determinazioni dell'Autorità sul WACC ai fini del calcolo delle compensazioni .....	93
3.1.4 Il recepimento nei nuovi contratti di servizio delle misure dell'Autorità sulle condizioni minime di qualità .....	94
3.2 I servizi di trasporto pubblico locale per ferrovia e su strada .....	95
3.2.1 Lo stato degli affidamenti nel settore: esiti del monitoraggio .....	95



3.2.2 Le determinazioni dell'Autorità in relazione agli ambiti, ai lotti di affidamento, agli obblighi di servizio pubblico e alle tariffe .....	95
3.2.2.1 L'attività consultiva dell'Autorità in merito agli adempimenti richiesti <i>ex delibera n. 48/2017</i> .....	98
3.2.3 Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale .....	99
3.2.4 I profili applicativi della "relazione di affidamento" <i>ex delibera n. 154/2019</i> .....	100
3.2.5 Il recepimento nei nuovi contratti di servizio delle misure dell'Autorità sulle condizioni minime di qualità .....	102
3.2.6 L'applicazione degli obblighi di contabilità regolatoria definiti dall'Autorità .....	105
3.2.7 Le determinazioni dell'Autorità sul WACC ai fini del calcolo delle compensazioni .....	105
3.3 Il servizio di taxi e il trasporto pubblico locale non di linea .....	106
3.3.1 La definizione delle linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi .....	106
3.3.2 L'attività consultiva dell'Autorità: i pareri a regioni e comuni .....	107
3.3.3 L'esercizio dei poteri di legittimazione processuale attiva .....	107
<b>4. I DIRITTI DEI PASSEGGERI E DEGLI UTENTI</b> .....	109
4.1 Le funzioni di regolazione e di <i>enforcement</i> dell'Autorità in materia di diritti dei passeggeri e degli utenti dei servizi di trasporto .....	109
4.2 L'attività svolta in esecuzione dei compiti attribuiti all'Autorità dai regolamenti (CE) n. 1371/2007, (UE) n. 1177/2010 e (UE) n. 181/2011 .....	114
4.2.1 I diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario .....	118
4.2.2 I diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus .....	121
4.2.3 I diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne .....	123
4.3 La regolazione del contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti .....	127
4.4 L'attività di monitoraggio e vigilanza sulla regolazione del contenuto minimo dei diritti degli utenti .....	130
4.4.1 L'attività di vigilanza in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario connotato da OSP .....	130
4.4.2 L'attività di vigilanza in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario, con autobus e marittimo, con riferimento al trattamento dei reclami .....	131
4.5 I pareri dell'Autorità nei procedimenti <i>antitrust</i> in materia di pratiche commerciali scorrette .....	132
4.6 La tutela dei diritti dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta: attività di regolazione e vigilanza .....	134
4.7 Le attività di cooperazione con gli organismi dell'UE in materia di diritti dei passeggeri .....	136
<b>5. L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ</b> .....	141
5.1 Il finanziamento dell'Autorità .....	141
5.2 Il bilancio dell'Autorità .....	144
5.2.1 Gli acquisti di beni e servizi .....	144
5.2.2 Le gestioni in comune con le altre Autorità indipendenti .....	145
5.3 Il personale dell'Autorità .....	145
5.3.1 Le procedure di reclutamento .....	146
5.3.2 Le misure organizzative conseguenti all'emergenza Covid-19 .....	146
5.3.3 Il telelavoro e il lavoro agile ordinario .....	147
5.3.4 La formazione .....	147
5.3.5 La valutazione della <i>performance</i> e le progressioni di carriera .....	147
5.4 I rapporti con le rappresentanze sindacali .....	148
5.5 L'organizzazione dell'Autorità .....	148
5.5.1 La struttura degli uffici .....	148
5.5.2 Gli altri organismi .....	148
5.5.3 Le sedi .....	150
5.6 La trasparenza e la prevenzione della corruzione .....	150
5.7 La protezione dei dati personali .....	150
5.8 L'amministrazione digitale .....	151



5.8.1 La digitalizzazione dei processi e la misurazione dell'azione amministrativa .....	152
5.9 La banca dati dei trasporti .....	153
5.10 Il portale dei dati e delle statistiche dell'Autorità .....	153
5.10.1 L'analisi dei dati e gli strumenti di <i>business intelligence</i> .....	154
5.11 La sicurezza informatica .....	154

## PARTE TERZA - DATI STATISTICI ED ECONOMICI

<b>1. PREMESSA</b> .....	157
<b>2. IL SETTORE AEROPORTUALE</b> .....	158
2.1 Il traffico .....	158
2.2 Aspetti economico-finanziari su un campione di aeroporti .....	169
<b>3. IL SETTORE AUTOSTRADEALE</b> .....	172
3.1 Caratteristiche infrastrutturali e traffico .....	172
3.2 Aspetti economico-finanziari e di qualità .....	178
3.2.1 Le aree di servizio e la diffusione della ricarica elettrica .....	181
<b>4. IL SETTORE FERROVIARIO</b> .....	186
4.1 La rete ferroviaria nazionale e i volumi di traffico .....	186
4.2 Indicatori economico-finanziari dei principali <i>player</i> del settore .....	191
4.3 Qualità del servizio .....	195
4.4 Dati europei – IRG-Rail .....	198
<b>5. IL SETTORE PORTUALE</b> .....	211
5.1 Le Autorità di Sistema Portuale .....	215
5.1.1 I volumi delle AdSP .....	216
5.1.2 I dati economici delle AdSP .....	223
<b>6. LA LOGISTICA DELLE MERCI E GLI IMPIANTI INTERCONNESSI ALLE RETI FERROVIARIE</b> .....	227
6.1 La logistica delle merci .....	227
6.2 Gli impianti interconnessi alle reti ferroviarie .....	228
<b>7. I SERVIZI DI TPL DI LINEA E NON DI LINEA</b> .....	234
7.1 I servizi TPL di linea .....	234
7.1.1 Dati di traffico .....	234
7.1.2 Aspetti economici .....	236
7.2 I servizi TPL non di linea .....	239
7.2.1 Aspetti tecnici .....	239
7.2.2 Aspetti tariffari .....	242
<b>8. LE AUTOLINEE DI MEDIA E LUNGA PERCORRENZA</b> .....	249

## PARTE QUARTA - ATTI E PROVVEDIMENTI

<b>1. LE DELIBERE</b> .....	253
1.1 L'attività di regolazione .....	253
1.2 L'attività di vigilanza .....	255
1.3 L'attività di organizzazione e funzionamento .....	261
<b>2. I PARERI</b> .....	262
2.1 L'attività di regolazione .....	262
2.2 L'attività di vigilanza .....	262



# INDICE NUMERICO DELLE FIGURE

1.	Principali obiettivi della verifica di impatto della regolazione disposta dalla delibera n. 68/2021 .....	31
2.	Obiettivi perseguiti con l'adozione della delibera n. 96/2015 .....	59
3.	Sintesi delle principali caratteristiche della metodologia EET .....	72
4.	Andamento delle sanzioni irrogate per modalità di trasporto – Anni 2015-2022 .....	113
5.	Tutela dei diritti dei passeggeri nei settori di trasporto: distribuzione per tipo di istanza – Anni 2014-2022 .....	116
6.	Andamento delle istanze nel contesto della pandemia – Anni 2020-2022 .....	116
7.	Tutela dei diritti dei passeggeri nei settori di trasporto: andamento trimestrale delle istanze ricevute – Anni 2014-2022 .....	117
8.	Andamento complessivo delle istanze ricevute – Anni 2014-2022 .....	117
9.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: distribuzione istanze per motivo di doglianza – Anni 2021-2022 .....	118
10.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: istanze pervenute in relazione alla tipologia di servizio – Anni 2021-2022 .....	119
11.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: fattispecie normative contestate nei procedimenti conclusi – Anni 2015-2022 .....	120
12.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: esito dei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2022 .....	120
13.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2021-2022 .....	121
14.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio – Anni 2021-2022 .....	122
15.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2015-2022 .....	123
16.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: esito dei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2015-2022 .....	123
17.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2021-2022 .....	125
18.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio – Anni 2021-2022 .....	125
19.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2015-2022 .....	126
20.	Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: esito dei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2015-2022 .....	127
21.	Organigramma dell'Autorità .....	149



22. Mappa degli scali aeroportuali italiani aperti al traffico commerciale – Anno 2022 .....	159
23. Andamento traffico passeggeri – Anni 2016-2021 .....	159
24. Traffico passeggeri nei paesi europei – Anni 2020-2021, variazione percentuale 2021 rispetto al 2019 .....	160
25. Principali aeroporti europei per numero di passeggeri trasportati – Anni 2019-2021 .....	162
26. Andamento movimenti di aeromobili – Anni 2016-2021 .....	163
27. Movimenti di aeromobili per aeroporto – Anni 2020-2021 .....	163
28. Andamento traffico merci – Anni 2016-2021 .....	163
29. Tonnellate di merci per aeroporto – Anni 2020-2021 .....	164
30. Passeggeri suddivisi per ambito di origine/destinazione – Anni 2016-2021 .....	165
31. Mappa aeroporti pax nazionali e internazionali – Anno 2021 .....	166
32. Principali 10 aeroporti italiani per passeggeri traffico commerciale nazionale – Anni 2020-2021 .....	167
33. Principali 10 aeroporti italiani per passeggeri traffico commerciale internazionale – Anni 2020-2021 .....	167
34. Traffico aereo nazionale e internazionale: ripartizione tra tradizionale e <i>low cost</i> – Anni 2020-2021 .....	167
35. <i>Benchmark</i> nazionale sui diritti aeroportuali – Anno 2021 .....	169
36. Composizione percentuale dei ricavi <i>aviation</i> e non <i>aviation</i> – Anni 2019-2020 .....	170
37. Ammontare dei ricavi <i>aviation</i> e non <i>aviation</i> – Anno 2020 .....	170
38. Totale di valore e costi della produzione – Anni 2019-2020 .....	171
39. Valore della produzione – Anno 2020 .....	171
40. Mappa della rete autostradale italiana in esercizio .....	173
41. La concentrazione della gestione della rete autostradale a pedaggio (trafori esclusi) .....	175
42. Evoluzione dei volumi di traffico nelle autostrade a pedaggio italiane per tipologia di veicolo .....	176
43. Percentuale di rete classificata di montagna/pianura – Anno 2021 .....	176
44. Evoluzione dei ricavi lordi da pedaggio .....	178
45. Evoluzione della spesa per manutenzioni ordinarie .....	178
46. Evoluzione della spesa per investimenti .....	179
47. Evoluzione degli indicatori di qualità .....	180
48. Evoluzione degli altri ricavi della gestione autostradale .....	180
49. Evoluzione degli indicatori di redditività: utile netto ed EBIT <i>margin</i> .....	180
50. Aree di servizio sulla rete autostradale italiana – Anno 2019 .....	181
51. Parco veicoli in rapporto alla popolazione e all'estensione della rete autostradale in Europa – Anno 2020 .....	184
52. Composizione parco auto italiano di vetture a carburanti alternativi – Anno 2020 .....	185
53. Percentuale di autoveicoli a carburanti alternativi in Europa – Anno 2020 .....	185
54. Ripartizione infrastruttura ferroviaria italiana, tra RFI, interconnessa e isolata differenziate tra elettrificate e non elettrificate – Anno 2020 .....	187
55. Andamento indicizzato del traffico passeggeri – Anni 2004-2020 (Anno base 2004) .....	188
56. Andamento indicizzato del traffico merci – Anni 2004-2020 (Anno base 2004) .....	189
57. Ripartizione produzione RFI in treni-km per segmenti di mercato – Anno 2020 .....	190



58. Andamento della domanda di traffico passeggeri nel settore ferroviario OSP – Anni 2015-2020 (Anno base 2014) .....	190
59. Andamento dell'offerta di traffico passeggeri nel settore ferroviario OSP – Anni 2015-2020 (Anno base 2014) .....	191
60. Ripartizione ricavi da pedaggio RFI per segmenti di mercato – Anno 2020 .....	191
61. Tariffa media unitaria per segmenti di mercato del pedaggio sulla rete RFI – Anno 2019 .....	192
62. Andamento ricavi e costi operativi RFI – Anni 2010-2020 .....	192
63. Andamento ricavi e costi operativi Trenitalia – Anni 2010-2020 .....	194
64. Andamento ricavi e costi operativi Italo-NTV – Anni 2010 - 2020 .....	195
65. Livello medio di puntualità dei servizi ferroviari passeggeri – Anni 2018-2021 .....	196
66. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario pax servizi OA – Anni 2018-2021 .....	196
67. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario pax OSP Lunga percorrenza – Anni 2018-2021 .....	197
68. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario pax OSP Regionali – Anni 2018-2021 .....	197
69. Livello medio di puntualità dei servizi ferroviari merci – Anni 2018-2021 .....	198
70. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario merci – Anni 2018-2021 .....	198
71. Estensione della rete ferroviaria dei principali Paesi europei – Anno 2020 .....	199
72. Ripartizione delle tipologie di rete elettrificata e non – Anno 2020 .....	200
73. Densità della rete rispetto alla estensione geografica e alla popolazione (km di rete) – Anno 2020 .....	201
74. Intensità di utilizzo della rete in treni-km al giorno per km di rete – Anno 2020 .....	202
75. Numero di imprese ferroviarie nel settore passeggeri – Anno 2020 .....	203
76. Numero di imprese ferroviarie nel settore merci – Anno 2020 .....	204
77. Traffico totale in milioni di treni-km – Anno 2020 .....	205
78. Composizione percentuale del traffico tra merci e passeggeri in treni-km – Anno 2020 .....	206
79. Composizione percentuale del traffico passeggeri in termini di passeggeri-km – Anno 2020 .....	207
80. Composizione percentuale del traffico merci in termini di tonnellate-km – Anno 2020 .....	208
81. Indice di rotazione portuale – Anno 2021 .....	213
82. Indici LSCI e PLSCI per il traffico di <i>container</i> – Anno 2021, Q4 .....	214
83. Le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) – Anno 2021 .....	216
84. Traffico marittimo nei porti gestiti dalle AdSP suddiviso per tipologia – Anni 2019-2021 .....	217
85. Suddivisione tipologica delle merci transitate nei porti gestiti dalle AdSP – Anno 2021 .....	217
86. Merce movimentata nei porti gestiti dalle AdSP – Anni 2020-2021 .....	218
87. Classifica delle AdSP per tipologia di merci movimentate – Anni 2020-2021 .....	219
88. Container movimentati nei porti gestiti dalle AdSP – Anni 2020-2021 .....	220
89. Principali porti europei per traffico di <i>container</i> – Anni 2019-2021 .....	221
90. Movimenti di passeggeri nei porti gestiti dalle AdSP – Anni 2020-2021 .....	222
91. Classifica delle AdSP per movimenti passeggeri – Anni 2020-2021 .....	222
92. Principali porti europei per traffico di passeggeri – Anni 2019-2021 .....	223
93. Rendiconto generale dell'attività delle AdSP – Anno 2020 .....	224
94. Ripartizione delle entrate e delle uscite totali delle AdSP – Anno 2020 .....	225



95. Composizione delle tasse riscosse dalle AdSP – Anno 2020 .....	226
96. Numero di imprese e addetti nella logistica in Italia – Anno 2021 .....	228
97. Afferenza degli impianti interconnessi ai corridoi merci europei – Anno 2021 .....	229
98. Tipologia degli impianti ferroviari raccordati alla rete RFI o interconnesse – Anno 2021 .....	230
99. Tipologia di impianti ferroviari raccordati alla rete RFI per area geografica – Anno 2021 .....	230
100. La rete degli interporti e corridoi TEN-T – Anno 2021 .....	231
101. Treni movimentati negli interporti e tasso di variazione – Anno 2021; variazione 2021 rispetto al 2020; variazione 2021 rispetto al 2019 .....	232
102. Traffico intermodale negli interporti e tasso di variazione – Anno 2021; variazione 2021 rispetto al 2020; variazione 2021 rispetto al 2019 .....	233
103. Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di autolinee TPL – Anni 2014-2019 .....	235
104. Ripartizione modale degli spostamenti giornalieri verso scuola e lavoro – Anno 2020 .....	236
105. Composizione dei proventi totali relativi ai servizi TPL – Anno 2019 .....	236
106. Proventi del TPL per passeggero trasportato – Anno 2019 .....	237
107. Costo pubblico e ricavi da traffico nel TPL – Anni 2016-2019 .....	238
108. Distribuzione dei comuni del campione per macroregione/regione – Anni 2018-2019 .....	240
109. Numero di licenze taxi e autorizzazioni NCC nel campione di comuni – Anni 2018-2019 .....	240
110. Rapporto fra taxi e popolazione residente per il campione di comuni – Anni 2018-2019 .....	241
111. Rapporto fra taxi ed estensione territoriale per il campione di comuni – Anni 2018-2019 .....	241
112. Vetustà delle autovetture taxi nei comuni del campione – Anni 2018-2019 .....	242
113. Prezzo della corsa <i>standard</i> nei comuni del campione con popolazione inferiore a 30.000 abitanti – Anni 2018-2019 .....	244
114. Prezzo della corsa <i>standard</i> nei comuni del campione con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti - Anni 2018-2019 .....	245
115. Prezzo della corsa <i>standard</i> nei comuni del campione con popolazione superiore a 100.000 abitanti – Anni 2018-2019 .....	246
116. Composizione del prezzo della corsa <i>standard</i> lunga nei capoluoghi di regione e città metropolitane – Anni 2018-2019 .....	247
117. Modalità di calcolo del supplemento notturno/festivo – Anni 2018-2019 .....	247
118. Supplementi tipici del servizio taxi e diffusione tra i comuni del campione – Anni 2018-2019 .....	248
119. Principali rotte nazionali delle autolinee a media e lunga percorrenza: aeroporti esclusi e aeroporti inclusi – Anno 2021, secondo semestre .....	249
120. Indice di prezzo (€/km) delle principali rotte per autolinee a media e lunga percorrenza – Anno 2021, secondo semestre .....	250
121. Indice di prezzo medio (ponderato) dei viaggi in autobus a media e lunga percorrenza – Anni 2017-2021 .....	251
122. Principali imprese di autolinee MLP – Anni 2018-2020 .....	251



# INDICE NUMERICO DELLE TABELLE

1. Status applicativo della delibera n. 56/2018 .....	84
2. Contratti di servizio in vigore aventi a oggetto servizi di trasporto marittimo di interesse nazionale e regionale .....	91
3. Esiti delle verifiche del mercato condotte dal MIMS per i collegamenti marittimi di interesse nazionale e delle relative procedure di affidamento .....	91
4. Corrispettivi relativi agli affidamenti relativi ai collegamenti con isole maggiori e Tremiti .....	92
5. Esiti delle verifiche del mercato condotte dalla Regione Autonoma della Sardegna e delle procedure di affidamento per i collegamenti marittimi con le isole minori .....	93
6. Valori del WACC rilasciati dall'Autorità <i>ex misura</i> 10, punto 1, delibera n. 22/2019 .....	94
7. Contratti di servizio in vigore aventi a oggetto servizi di trasporto passeggeri per ferrovia .....	96
8. Accordi quadro vigenti: dati previsionali .....	103
9. Valori del WACC rilasciati dall'Autorità <i>ex misura</i> 17.1 della delibera n. 154/2019 .....	105
10. Servizio di taxi. Pareri adottati dall'Autorità dal 6 agosto 2021 al 15 giugno 2022 .....	107
11. Le fonti europee, nazionali e i regolamenti dell'Autorità in materia di tutela dei diritti dei passeggeri .....	109
12. Atti di regolazione adottati dall'Autorità in materia di tutela dei diritti dei passeggeri .....	110
13. Provvedimenti di regolazione <i>ex ante</i> : le misure a tutela delle PMR .....	135
14. Passeggeri trasportati per aeroporto – Anno 2021 .....	161
15. I primi 10 operatori in Italia in base al n. totale di passeggeri trasportati, e il rapporto col totale del traffico – Anno 2021 .....	168
16. Aeroporti con sistema tariffario ART .....	168
17. Estensione della rete autostradale in alcuni Paesi europei .....	173
18. La rete autostradale italiana in concessione a pagamento (esclusi i trafori internazionali) .....	174
19. I trafori internazionali nella rete autostradale italiana a pagamento .....	175
20. La rete autostradale gestita da ANAS S.p.A. ....	175
21. Tariffe autostradali in vigore al 1° gennaio 2020 .....	177
22. Dotazione di punti di ricarica elettrica, GNC e GNL per concessionari autostradali – Anno 2020 .....	182
23. Ripartizione della infrastruttura ferroviaria nazionale – Anno 2021 .....	187
24. Dati di traffico passeggeri – Anni 2016-2020 .....	188



25. Dati di traffico merci – Anni 2016-2020 .....	189
26. Risultati economico finanziari di RFI S.p.A. – Anni 2017-2020 .....	193
27. Dati di traffico passeggeri Trenitalia – Anni 2017-2020 .....	193
28. Risultati economico finanziari di Trenitalia S.p.A. – Anni 2017-2020 .....	194
29. Risultati economico finanziari di Italo-NTV S.p.A. – Anni 2017-2020 .....	195
30. Traffico passeggeri-km e rapporto tra passeggeri-km per treno-km – Anno 2020 .....	210
31. Traffico merci in tonnellate-km e rapporto tra tonnellate-km per treno-km – Anno 2020 .....	210
32. Dati riepilogativi dell'offerta nel settore portuale marittimo nazionale – Anni 2019-2020 .....	212
33. Volumi di traffico del trasporto marittimo nazionale – Anni 2019-2020 .....	212
34. <i>Benchmark</i> delle navi approdate in alcuni Paesi europei del Mediterraneo – Anno 2021 .....	213
35. Caratteristiche dei servizi di TPL: offerta e domanda – Anno 2019 .....	234
36. Composizione dei proventi totali relativi ai servizi TPL – Anno 2019 .....	236
37. Risorse per il TPL delle regioni a statuto ordinario – Anni 2019-2021 .....	238
38. Struttura tariffaria del servizio taxi nei capoluoghi di regione e città metropolitane – Anni 2018-2019 .....	243



# INDICE NUMERICO DEI FOCUS

1. Campagna di comunicazione TV e Radio 2021: diffusione e indici di ascolto .....	23
2. Primo evento di <i>team building</i> ART: "La tua preparazione farà la differenza" .....	24
3. I servizi <i>online</i> disponibili sul portale <i>web</i> ART .....	25
4. Approfondimento relativo agli atti convenzionali dei gestori aeroportuali ADR S.p.A. e SEA S.p.A .....	37
5. Regolazione tariffaria per i servizi alle imprese ferroviarie non ricompresi nel PMdA. Verifica di impatto della regolazione .....	61
6. Regolazione tariffaria per l'accesso alle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale e per i servizi forniti alle imprese ferroviarie. Verifica di impatto della regolazione .....	62
7. Finalità e fasi <i>ex delibera</i> ART n. 22/2019 .....	89
8. Le aggregazioni di imprese nel TPL su strada .....	97
9. Finalità e fasi <i>ex delibera</i> ART n. 48/2017 .....	97
10. Finalità e fasi <i>ex delibera</i> ART. n. 120/2018 .....	99
11. La relazione di affidamento <i>ex delibera</i> ART. n. 154/2019 .....	101
12. Possibili evoluzioni del sistema sanzionatorio .....	111
13. Principali interventi delle imprese a tutela dei passeggeri, a seguito delle proposte avanzate dall'Autorità .....	112
14. Le indicazioni interpretative della Corte di giustizia sul regolamento (UE) n. 1177/2010 .....	124
15. Sintesi del documento di valutazione del regolamento (UE) 1177/2010 .....	137
16. Sintesi del documento di valutazione del regolamento (UE) 181/2011 .....	138
17. Il perimetro dei soggetti tenuti al pagamento del contributo: orientamenti giurisprudenziali .....	141
18. Parco auto italiano e veicoli a carburanti alternativi .....	184



# INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

<b>ADM</b>	Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli
<b>AdSP</b>	Autorità di sistema portuale
<b>AGCM</b>	Autorità garante della concorrenza e del mercato
<b>AGCOM</b>	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
<b>AgID</b>	Agenzia per l'Italia digitale
<b>ANAC</b>	Autorità nazionale anticorruzione
<b>ANAS</b>	Azienda nazionale autonoma delle strade S.p.A.
<b>ANSFISA</b>	Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali
<b>ARERA</b>	Autorità di regolazione per energia reti e ambiente
<b>ART</b>	Autorità di regolazione dei trasporti
<b>AV/AC</b>	Alta velocità/Alta capacità
<b>c.</b>	comma
<b>CAD</b>	Codice dell'amministrazione digitale
<b>CdP</b>	Contratti di programma
<b>cfr.</b>	confronta
<b>CIN</b>	Capitale investito netto
<b>CIPE</b>	Comitato interministeriale per la programmazione economica
<b>CMQ</b>	Condizioni minime di qualità
<b>ENAC</b>	Ente nazionale per l'aviazione civile
<b>ENRBB</b>	<i>European network of rail regulatory bodies</i>
<b>ERA</b>	<i>European union agency for railways</i>
<b>GI</b>	Gestore dell'infrastruttura
<b>IRG-Rail</b>	<i>Independent regulators' group - Rail</i>
<b>ITS</b>	<i>Intelligent Transportation System</i>
<b>MaaS</b>	<i>Mobility as a service</i>
<b>MEF</b>	Ministero dell'Economia e delle finanze
<b>MIMS</b>	Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili
<b>MIT</b>	Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti
<b>NCC</b>	Noleggio auto con conducente
<b>NEB</b>	<i>National enforcement body</i>
<b>OCSE</b>	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
<b>OSP</b>	Obblighi di servizio pubblico
<b>PEF</b>	Piano economico-finanziario
<b>PIA</b>	Prospetto informativo dell'autostazione
<b>PIR</b>	Prospetto Informativo della rete
<b>PMdA</b>	Pacchetto minimo di accesso
<b>PMR</b>	Persone a mobilità ridotta
<b>PNC</b>	Piano nazionale complementare
<b>PNRR</b>	Piano nazionale di ripresa e resilienza
<b>PRO</b>	Piano di raggiungimento obiettivi regolatori
<b>RPCT</b>	Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza
<b>TEN-T</b>	Rete transeuropea dei trasporti
<b>TPL</b>	Trasporto pubblico locale
<b>WACC</b>	<i>Weighted average cost of capital</i> (costo medio ponderato del capitale)



# PREMESSA

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche Autorità o ART), ai sensi e per gli effetti dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214 e s.m.i. (di seguito anche Decreto o decreto istitutivo), riferisce annualmente alle Camere evidenziando, tra l'altro, lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e quella ancora da definire, previsione che costituisce la specificazione del generale obbligo, comune a tutte la Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, di cui all'articolo 2, comma 12, lettera i), della legge 14 novembre 1995, n. 481 *"Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"*.

La presentazione della Relazione annuale è anche l'occasione per rappresentare al Parlamento le iniziative che l'Autorità intende intraprendere per assicurare, attraverso la propria azione regolatoria, la progressiva apertura alla concorrenza dei comparti del trasporto, l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture di trasporto, la tutela di utenti e consumatori, la qualità dei servizi offerti nello strategico settore del trasporto.

La mobilitazione di risorse economiche pubbliche, attuata in risposta alla crisi pandemica, a livello nazionale e soprattutto europeo, è stata l'occasione, per i decisori politici, di avviare un ripensamento delle politiche economiche e della programmazione degli obiettivi dei prossimi decenni e tale ripensamento coinvolge radicalmente la concezione della mobilità. In questo contesto urge, quindi, riprendere e approfondire la riflessione già portata avanti negli ultimi anni, sull'impatto che la transizione digitale e quella ecologica possono avere sulla regolazione nel settore dei trasporti e, viceversa, come quest'ultima potrebbe favorirle o assecondarle.

A questa riflessione è dedicata la prima parte della Relazione annuale dell'Autorità. In essa si approfondirà dapprima il ruolo della regolazione dell'Autorità in rapporto alla transizione ecologica, ripercorrendo le principali misure adottate nel corso dell'attività in tale ambito; successivamente si svolgerà una panoramica sulle dinamiche relative alle piattaforme digitali, sia in relazione al loro impatto sulle politiche concorrenziali in generale, sia con specifico riferimento alla loro applicazione alle nuove forme di mobilità.

I due temi, intimamente connessi, saranno quindi oggetto delle conclusioni, in cui si ipotizzerà una prospettiva per i possibili interventi futuri dell'Autorità in questi ambiti, al fine di coniugare la sua attività, naturalmente vocata all'innovazione e all'evoluzione dei mercati e dei servizi, ai principi ai quali è ispirata la sua istituzione.

Segue, nella seconda parte, la descrizione delle attività svolte dall'Autorità nel periodo compreso dal 6 agosto 2021 al 15 giugno 2022.

La terza parte della Relazione contiene i dati economici inerenti alle diverse modalità di trasporto e relativi servizi e infrastrutture, che sono organizzati in considerazione della loro rilevanza per le finalità della regolazione.

La parte quarta riporta gli estremi dei provvedimenti adottati e dei pareri rilasciati nell'ambito dell'attività consultiva nel periodo di riferimento.



# 1. LA REGOLAZIONE DELLE NUOVE FORME DI MOBILITÀ



# 1. CONTESTO ATTUALE DI RIFERIMENTO

Lo stato dei trasporti e l’evoluzione dei volumi di traffico nella seconda parte del 2021 sono stati caratterizzati dal progressivo superamento della fase più critica dell’emergenza pandemica da Covid-19 che ha colpito l’Italia e il mondo nei due anni precedenti. In particolare dai dati riferiti all’ultima parte del 2021<sup>1</sup>, si registra un evidente miglioramento della situazione rispetto al 2020 per tutte le modalità di trasporto, con aumenti, per i vari settori, compresi tra il 15% e il 40%. Nel primo trimestre del 2022<sup>2</sup> questa tendenza è stata confermata dalla netta ripresa rispetto a quanto osservato in analogo periodo del 2021, con incrementi, per i vari comparti, compresi tra il 7% per il traffico autostradale delle merci e il 269% per la domanda passeggeri su servizi ferroviari ad alta velocità (AV), sino al 401% per la domanda passeggeri su servizi aerei<sup>3</sup>.

Rispetto alla situazione prepandemica, invece, si registrano tendenze variegate, con il traffico stradale e ferroviario di passeggeri ancora molto inferiore a quello del 2019 (con differenziali negativi tra il 7% e il 43%), mentre, per ciò che concerne il traffico stradale di veicoli pesanti, si conferma un’accelerazione degli spostamenti, ormai stabilmente superiori a quelli del 2019 (+2% sulla rete autostradale e +5% su quella ANAS nel primo trimestre del 2022).

Il culmine di questo lento ma costante processo di “ritorno alla normalità”, in particolare per ciò che concerne il trasporto pubblico, può essere fatto coincidere con la cessazione dello stato di emergenza, dichiarata nel nostro Paese alla fine di marzo 2022, i cui effetti saranno analizzabili solo nei prossimi mesi.

Si assiste a una lenta ripresa nei vari ambiti di trasporto, ivi incluso il trasporto pubblico collettivo, ma permangono gli effetti strutturali direttamente o indirettamente derivati dalla pandemia, che, sul piano economico e so-

ciale, sono potenzialmente forieri di cambiamenti epocali, che interessano in modo diretto anche il settore dei trasporti.

Come noto, l’Unione europea ha inteso rispondere alla crisi economica derivata dalla pandemia con le risorse stanziate nell’ambito del *Next Generation EU* (NGEU), allo scopo di guidare gli Stati membri verso un livello armonizzato e il più possibile uniforme ai *target* individuati nell’ambito di settori strategici, tra i quali rilevano la transizione ecologica e la transizione digitale.

In tale contesto è quantomai urgente riprendere e approfondire la riflessione già avviata negli ultimi anni, sugli effetti che tali innovazioni possono avere sulla regolazione nel settore dei trasporti e, viceversa, come quest’ultima potrebbe favorirle o assecondarle.

A tale riguardo, appare utile in questa sede evidenziare come l’attività regolatoria dell’ART, per certi aspetti anticipando gli obiettivi delle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si sia già mossa nella direzione di favorire la transizione ecologica nell’ambito dei trasporti, attraverso la regolazione degli assetti di settore.

Nelle vesti di regolatore indipendente e in ragione delle specifiche competenze attribuite dal decreto istitutivo, l’Autorità è naturalmente preposta ad adeguare la disciplina di settore all’evoluzione tecnologica e scientifica, mediante procedimenti regolatori volti alla definizione di misure che concorrono a determinare esternalità positive di carattere ambientale.

Allo stesso modo, l’azione dell’Autorità ha riguardato anche interventi di regolazione settoriale nell’ambito dello sviluppo della multimodalità, questione intima-

1 Report dell’Osservatorio sulle tendenze di mobilità durante l’emergenza sanitaria – IV trimestre 2021, [https://www.mit.gov.it/nfsmgov/files/media/notizia/2022-01/REPORT\\_IV%20trimestre%202021.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmgov/files/media/notizia/2022-01/REPORT_IV%20trimestre%202021.pdf)

2 Report dell’Osservatorio sulle tendenze di mobilità durante l’emergenza sanitaria – I trimestre 2022, <https://www.mit.gov.it/nfsmgov/files/media/notizia/2022-05/Report%20Tendenze%20Mobilit%C3%A0%20%20Trimestre%202022.pdf>

3 Per questi ultimi, in particolare, come indicato nella Parte Terza della presente Relazione, con riferimento all’annualità 2021 si è registrato un aumento del traffico merci del 52,5% e del traffico passeggeri del 31,5% rispetto al traffico merci.



mente connessa alle tematiche di mobilità sostenibile anche attraverso gli strumenti dell'innovazione digitale.

Le piattaforme tecnologiche nell'ambito delle nuove forme di mobilità rappresentano una tematica di estremo interesse per l'Autorità. Il *Mobility as a service (MaaS)*, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo di questa prima parte della Relazione, impone una rivoluzione dei servizi di trasporto che, attraverso la maggiore integrazione tra mobilità collettiva, mobilità individuale e gli strumenti della digitalizzazione, consentono ai cittadini un accesso immediato al servizio di trasporto. Isolate iniziative locali

in ambito *MaaS* sono già sorte sul territorio italiano, proponendo scelte di mobilità sostenibile, alternative all'auto privata, attraverso l'accesso a un'unica applicazione ed un unico strumento di pagamento.

Quale soggetto regolatore, l'Autorità guarda con estrema attenzione al processo evolutivo in corso e alle innovazioni attese nel settore dei trasporti che investiranno, necessariamente, la filiera produttiva del Paese, impattando anche sulla struttura dei mercati. A queste tematiche è dedicato un approfondimento nelle pagine che seguono.



## 2. LE TENDENZE EVOLUTIVE DELLA MOBILITÀ DI PASSEGGERI E LE SFIDE PER LA REGOLAZIONE

La realizzazione dei processi di transizione ecologica e digitale pone sfide, in parte inedite, alla regolazione economica che richiedono non tanto un ampliamento degli strumenti di intervento (*in primis* sistemi di incentivazione, di premio e sanzione), quanto un loro adattamento a problematiche relative al corretto funzionamento dei mercati che assumono contorni diversi. Tra queste emerge con particolare rilievo la ridefinizione in corso e, ancor più, in prospettiva, del perimetro del trasporto pubblico come settore ampiamente regolato che, sin da ora, è più corretto ricomprendersi nel concetto di trasporto o mobilità collettiva, così da includere anche le nuove forme di

mobilità su piattaforma, recentemente affermate, e per coglierne la valenza in termini di sostenibilità.

Nell'ultimo anno in cui sono disponibili le rilevazioni, la quota modale della mobilità collettiva<sup>4</sup> si attestava al 10,8% nel 2019 e al 5,4% nel 2020<sup>5</sup> (anno tuttavia anomalo per gli effetti della prima fase della pandemia da Covid-19), una percentuale ancora troppo bassa per trarre guardare gli obiettivi della transizione ecologica fissati dal legislatore, interrogando la stessa regolazione circa gli strumenti più adeguati ad un suo incremento.

### 2.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA DOMANDA DI MOBILITÀ

Per quanto riguarda la mobilità dei passeggeri, l'evoluzione dei relativi modelli nel medio-lungo termine può essere compresa analizzando le sue diverse componenti, con riferimento, in particolare, alle motivazioni prevalenti di spostamento, nonché alla durata degli stessi: spostamenti di corto raggio (o su brevi distanze) e a lungo raggio (o su percorrenze medio-lunghe).

Al riguardo si osserva nel tempo una costante riduzione degli spostamenti sistematici, legati a motivazioni di lavoro e studio, e una contestuale variazione della domanda occasionale, che parrebbe indicare possibili cambiamenti strutturali delle esigenze di mobilità (*infra*)<sup>6</sup>.

In Italia, come in altri Paesi europei, il ridimensionamento della quota di spostamenti sistematici è in corso da circa un decennio, sia per il corto che per il lungo raggio, e può essere correlata, in particolare, ai seguenti fenomeni, che tenderanno ad accentuarsi nei prossimi anni: *i)* l'aumento della popolazione inattiva, dovuto alla riduzione dell'oc-

cupazione e a dinamiche demografiche (e.g. il progressivo invecchiamento della popolazione); *ii)* la riduzione degli spostamenti scuola/lavoro, in relazione ad un incremento della flessibilità oraria e alla diffusione di lavoro da remoto (anche a livello di occupazione invariato o in crescita) e al ricorso alla didattica a distanza, risultato significativo in particolare nel periodo emergenziale.

Con riguardo alla componente occasionale della domanda di mobilità, generalmente meno rilevante di quella sistematica, la tendenza alla riduzione è riconducibile a: *i)* maggiore diffusione rispetto al passato del commercio elettronico, con riduzione degli spostamenti da e per negozi fisici; *ii)* orientamento a stili di vita maggiormente sostenibili, con conseguente riduzione degli spostamenti e/o scelta di forme di mobilità attiva e diffusione del turismo sostenibile e di prossimità; *iii)* riduzione degli spostamenti per grandi eventi riconducibili a svago/lavoro.

<sup>4</sup> Definita quale somma degli spostamenti effettuati tramite mezzi di trasporto collettivi, urbani (autobus urbano, metro, tram ecc.) ed extraurbani (autobus di lunga percorrenza, treno locale e di lunga percorrenza, aereo, traghetto/nave, etc.), e altri mezzi, anche individuali, ma a disponibilità pubblica (taxi, NCC, car sharing, piattaforme car pooling).

<sup>5</sup> Isfort (2021) "18° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Governare le transizioni per una ripresa sostenibile".

<sup>6</sup> Sebbene il riferimento alla motivazione prevalente non consenta di cogliere la tendenza crescente agli spostamenti concatenati e le loro implicazioni per l'uso del trasporto pubblico (cfr. Hensher, D., e Reyes, A. (2000). "Trip chaining as a barrier to the propensity to use public transport". *Transportation* 27 (4), 341-361).



Tra le tendenze idonee a generare variazioni di segno positivo della domanda occasionale emergono invece: *i/* la diffusione di nuovi lavori e attività, come rilevato negli ultimi decenni specularmente alla riduzione della mobilità sistematica; *ii/* l'incremento dei livelli di reddito e istruzione, che generano una maggiore domanda di spostamento per viaggi e fruizione di eventi, ancorché con modalità più sostenibili.

Nello scenario *post-pandemico*, può ritenersi plausibile attendersi un riequilibrio delle due componenti della mobilità, a vantaggio di quelle non sistematiche e a più corto raggio. Assai incerti sono invece gli effetti sulle diverse modalità di trasporto generati dall'utilizzo dell'auto privata rispetto alla mobilità collettiva. Se la propensione all'uso della vettura privata, da una parte, è frenata da ragioni di natura socioeconomica e ambientale<sup>7</sup>, può rafforzarsi, dall'altra, per la progressiva disponibilità sul mercato di mezzi sempre meno inquinanti e di incentivi all'acquisto. Così come un aumento della quota modale di mobilità collettiva non può derivare solo da un mutato atteggiamento culturale dell'utenza, basato sulla maggiore sensibilità verso i cambiamenti climatici, ma richiede anche specifici interventi strutturali, gestionali e di *governance* del settore.

Un ulteriore fattore che incide sulla domanda di mobilità è rappresentato della costante crescita del processo di urbanizzazione a livello mondiale e dai correlati cambiamenti nell'organizzazione delle città. Secondo stime delle Nazioni Unite, oggi il 55% della popolazione mondiale vive in centri urbani (4,2 miliardi di persone su un totale di 7,7) e nel 2050 la quota di popolazione che vivrà in città sarà pari al 68%<sup>8</sup>. In tale contesto, l'urgenza per un'efficace riduzione degli impatti climatici, che consenta di migliorare la qualità della vita nelle città, attribuisce un ruolo centrale alla mobilità e alle innovazioni a essa correlate.

Sulla futura configurazione dei sistemi di mobilità urbana potrà, inoltre, influire l'affermazione di paradigmi quali le città multipolari, già adottati in alcuni centri europei, che prevedono l'organizzazione del territorio sulla base di una pluralità di centri attrattori, attraverso maggiore auto-contenimento delle funzioni di produzione e consumo delle comunità (lavoro a casa, acquisti e attività ricreative nel proprio quartiere), al fine di aumentare la qualità della vita e facilitare la fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini, compresa la crescente quota di anziani. Permangono, tuttavia, alcune perplessità sulla capacità

di tali modelli di adattarsi a città di grandi dimensioni, anche in relazione al rischio a essi associato di favorire isolamento e diseguaglianze tra aree e gruppi di cittadini.

Alle tendenze sopra descritte si accompagnano fenomeni opposti di ripopolazione di aree rurali, collocate per lo più ai margini dei grandi centri urbani, generatori di fabbisogni di mobilità da e per i principali nodi urbani, nazionali e internazionali, che risultano discontinui e limitati nella loro entità. Questa tendenza è stata in parte accentuata dagli effetti dell'emergenza pandemica, con particolare riferimento al ricorso a modalità di lavoro da remoto e flessibili (oltre che a didattica e formazione a distanza), e necessita pertanto di costante monitoraggio, in attesa della definizione di un eventuale nuovo equilibrio *post-pandemico*.

L'insieme dei fattori sin qui sinteticamente analizzati mostra come i modelli della domanda di mobilità odierna, in forte e rapido mutamento, rendano necessario realizzare, sul lato dell'offerta, soluzioni di mobilità efficaci a rispondere a tali (mutevoli) esigenze, nonché effettivamente sostenibili dal punto di vista ambientale, ma anche sociale ed economico; questi ultimi aspetti rilevano, in particolare, affinché la transizione ecologica e digitale sia realizzata in modo giusto e inclusivo, coinvolgendo attivamente i cittadini e scongiurando il rischio di escluderne alcune categorie, nel rispetto dei principi di equità e solidarietà che sono alla base del *Green Deal* europeo.

L'esigenza di ripensare le soluzioni di mobilità appare assecondata dai seguenti cambiamenti in atto dal lato dell'offerta: *i/* innovazioni di prodotto basate sull'applicazione dell'intelligenza artificiale/automazione, della tecnologia digitale nonché di sistemi di alimentazione alternativa; *ii/* nuove soluzioni di mobilità, anche integrate, offerte per il tramite di piattaforme digitali (e.g. *MaaS*, *flying taxi*); *iii/* riprogettazione di infrastrutture e nodi intermodali (aeroporti, porti, stazioni, autostazioni) anche al fine di consentire una maggiore interazione con i veicoli e la generazione di dati suscettibili di valorizzazione (*big data*).

Sebbene sia ipotizzabile un consolidamento graduale di tali modelli, la loro diffusione determinerà inevitabilmente l'affermazione di nuovi operatori, presumibilmente su scala globale, e modelli di *business*, che potrebbero cambiare anche l'organizzazione del trasporto collettivo e i presupposti della sua sostenibilità economica e sociale.

7 Le criticità nell'uso dell'auto privata sono ben note: alti costi di acquisto, manutenzione e gestione, basso tasso di utilizzo e coefficiente di riempimento (infra), impatto sull'ambiente locale per correlati fenomeni di cementizzazione del territorio e uso indiscriminato del suolo, alterazione della qualità dell'aria, incidentalità e congestione del traffico.

8 <https://unric.org/it/un-75-i-grandi-temi-una-demografia-che-cambia/>



In particolare, se la tendenza al ridimensionamento della mobilità sistematica sarà confermata così come la diversione verso la mobilità privata, anche automatizzata e maggiormente sostenibile, queste non potranno che tradursi in una riduzione di volumi complessivi di passeggeri trasportati del trasporto pubblico di massa, a scapito della sua redditività. Con la diffusione dei nuovi veicoli e delle nuove forme di mobilità, sopra accennate, potrebbe prodursi una progressiva marginalizzazione dei servizi tradizionali di trasporto rapido di massa che si tradurrebbe in minori investimenti in innovazione e abbassamento della qualità del servizio. Si profilano, potenzialmente, problematiche di inclusione sociale accentuate dalla

diffusione di tecnologie digitali, non sempre accessibili a tutti gli strati della popolazione per ragioni di reddito, di competenze/conoscenze o di distribuzione territoriale dei servizi diseguale (divari digitali).

Da un punto di vista regolatorio, si estendono i presupposti e i casi nei quali far valere obblighi di servizio pubblico o modalità di tutela dell'utenza, ma al tempo stesso le forme di mobilità alternative al trasporto pubblico di massa sopra accennate potrebbero integrare e farsi carico di alcune esigenze di accessibilità dei servizi, a condizioni complessivamente meno onerose per i bilanci pubblici.

## 2.2 IL PNRR E LE STRATEGIE EUROPEE PER LA MOBILITÀ

Un'ultima riflessione da proporre, con riferimento alle tendenze evolutive della mobilità dei passeggeri, è strettamente correlata agli effetti del periodo pandemico e *post-pandemico* sul settore, già accennati nelle pagine precedenti, e al conseguente scenario economico-finanziario che si è consolidato a sostegno del mercato.

Va infatti rilevato come, a fronte di tali ricadute, la Commissione europea abbia assunto specifiche e inedite iniziative per contrastarne gli impatti negativi sull'economia e sulla coesione sociale dell'Unione europea. Tra queste, come noto, rileva il programma NGEU che prevede, *inter alia*, investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale.

L'Italia è beneficiaria degli strumenti finanziari previsti dal programma per la realizzazione degli interventi declinati nel PNRR, che si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Esso si articola in sei missioni, tra le quali si evidenziano, in particolare, per il settore dei trasporti, *"Rivoluzione verde e transizione ecologica"* (missione 2), all'interno della quale si collocano gli interventi per la mobilità sostenibile, e *"Infrastrutture per una mobilità sostenibile"* (missione 3), che include, in particolare, azioni relative alla realizzazione di opere ferroviarie. L'importo totale del PNRR è pari a 191,5 miliardi di euro, mentre alle missioni considerate sono destinati complessivamente 85 miliardi di euro, pari a circa il 39% delle risorse totali.

Al fine di integrare e potenziare gli interventi previsti dal PNRR è stato, inoltre, istituito il Piano Nazionale Complementare (PNC), con il quale si stanziano risorse per ulteriori 30,6 miliardi di euro, da utilizzare anche a favore di progetti di *MaaS* nelle città metropolitane (*infra*).

Tra gli interventi di interesse per l'attività dell'Autorità si segnalano nell'ambito della missione 2: *i)* il rinnovo della flotta di autobus, del naviglio in uso per il trasporto marittimo regionale e del materiale rotabile ferroviario al fine di ridurne l'impatto ambientale; *ii)* la digitalizzazione del TPL; *iii)* la realizzazione di nuove reti per il trasporto pubblico di massa.

Nell'ambito della missione 3, rilevano invece gli interventi per la mobilità e la connessione veloce del Paese che riguardano, tra gli altri, la realizzazione di alcune tratte ad alta velocità/alta capacità (AV/AC) e l'integrazione tra linee regionali e le stesse linee AV/AC, oltre a un generale *upgrade* della rete nazionale.

Inoltre, l'allegato infrastrutture, mobilità e logistica al Documento di Economia e Finanza 2022 (DEF) presenta un quadro d'insieme di interventi, per un totale di circa 300 miliardi di euro, previsti per i prossimi dieci anni allo scopo, tra le altre cose, di trasformare il sistema della mobilità nel segno della sostenibilità ambientale, proponendo una visione integrata degli investimenti in infrastrutture e per la mobilità sostenibile urbana ed extraurbana.

La pandemia ha, pertanto, accelerato i processi di digitalizzazione e transizione ecologica, quest'ultimo avviato in attuazione degli impegni assunti dall'Unione europea con l'Accordo di Parigi del 2015, che ha determinato l'individuazione dei *target* di riduzione, entro il 2030, delle emissioni nocive per l'ambiente del 55% rispetto ai valori registrati nel 1990, e di neutralità climatica entro il 2050.

Al fine di conseguire tali obiettivi la Commissione ha definito, nell'ambito del *Green Deal* europeo, la strategia per la relativa transizione ecologica, articolata successivamente in proposte settoriali, tra le quali, con riferimen-



to ai trasporti, il Pacchetto *Fit for 55*. Le tematiche della decarbonizzazione dei trasporti vanno, inoltre, collocate anche nel più ampio quadro dell'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Gli investimenti contenuti nel PNRR e, più in generale, quelli presentati nel DEF con un orizzonte temporale

decennale, sono definiti in coerenza con la strategia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati ai diversi livelli decisionali. Il perseguitamento di tali obiettivi e la realizzazione delle tendenze in atto dovranno essere assecondati, da una parte, e governati, dall'altra, dai diversi attori istituzionali coinvolti.



## 3. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE E ACCESSIBILE A TUTTI

### 3.1 LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Come sopra accennato, uno degli *asset* strategici del PNRR è costituito dalla transizione ecologica. Per il settore dei trasporti, la rilevanza della quota di emissioni totali di sostanze inquinanti nell'atmosfera generate e la dipendenza dai combustibili fossili impiegati conferiscono, allo stesso, un ruolo chiave nella strategia di riduzione delle emissioni disegnata nel PNRR e in altri documenti di politica energetica e ambientale, come il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030.

A tal proposito, dall'analisi dei dati presentati nell'ambito del rapporto relativo alle emissioni di gas serra in Italia, elaborato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) nel 2022<sup>9</sup>, nel 2019, ultimo anno precedente all'emergenza pandemica, sono attribuibili al settore dei trasporti, nel suo complesso, il 24,9% delle emissioni totali di gas a effetto serra e il 30,7% delle emissioni totali di anidride carbonica. Preme evidenziare che, a fronte di una generale riduzione delle emissioni nel periodo 1990-2019 (-19,5%), i trasporti hanno rappresentato uno dei pochi settori le cui emissioni sono cresciute (3,8%)<sup>10</sup>.

Se si estende l'analisi al 2020 e si amplia l'orizzonte temporale al periodo 1990-2020, anche le emissioni generate dai trasporti risultano in calo (-15,8%), principalmente a causa della forte contrazione dell'offerta dovuta alla pandemia, e la quota di emissioni di gas serra e di anidride carbonica attribuibili ai trasporti sul totale si riducono, rispettivamente, al 22,2% e al 27,9%. Inoltre, sul totale delle emissioni di gas serra generate dal settore nel 2020, il 92,1% è riconducibile al trasporto stradale, mentre risulta significativamente inferiore il contributo della navigazione (5,5%), dell'aviazione (1,4%), delle ferrovie non elettrificate (0,2%) e di altre modalità di trasporto (0,8%).

Per una migliore comprensione dell'impatto sull'ambiente generato dal trasporto stradale appare necessario, tuttavia, scindere il dato relativo alle emissioni totali nelle diverse componenti. Analizzando gli ultimi dati di dettaglio resi disponibili dall'ISPRA<sup>11</sup> (2019) si rileva che la quota principale di tali emissioni è generata dalle autovetture (68,7%), seguono i veicoli commerciali (25,4%), gli autobus (3,1%) e ciclomotori /motocicli (2,9%).

Considerato inoltre che, in base ai dati a disposizione dell'Autorità, circa il 50% della flotta di autobus in circolazione a livello nazionale è impiegata nei servizi di trasporto pubblico locale (di seguito anche TPL), e ipotizzando la medesima ripartizione interna alla categoria anche per il 2020, l'incidenza delle emissioni di gas serra riconducibile a tali servizi è stimabile pari a circa l'1,5% del totale trasporti su strada e, pertanto, circa lo 0,4% del totale delle emissioni nazionali.

Dall'analisi dei dati relativi al trasporto stradale sopra rappresentati è possibile rilevare, inoltre, il diverso contributo alle emissioni generato dal trasporto passeggeri rispetto a quello merci.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione al trasporto ferroviario, promosso in ambito europeo e nazionale quale modalità a basso impatto ambientale per i trasporti a media-lunga percorrenza (in Italia le emissioni di gas serra riconducibili nel 2020 a tale modalità, per la parte non elettrificata, erano pari a circa lo 0,04% del totale nazionale), con riferimento al quale ai significativi investimenti nel rinnovo del materiale rotabile e delle infrastrutture, deve corrispondere un effettivo *modal shift* attraverso il trasferimento di quote da modalità maggiormente inquinanti (dal trasporto aereo e dal trasporto su strada a media-lunga percorrenza).

9 ISPRA (2022) "Le emissioni di gas serra in Italia alla fine del secondo periodo del Protocollo di Kyoto: obiettivi di riduzione ed efficienza energetica".

10 Percentuali calcolate sul totale senza LULUCF (*land use, land-use change, and forestry* ovvero uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e selvicoltura).

11 ISPRA (2021) "Le emissioni dal trasporto stradale in Italia", dati presentati nell'ambito dell'evento ISPRA "Andamento delle emissioni in atmosfera e scenari emissivi in Italia. Focus sui trasporti stradali", aprile 2021.



Il quadro appena tratteggiato pone in evidenza come il trasporto collettivo contribuisca in misura proporzionalmente minore all'inquinamento atmosferico. Naturalmente, per una valutazione più completa, oltre alle emissioni di gas serra devono essere considerate anche altre forme di impatto che possono essere rappresentate dai costi esterni dei servizi di trasporto e delle connesse infrastrutture, come definiti dalla Commissione europea<sup>12</sup>. Tuttavia, anche considerando i costi esterni nella loro totalità, in particolare in termini di €-cent/passeggero\*km, le modalità di trasporto collettivo di terra generano minore impatto rispetto a tutte le altre modalità.

Con riguardo al trasporto stradale con autovetture private e veicoli commerciali, che risultano i principali responsabili delle emissioni nocive nell'atmosfera (circa il 94% del totale), la leva di intervento a disposizione dell'Autorità è rappresentata dalle competenze in materia di definizione dei criteri tariffari applicati in ambito autostradale (*ex art. 37, comma 2, lettera g* del decreto istitutivo), in coerenza con la riforma della tariffazione autostradale (c.d. direttiva Eurovignette) recentemente attuata a livello eurounitario al fine di incentivare trasporti più puliti ed efficienti. Tra i principi introdotti dalla direttiva rilevano la possibilità di implementare un sistema di tariffazione per i veicoli pesanti, che combini elementi basati sulla distanza e sulla durata del viaggio autostradale oltre a tener conto delle emissioni di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), al fine di attuare i principi "*chi utilizza paga*" e "*chi inquina paga*". Allo stesso modo, la determinazione del pedaggio da parte del concessionario con previsione di forme di modulazione tariffaria basate sull'articolazione per fasce orarie, incentiverebbe l'utilizzo dell'infrastruttura autostradale nelle ore di minor utilizzo, con conseguenti benefici a livello generale in termini di efficienza dell'uso della rete autostradale, riduzione dei fenomeni di congestione e aumento della sostenibilità dei viaggi con conseguente riduzione delle emissioni. Il sistema così delineato prevede inoltre la facoltà di applicare pedaggi e diritti di utenza differenziati per le varie categorie di veicoli.

Sempre riguardo al trasporto autostradale, l'Autorità è impegnata nell'approvazione di specifiche misure di regolazione in merito ai servizi di ricarica dei veicoli elettrici, sia nell'ambito del procedimento relativo alla definizione degli schemi dei bandi di gare cui sono tenuti i concessionari autostradali, dei quali si dirà più diffusamente in seguito, sia di quello volto all'indagine conoscitiva sul contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti autostradali (*ex art. 37, comma 2, lettera e*). I criteri definiti dall'Autorità, anticipando la recente riforma eurounitaria, contem-

plano *ab origine* la possibilità di differenziazione tariffaria a scapito dei trasporti maggiormente inquinanti.

La situazione descritta evidenzia l'opportunità di uno specifico orientamento della regolazione al fine di promuovere adeguati obiettivi di transizione ecologica, non solo in termini di generale riduzione dell'impatto sull'ambiente del settore, ma anche e soprattutto finalizzato a innalzare la quota modale, sia del trasporto collettivo passeggeri, su strada e su ferro (rispetto all'uso dell'auto privata), sia del trasporto merci per ferrovia (rispetto al trasporto su strada).

Le quote modali sono, infatti, sostanzialmente stabili da almeno un decennio e, secondo i dati dell'Osservatorio "Audimob" dell'ISFORT contenuti nel "*18° Rapporto sulla mobilità degli italiani*", la quota riconducibile al trasporto collettivo era pari, nel 2019, al 9,5% (scesa al 6,7% nel 2020)<sup>13</sup>.

Dati di maggior dettaglio sui trasporti collettivi passeggeri sono presentati nell'ambito del rapporto del MIMS "*Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*" predisposto dall'omonima commissione. Nel 2019 la quota di trasporto urbano era pari al 2%, quella relativa ai trasporti extraurbani al 10%, mentre nel caso del trasporto ferroviario era pari al 6%.

Non sorprende, pertanto, considerato il ruolo chiave attribuito al trasporto ferroviario per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, che, secondo i dati presentati nel sopra citato Rapporto, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) stima un incremento delle relative quote modali, al 2030 rispetto al 2019, del 66% per il trasporto passeggeri e del 54% per quello merci, per effetto degli investimenti previsti nel PNRR.

Riguardo al settore ferroviario, occorre considerare che l'implementazione delle misure relative all'efficientamento della rete determinerebbe l'aumento dell'attrattività della scelta modale in favore della ferrovia, con conseguente riduzione delle emissioni rispetto all'utilizzo di altri modi di trasporto.

Tutto quanto sopra, senza dimenticare l'attenzione regolatoria che l'Autorità pone costantemente nei confronti dell'accesso sostenibile, equo, e non discriminatorio ai servizi e sistemi (anche infrastrutturali) di trasporto (compresi, ovviamente, anche i comparti oil/non oil del settore autostradale) da parte delle persone disabili o a mobilità ridotta (PMR), essendo ben conscia del fatto che non si

12 Commissione europea (2019). "*Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities. Main findings*".

13 Inclusivo di mezzi pubblici urbani ed extraurbani (inclusi aerei e navi) nonché altri mezzi, anche individuali, ma a disponibilità pubblica (e.g. taxi e car sharing).



potrebbe mai addivenire a un vero efficientamento del sistema trasportistico se lo stesso non fosse concretamente usufruibile in maniera sostenibile e paritaria da parte di tutti i suoi potenziali utenti.

Il raggiungimento di tali obiettivi implica la considerazione del sistema dei trasporti nel suo complesso, sia negli aspetti legati alle infrastrutture, che comprendono la costruzione e la gestione delle stesse, sia all'insieme di attori coinvolti, privati (cittadini, imprese e associazioni) e amministrazioni pubbliche.

In tale contesto, l'Autorità è uno degli attori istituzionali del sistema dei trasporti che, pur non disponendo di specifici compiti di regolazione ambientale, può contribuire – preservando i suoi requisiti distintivi di competenza e indipendenza – all'attuazione degli obiettivi, mediante un'azione regolatoria volta a promuovere il corretto funzionamento dei mercati e l'efficienza nell'erogazione dei servizi, con adeguati livelli di qualità.

In particolare, l'Autorità concorre a incentivare e promuovere la transizione ecologica attraverso la regolazione economica dei servizi di trasporto e delle relative infrastrutture, ricorrendo a un'ampia gamma di strumenti finalizzati, ad esempio, a favorire l'uso efficiente delle risorse pubbliche, l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture essenziali, regole di *par condicio* nella concorrenza per il mercato. È infatti evidente che solo le imprese che operano in mercati ben funzionanti, garantiti dall'intervento regolatorio, possono investire in tecnologie più sostenibili al servizio dei cittadini-utenti, mantenendo costi contenuti.

Gli investimenti in infrastrutture funzionali al raggiungimento degli obiettivi del PNRR saranno tanto più sostenibili sotto il profilo economico-finanziario quanto più sarà intensivo l'utilizzo delle stesse infrastrutture una volta costruite. Un servizio sostenibile è tale se esso è, *in primis*, disegnato sulla base delle effettive esigenze della domanda anche potenziale, secondo la metodologia individuata dalla delibera n. 48/2017<sup>14</sup>.

Nella situazione prospettata, gli enti competenti dovranno riservare una particolare attenzione, maggiore che in passato, all'analisi della domanda di spostamenti espressa dagli utenti e alla sua evoluzione nel tempo, al fine di individuare l'insieme di servizi di trasporto adeguato a soddisfare le esigenze di spostamento rilevate, ivi includendo servizi di diverse modalità e tipologie, anche innovativi, integrando servizi di linea e servizi non di linea.

In questo contesto il TPL costituisce la struttura portante di un sistema di mobilità più ampio e diversificato, che include anche servizi non tradizionali e utilizza le opportunità rese disponibili dalle nuove tecnologie, per organizzare diversamente i servizi tradizionali, rendendoli maggiormente attrattivi, in un'ottica il più possibile tailormade rispetto alle esigenze degli utenti.

La metodologia disciplinata dall'Autorità con la delibera n. 48/2017 costituisce un utile riferimento per gli enti competenti, in quanto attribuisce un ruolo chiave alla corretta pianificazione e programmazione dell'offerta di trasporto, da effettuarsi sulla base dell'analisi della domanda di spostamenti e considerando una pluralità di servizi (diverse modalità e tipologie, di linea e non di linea). La regolazione ART costituisce, quindi, una risposta alla necessità di un cambiamento di approccio accelerato dagli effetti della pandemia.

Più nel dettaglio, nella progettazione dell'offerta di servizi, la delibera n. 48/2017 prevede che l'ente competente definisca l'ambito di servizio pubblico considerando una pluralità di modalità e tipologie di servizi, favorendo l'integrazione tra di esse, in linea con l'esigenza attuale di ripensare il sistema della mobilità nel suo complesso, rivedendo il ruolo del TPL e includendo servizi di mobilità innovativi e multimodali.

Presupposto fondamentale della capacità dei soggetti competenti di realizzare una programmazione efficace è rappresentato dalla disponibilità di dati e in tal senso l'impiego di *intelligent transportation system* (ITS) e l'integrazione tra veicoli e infrastrutture, favorita dalla transizione digitale (*infra*).

*In nuce*, la metodologia di cui alla delibera n. 48/2017 promuove l'adozione, da parte dei soggetti competenti, di soluzioni di offerta multimodale per soddisfare le esigenze di servizio pubblico, adottando tale logica anche nell'imposizione degli obblighi di servizio pubblico (OSP) che coprano uno o più modi di trasporto tra loro integrati (anche tramite piattaforme *MaaS*), preferendo, laddove possibile, le soluzioni più sostenibili, e individuando fonti di finanziamento alternative alla compensazione per la copertura degli OSP, utilizzando logiche di internalizzazione di costi esterni generati dalle modalità maggiormente impattanti che contribuirebbero, in questo modo, al sostegno economico di modalità più pulite (ad esempio tasse di scopo, quali i sistemi di *road pricing*, sia nella forma di *pollution charge*, sia nella forma di *congestion charge*).

14 Delibera n. 48/2017 del 3 aprile 2017 "Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012".



## 3.2 LA TRANSIZIONE DIGITALE E LE NUOVE FORME DI MOBILITÀ

Come anticipato all'inizio della trattazione, nel quadro evolutivo del settore si sono sviluppate, in particolare nell'ultimo quinquennio, nuove forme di mobilità collettiva che hanno ampliato il ventaglio di soluzioni di trasporto a disposizione degli utenti.

Infatti, in passato, la possibilità di scelta nell'ambito del trasporto collettivo era circoscritta all'alternativa offerta dai tradizionali servizi di linea, ovvero i servizi di TPL<sup>15</sup>, caratterizzati da una predeterminata programmazione di percorsi/fermate e orari/frequenze di esercizio, e dai servizi non di linea, come taxi e noleggio veicoli con conducente (NCC), privi di elementi di rigidità programmatica, ma caratterizzati da tariffe ben più elevate.

Attualmente, invece, il quadro dell'offerta è completato da una pluralità di servizi di trasporto innovativi, costituita sia dalle varie opzioni di *sharing mobility*, sia da soluzioni flessibili di gestione dei servizi di trasporto pubblico, con riferimento in particolare ai servizi a chiamata (*o on demand*) su piattaforma digitale. Con riguardo alle prime, esse sono declinabili in: *i) vehiclesharing*, *i.e.* la condivisione del veicolo che il singolo passeggero utilizza per il proprio spostamento (automobile, *scooter* o mezzi di micromobilità, quali bicicletta e MPPE<sup>16</sup>), massimizzandone il tasso di utilizzo<sup>17</sup>; *ii) ridesharing*, *i.e.* la condivisione della corsa/viaggio da parte di più utenti, massimizzando il coefficiente di riempimento<sup>18</sup>, sia su base individuale/occasionale, sia su base sistemica, tra cui i *carpooling* aziendali promossi dai relativi *mobility manager* e app basate sulla creazione di *community*.

I servizi *on demand* su piattaforma si basano su algoritmi informatici che consentono di ottimizzare (fino a una dimensione *real time*) l'offerta di trasporto da erogare, flessibile in termini di percorsi e orari, rispetto alla domanda di mobilità dinamica espressa dagli utenti, risolvendo i limiti originari dei servizi di trasporto a chiamata su base non digitale. In tal modo, i pregi intrinseci dei servizi *on demand*, che consentono di superare le rigidità programmatiche dei servizi di TPL tradizionale e le criticità di accessibilità economica dei servizi taxi e NCC, nella versione "digitalizzata" su piattaforma,

possono rendere tali servizi un'appetibile alternativa al trasporto individuale, sempre meno sostenibile.

Sino a oggi le nuove forme di mobilità collettiva sono state prevalentemente frutto di iniziative private, sebbene con sempre maggiore presenza di operatori di rilevanza internazionale e con il possibile coinvolgimento di soggetti pubblici. All'azione di progressiva affermazione delle nuove forme di mobilità sul territorio nazionale, non è ancora seguita una altrettanto significativa reazione del quadro di riferimento normativo, in relazione agli ambiti tecnico-operativi, di *governance* e di natura economica che caratterizzano i nuovi servizi.

Ciò è in parte inevitabile, trattandosi di un mercato in fase nascente ad accesso aperto, le cui dinamiche di sviluppo rischierebbero di essere imbrigliate da regole rigide, fermo restando che a vigilare *ex post* su pratiche scorrette o sul manifestarsi di posizioni monopolistiche/dominanti (la c.d. strategia del "*winner takes it all*") vigilano le Autorità *antitrust* nazionali. Per quanto invece riguarda i profili di interesse ART, merita considerazione, come anche accennato sopra, il rischio che nel tempo le nuove forme di mobilità su piattaforma sottraggano quote modale al TPL, inficiando la sostenibilità e l'equilibrio economico dei servizi "di linea" tradizionali. Tale potenziale effetto di sostituzione dei servizi tradizionali di trasporto pubblico può comportare anche una riduzione della frequenza del servizio e, quindi, una minore garanzia della sua continuità, intesa come uno dei tratti constitutivi della erogazione dei servizi di interesse economico generale, non a caso considerata nell'ambito della definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi connotati da OSP (di cui alle delibere nn. 16/2018 e 96/2018). Non è poi detto che la distribuzione di servizi sul territorio corrisponda a un'offerta equilibrata rispetto alla domanda reale, privilegiando al contrario soprattutto le aree centrali urbane, mentre la loro tariffazione potrebbe marginalizzare alcune fasce di popolazione.

Tali aspetti, afferenti prevalentemente alla regolazione economica dei servizi di trasporto, possono ben rientrare nel solco delle attribuzioni già in capo all'Autorità

15 Di tipo ferroviario (treno), su strada (autobus, filobus, tram, metropolitana) o su impianti fissi/a fune (funicolari, funivie).

16 Acronimo di "Mezzi a Prevalente Propulsione Elettrica", comprendente i monopattini elettrici e i (meno diffusi) *segway*, *hoverboard* e mezzi monoruota a bilanciamento assistito.

17 Tenendo presente che, nel caso dell'auto privata (di proprietà), il tasso di utilizzo mediamente non supera il 5% del tempo complessivo, poiché lasciata in sosta a casa oppure mentre si è al lavoro.

18 Attestato storicamente in Italia su valori pari a ca. 1,3 passeggeri a bordo per viaggio (incluso il conducente), a fronte di 5 posti disponibili.



ai sensi dell'art. 37 del decreto istitutivo<sup>19</sup>, ed essere ricondotti, in particolare, alla definizione dei presupposti per l'assoggettamento a specifici OSP (oggetto della citata delibera n. 48/2017,) e, di conseguenza, dei requisiti minimi che tali servizi devono possedere, ai fini di garantire adeguate condizioni di accesso e tutelare i diritti degli utenti, anche in termini di gestione e disponibilità del dato. È, invece, rimessa al legislatore, in un quadro organico di regole di accesso al mercato di livello nazionale, l'opportunità di valutare, ad esempio, interventi di perimetrazione e definizione delle tipologie di servizi, condizioni di esercizio ai fini della sicurezza, in particolare della circolazione stradale, e della tutela dell'ambiente, nonché requisiti minimi finalizzati a garantire adeguate condizioni di qualità, accessibilità e sostenibilità.

Come anticipato, la transizione digitale richiede anche l'ammodernamento delle infrastrutture e, in particolare, della rete ferroviaria, sia attraverso la realizzazione di linee maggiormente performanti (ampliamento della linea AVVAC, integrazione tra linea AVVAC e linee regionali), sia anche con l'*upgrade* tecnologico delle direttrici e dei nodi ferroviari (specie al sud e nelle tratte appenniniche) con il completamento dell'elettrificazione della rete e l'implementazione del sistema *european rail traffic management system* (ERTMS) sull'intera rete nazionale.

### 3.2.1 I modelli *MaaS*

Nelle pagine precedenti si è fatto riferimento più volte all'affermazione di soluzioni digitali integrate come i modelli *MaaS*, oggetto di attenzione anche nell'ambito del PNRR.

Con *Mobility as a Service* si intende l'integrazione di più servizi di mobilità su una piattaforma digitale con molteplici funzioni e un'unica soluzione di pagamento accessibile su richiesta, dove l'utente può personalizzare la propria richiesta di servizi. Si può, pertanto, definire come un modello di distribuzione o dispacciamento (secondo una terminologia ripresa dalle reti elettriche) regolato da un algoritmo di diversi servizi di mobilità e altri servizi connessi che supera l'attuale logica del *one-to-one* (una piattaforma diversa per ciascun servizio). Nella sua accezione più ampia esso può includere servizi legati

a sosta, *tour* turistici, informazioni sul traffico, informazioni turistiche, etc.

In Italia lo sviluppo di piattaforme *MaaS* è ancora limitato e le versioni attualmente esistenti offrono, al più, servizi di *travel planning* affiancati da funzioni di "cerca, prenota e paga" per i viaggi singoli, non essendo ancora prevista la possibilità di acquistare un unico titolo relativo a una pluralità di servizi, nella forma di biglietto, abbonamento, pass o pacchetto; tuttavia, nell'ambito dei progetti pilota di *MaaS* per le città metropolitane finanziati o in corso di finanziamento nel PNC, potrebbero essere realizzate prime soluzioni applicative<sup>20</sup>, come detto a oggi non pienamente implementate.

In Europa vi sono esperienze più avanzate che si differenziano, in primo luogo, in funzione della natura e del ruolo del coordinatore della piattaforma, che può coincidere con un operatore attivo nell'offerta di servizi di trasporto o del tutto estraneo a esso, pubblico o a capitale privato. In alternativa, sono possibili anche modelli dove il coordinatore del *MaaS* è un'entità pubblica indipendente dagli operatori dei servizi.

I presupposti dell'intervento regolatorio nell'ambito delle piattaforme *MaaS* sono legati alle finalità di garantire adeguate condizioni di accesso a tutti gli operatori connessi dalla piattaforma, la trasparenza nel funzionamento degli algoritmi, specifiche regole per la condivisione e il trattamento dei dati (personalni e di servizio, *infra*), chiarezza e facilità d'utilizzo a tutte le fasce della popolazione, anche mediante l'individuazione di modalità di accesso alternative dedicate a superare le barriere del *digital divide* ed evitare condizioni discriminatorie per determinate categorie di utenze (anziani, PMR), requisiti minimi per l'interoperabilità e l'integrazione modale (tariffe, orari, punti d'interscambio).

Ciascuno dei possibili modelli di *MaaS* può generare, infatti, rischi di discriminazione e, in generale, chiusura del mercato, sul lato dei fornitori dei servizi – sia tra diversi operatori, sia tra modi di trasporto – e sul lato degli utenti. La tipologia di comportamenti discriminatori varia in funzione della natura e della identità del coordinatore, da quanto tale soggetto interviene anche nella fase di for-

19 Con specifico riferimento alle seguenti funzioni: "garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso equa e non discriminatorie [...] in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano" (comma 2, lett. a), "stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta" (comma 2, lett. d), "definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere" (comma 2, lett. e), "sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli" (comma 3, lett. a).

20 In esito al primo avviso pubblicato nel novembre 2021, Milano, Napoli e Roma sono state individuate quali città "pilota" mentre è in corso, al momento della redazione della presente relazione, la selezione di tre ulteriori città (di cui una appartenente al mezzogiorno d'Italia al fine di favorire l'inclusione sociale) per il finanziamento di altri progetti *MaaS*.



nitura dei servizi. Se questi coincide con una impresa di trasporto, il maggior rischio riguarderà sia le condizioni di accesso alla piattaforma (i termini contrattuali di adesione) offerte agli altri operatori e fornitori di servizi, sia le modalità (l'algoritmo) utilizzate per la distribuzione dei servizi, che potrebbero sfavorire i servizi non proprietari se sovrapposti a quelli forniti dallo stesso *MaaS coordinator*. Quando il coordinatore *MaaS* è una piattaforma non connessa al settore dei trasporti, i rischi principali riguardano l'inclusività dei pacchetti commerciali offerti ai clienti, che possono escludere utenti non qualificati digitalmente, persone a basso reddito, anziani o disabili, ovvero mancare di trasparenza nella presentazione delle opzioni di trasporto combinate nel pacchetto offerto. Inoltre, potrebbe verificarsi una resistenza alla condivisione dei dati necessari all'esercizio di funzioni pubbliche con le autorità competenti che la piattaforma raccoglie. Infine, in assenza di controllo da parte di un soggetto pubblico terzo, si può prefigurare il rischio che le opzioni di viaggio più sostenibili possano essere sacrificiate a vantaggio di altre modalità maggiormente remunerative per il fornitore. Diversamente, per il modello di *MaaS* gestito da un ente pubblico, il rischio di selettività (e discriminazione a scapito di un uso efficiente delle risorse pubbliche) può riguardare i servizi di mobilità privata, con la conseguenza di limitare servizi innovativi e più orientati al cliente, mentre sono certamente perseguiti gli obiettivi di politica pubblica sociale e ambientale.

Qualunque sia il modello adottato, è necessario che sia le condizioni di accesso degli operatori (con riferimento, in particolare, ai requisiti tecnici e di interoperabilità e alle commissioni di ingresso applicate ai fornitori), sia le regole di "dispacciamento e distribuzione" (offerta delle diverse combinazioni di viaggio) rispondano a criteri di parità di trattamento e non discriminazione, in condizioni di trasparenza. Questi criteri devono estendersi anche all'accesso ai dati tra i diversi soggetti che partecipano alla piattaforma *MaaS*, il cui scambio deve avvenire su una base di reciprocità.

Tra i profili di interesse regolatorio già menzionati, una particolare riflessione merita quello della gestione dei dati, che rappresenta oggi un punto di particolare rilevanza nell'implementazione delle soluzioni digitali della mobilità, come conferma l'attenzione eurounitaria a esso dedicata dal regolamento (UE) 2017/1926<sup>21</sup> della Commissione del 31 maggio 2017 e dalla direttiva 2019/1024/UE, recepita in Italia con il d.lgs. n. 200/2021.<sup>22</sup> Riveste, infatti, assoluta importanza la pre-definizione tra le parti dei termini e delle modalità di messa a disposizione di specifiche informazioni da parte dell'operatore, anche a beneficio di eventuali soggetti terzi, sulla base di apposite intese in sede di affidamento e di autorizzazione alla gestione del servizio interessato. Tali informazioni possono essere rilevate: in tempo reale e consultabili in apposite piattaforme digitali condivise (e.g. posizione dei veicoli e distribuzione sul territorio, condizioni di disponibilità e funzionamento), e sulla base di rendicontazione periodica consuntiva (e.g. informazioni su noleggi, uso flotte, iscrizioni, profili utenza).

La conoscenza delle informazioni di viaggio è, quindi, un aspetto fondamentale non solo per l'operatore del servizio, tradizionale o innovativo che sia, ma anche per l'amministrazione pubblica interessata, a fini programmativi di piani di mobilità futura per la città, nonché nell'ottica d'implementazione di possibili ulteriori applicazioni, quali ad esempio servizi di infomobilità o i menzionati sistemi *MaaS*.

In tale ambito, infine, non vanno trascurati alcuni aspetti di rilievo quali la tutela dei diritti dei passeggeri, unica forma di protezione degli utenti nell'ambito delle nuove forme di mobilità offerte a mercato, in assenza di imposizione di OSP, e la protezione della *privacy* degli utenti del servizio che accedono alla piattaforma digitale: chi detiene la proprietà dei dati, ed è in grado di utilizzarli o di metterli a disposizione di terzi, controlla di fatto le informazioni e detiene un rilevante potere, il cui abuso, se non regolato, comporta inauspicati rischi per la concorrenza e la sicurezza.

21 Con riferimento in particolare agli *standard* tecnici (art. 4) e alle categorie di dati che gli operatori devono mettere a disposizione (Allegato al regolamento), anche in vista della futura attivazione del dedicato punto d'accesso nazionale (NAP, art. 3).

22 Decreto legislativo 8 novembre 2012, n. 200 "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione)".



## 4. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ NELLA MOBILITÀ DEL FUTURO E NELL'ERA DELLE PIATTAFORME DIGITALI

Nel quadro evolutivo della mobilità, caratterizzato, come visto, da nuove dinamiche di incontro della domanda e dell'offerta, nonché da significativi interventi eurounitari e nazionali, di natura economico-finanziaria e finalizzati a sostenerne il progresso, anche la regolazione economica assume un ruolo di rilievo nel rispondere alle criticità poste dal nuovo scenario, promuovendo, in coerenza con le proprie competenze, il corretto funzionamento dei mercati e, in particolare, l'accesso equo e non discriminatorio a un sistema di infrastrutture e servizi di trasporto adeguati e integrati.

Tale ruolo si fonda nello specifico su due aspetti, ritenuti maggiormente significativi, la transizione ecologica e l'innovazione digitale, analizzati in dettaglio nei paragrafi precedenti e contribuisce a uno specifico obiettivo: favorire lo *shift* dalla mobilità privata verso quella collettiva, ritenuto fondamentale, come argomentato, per raggiungere effettivamente i *target* di sostenibilità desiderati.

Gli effetti attesi dagli investimenti e dalle riforme che accompagnano il PNRR, alcune delle quali specificamente rivolte ai settori del trasporto pubblico locale e ferroviario<sup>23</sup>, andranno misurati, come previsto dagli stessi *target* e *milestone* del programma, attraverso un miglioramento dell'accessibilità dei territori, un incremento della quota complessiva del trasporto pubblico (differenziate per le diverse modalità) e la riduzione del tasso di emissioni inquinanti.

Tuttavia, perché i benefici degli investimenti pubblici possano amplificarsi e conseguirsi su una scala più ampia, si richiede da un lato una costante ricerca di maggiore efficienza, innovazione e qualità dei servizi per le imprese

destinatarie dei fondi pubblici, per meglio assecondare le tendenze evolutive della domanda e, dall'altra, anche una maggiore mobilitazione di risorse finanziarie private da affiancare a quelle pubbliche (si pensi al rinnovo delle flotte del trasporto pubblico, che non potrà ritenersi completa anche una volta utilizzati tutti i fondi del PNRR e del PNC). Sono proprio questi i temi ai quali rivolge attenzione la regolazione economica indipendente, alla luce delle strategie europee e nazionali di cui si è detto e della diffusione delle nuove applicazioni digitali per la mobilità di persone e merci.

Il processo di innovazione in corso pone l'esigenza di definire regole per il corretto funzionamento dei mercati interessati, nell'ambito dei principi e criteri direttivi dettati dall'Unione europea. Come accennato in precedenza, l'offerta di diverse combinazioni di soluzioni di trasporto, sempre più integrate attraverso le piattaforme digitali, pone rischi riguardanti l'uso non trasparente e discriminatorio degli algoritmi e dei connessi dati nei confronti di utenti e operatori. Richiede, altresì, interventi tesi a favorire l'uso pubblico dei dati necessari ad assumere le corrette scelte modali, nonché ad esercitare le funzioni pubbliche di pianificazione, programmazione e controllo dei servizi di trasporto erogati e delle relative performance.

L'Autorità guarda con attenzione alle nuove sfide della regolazione poste dalla "mobilità del futuro" e, per coglierle al meglio, è necessaria una valutazione circa un possibile ampliamento del perimetro di esercizio del potere regolatorio, così da garantire il corretto funzionamento del nascente mercato delle piattaforme digitali attraverso l'impiego degli strumenti più appropriati, nell'ambito delle competenze esercitate.

23 L'art. 9 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, recante "Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale", risponde a quanto indicato in sede di Consiglio dell'Unione europea nell'ambito della "Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia" relativamente alla preoccupazione per l'assetto concorrenziale del mercato ferroviario regionale italiano e all'importanza di incentivare l'adozione di procedure competitive per i relativi affidamenti nell'ambito delle riforme in materia di concorrenza previste dal PNRR.



# 2. ATTIVITÀ E PROCEDIMENTI



# 1. IL CONTESTO

## 1.1 INTRODUZIONE

Il 13 gennaio 2022 il Consiglio ha approvato in via definitiva gli obiettivi programmatici e strategici dell'Autorità per il biennio 2022-2023, traguardando anche tematiche di frontiera.

Per quanto concerne le infrastrutture portuali, s'intende procedere al completamento della regolazione dell'accesso alle infrastrutture portuali, mediante estensione e revisione della delibera n. 57/2018<sup>24</sup> finalizzata all'adozione di possibili futuri atti di regolazione, previa realizzazione della Verifica dell'Impatto della Regolazione (di seguito anche VIR) e di una indagine conoscitiva riguardo al: *i)* mercato dell'accesso dei servizi resi a terra; *ii)* mercato dei servizi di trasporto marittimo che hanno necessità di accesso all'infrastruttura portuale.

Sempre con riferimento al settore portuale, l'attuale Consiliatura considera necessaria l'acquisizione dei dati per completare le misure di regolazione relative all'accesso agli impianti di servizio ferroviario e alla regolazione dei servizi di manovra ferroviaria, tenuto conto dell'assetto proprietario dei beni ferroviari e dei connessi problemi gestionali.

In merito al tema delle infrastrutture aeroportuali, gli obiettivi per il biennio 2022-2023 concernono l'aggiornamento dei modelli di regolazione economica e il miglioramento del processo di acquisizione, monitoraggio, verifica e conformità dei livelli tariffari da parte dei gestori. A seguito della VIR, sono stati individuati i correttivi da apportare al quadro regolatorio adottato dall'Autorità anche per mezzo della delibera n. 136/2020<sup>25</sup>, al fine, tra l'altro,

di perseguire la riduzione degli oneri informativi, economici o finanziari introdotti dalla regolazione (cfr. delibera n. 68/2021). Gli esiti della VIR sono stati poi considerati nell'ambito dell'avvio del procedimento concernente la revisione modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (*ex delibera n. 42/2022*)<sup>26</sup>.

Con riferimento al settore autostradale, gli obiettivi programmatici prevedono, tra l'altro la definizione dei modelli tariffari autostradali e degli schemi di convenzione per le concessioni *green field* nelle loro diverse possibili configurazioni, nonché la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove subconcessioni inerenti le aree di servizio. Si rappresenta che, come meglio si vedrà *infra*, con riguardo alla definizione dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali, l'Autorità ha avviato dapprima il procedimento con la delibera n. 77/2021<sup>27</sup> e successivamente, con la delibera n. 174/2021<sup>28</sup>, una fase di consultazione pubblica. Alla luce dei contributi pervenuti sullo schema di atto regolatorio, l'ART ha ritenuto di indire una nuova consultazione sul documento in parte modificato con la delibera n. 53/2022<sup>29</sup>.

Per quel concerne invece il settore ferroviario gli obiettivi s'incentrano: *i)* sull'analisi economica dei contratti di servizio ferroviari, nazionali e regionali, e dei piani economico finanziari (di seguito anche PEF) allegati; *ii)* sull'analisi del grado di connettività dei territori finalizzata a evidenziare quelle aree insufficientemente collegate col resto del Paese e, in particolare, con la Capitale; *iii)* sull'analisi comparata dei documenti di programmazione e gestione

<sup>24</sup> Delibera n. 57/2018 del 31 maggio 2018 “Conclusione procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di “Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione”.

<sup>25</sup> Delibera n. 136/2020 del 16 luglio 2020 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 84/2018. Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali”.

<sup>26</sup> Delibera n. 42/2022 del 24 marzo 2022 “Revisione modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. Avvio del procedimento”.

<sup>27</sup> Delibera n. 77/2021 del 27 maggio 2021 “Definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011. Avvio del procedimento”.

<sup>28</sup> Delibera n. 174/2021 del 16 dicembre 2021 “Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 - Indizione della consultazione pubblica sulle ‘Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011’”.

<sup>29</sup> Delibera n. 53/2022 del 7 aprile 2022 “Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 - Indizione di una nuova consultazione pubblica sulle ‘Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011’”.



dell'infrastruttura ferroviaria nazionale [contratto di programma, Prospetto informativo della rete (di seguito anche PIR), piano tariffario, *etc.*], volta a rilevare spunti per un efficientamento della gestione della rete, un'ottimizzazione della capacità in termini di attribuzione delle tracce, nonché l'individuazione di "colli di bottiglia" (stazioni, nodi e linee) che necessitano di un'accurata programmazione degli investimenti.

Nell'ambito delle attività volte a conseguire gli obiettivi appena descritti, anticipando quanto verrà più ampiamente trattato nel prosieguo della presente Relazione, si evidenzia che sono state svolte propedeutiche attività correlate alla definizione delle condizioni tariffarie per l'accesso alle infrastrutture e ai servizi, in considerazione della scadenza del primo periodo regolatorio di cui alla delibera n. 96/2015<sup>30</sup>. In merito al periodo regolatorio 2016-2021, come definito dalla delibera appena richiamata, l'Autorità ha avviato una verifica di impatto della regolazione, contenente proposte e correttivi al quadro regolatorio adottato, anche al fine di tener conto delle modifiche normative nel frattempo intervenute<sup>31</sup>.

Quanto al trasporto pubblico locale, gli obiettivi 2022-2023 in esame s'incentrano, tra l'altro, sulla revisione delle delibere dell'Autorità n. 48/2017, n. 120/2018 e n. 154/2019.

Gli obiettivi riferiti ai servizi di trasporto non di linea concernono la definizione di apposite Linee Guida che identifichino una metodologia per la individuazione dei contingenti taxi e criteri per la determinazione delle tariffe per città metropolitane e comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, nonché monitorino nel tempo l'adeguatezza dell'offerta del trasporto pubblico non di linea alla domanda sul territorio, individuando opportune soluzioni, previa consultazione delle amministrazioni regionali e degli enti locali.

Infine, il Consiglio ritiene che l'attività dell'Autorità debba essere focalizzata anche sul tema della multimodalità dei trasporti, nel quadro delle iniziative della Commissione UE in materia: *i)* biglietto unico integrato; *ii)* trattamento regolatorio dell'accesso e della condivisione dei dati, avuto riguardo sia alla strategia per una mobilità sostenibile smart, sia alle iniziative di portata generale di cui al *Data governance act* (DGA), *Digital services act* (DSA) e al *Digital market act* (DMA).

Quanto al tema della tutela dei diritti di utenti e consumatori, centrale per l'Autorità, gli obiettivi per il biennio di riferimento riguardano: *i)* la definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture con riguardo ai settori di competenza dell'ART; *ii)* con riferimento al regolamento UE n. 782/2021 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e che entrerà in vigore nel giugno 2023, l'elaborazione di proposte normative volte alla riforma complessiva del sistema sanzionatorio sui diritti dei passeggeri che preveda un inasprimento delle sanzioni per una loro maggiore efficacia dissuasiva; *iii)* l'adozione della disciplina in materia di soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori tramite procedure semplici e poco onerose in forma telematica; *iv)* l'intensificazione delle azioni volte al miglioramento della salvaguardia dei diritti dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta (PMR).

Per quanto riguarda gli aspetti non strettamente regolatori, oltre alle iniziative volte alla promozione del benessere organizzativo, si segnala in particolare il completamento e l'aggiornamento della banca dati dei trasporti e l'attivazione dei servizi informativi derivanti dall'analisi dei dati processati; e la predisposizione di piani di comunicazione, esterna e interna, finalizzati ad accrescere, rispettivamente, il grado di conoscenza dell'Autorità e il senso di appartenenza dei propri dipendenti e collaboratori.

30 Delibera n. 96/2015 del 18 novembre 2015 "Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria".

31 Cfr. decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139 "Attuazione della direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria" che, nel recepire la direttiva (UE) 2016/2370 (parte del c.d. "quarto pacchetto ferroviario") ha modificato il d.lgs. n. 112/2015; regolamento (UE) 2017/2177 relativo ai servizi non ricompresi nel c.d. PMdA; e decreto dell'allora MIT del 5 agosto 2016, che ha individuato le reti ferroviarie regionali rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 112/2015 per le quali sono attribuite alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione, rimanendo impregiudicata la regolazione economica dell'ART.



## 1.2 LA COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE E LA COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

### 1.2.1 I rapporti con le amministrazioni pubbliche e i protocolli di collaborazione

Nell'ambito degli incontri con la Commissione europea sull'attuazione del PNRR, il 31 marzo 2022 si è tenuto un importante incontro presso il Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito anche MEF) sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Per l'Italia hanno partecipato, tra l'altro, una delegazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il MEF, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (di seguito anche MIMS), il Ministero della transizione ecologica (di seguito anche MITE), una delegazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito anche ARERA).

Il 30 maggio 2022 il Ministero dello sviluppo economico (di seguito anche MISE), in qualità di punto di contatto unico con la Commissione europea, ha convocato il Tavolo di coordinamento e indirizzo di cui all'articolo 141-octies, comma 3, del d.lgs. n. 206/2005 (di seguito anche Codice del consumo), al fine di reperire informazioni e di raccogliere eventuali problematiche sull'attività degli organismi di risoluzione alternativa delle controversie (c.d. *alternative dispute resolution* - ADR) istituiti in Italia.

L'ART ha partecipato, con una sua delegazione, in qualità di uditore in attesa di costituire e disciplinare un proprio organismo di risoluzione e di adottare il regolamento, previsto dal Codice del consumo, sulla tenuta dell'elenco degli organismi ADR nei settori di propria competenza. Il tema sarà trattato nel capitolo 4 della presente Relazione. Con riguardo ai protocolli di collaborazione, nel periodo di riferimento, è stato sottoscritto in data 13 gennaio 2022 un protocollo di collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito anche AGCOM), di esecuzione del protocollo di intesa vigente tra le due Istituzioni. Il nuovo accordo ha a oggetto la collaborazione per la definizione, da parte dell'ART, di procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti. Per queste finalità, le due Autorità cooperano mediante lo scambio di elementi e di esperienze applicative utili a definire criteri, condizioni, termini e modalità di esperimento delle procedure alternative di

risoluzione delle controversie, individuando le soluzioni tecniche adeguate, ivi compreso, ove possibile, il riuso di piattaforme esistenti.

L'accordo con AGCOM integra l'insieme degli strumenti di cooperazione strutturata tra l'Autorità e altre amministrazioni ed enti. Protocolli di collaborazione sono, altresì, in vigore con l'Arma dei carabinieri, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (di seguito anche ENAC), l'Agenzia delle accise, dogane e dei monopoli (di seguito anche ADM), la Guardia di finanza, la Polizia ferroviaria (Polfer), il Comando generale del corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera del MIMS, l'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito anche ANAC), l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito anche AGCM) e con l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (di seguito anche ANSFISA, già ANSF). Con quest'ultima sono in corso interlocuzioni per l'eventuale revisione e l'aggiornamento del precedente protocollo<sup>32</sup>.

Tra i profili della collaborazione con altre amministrazioni centrali, si segnala, come nelle precedenti edizioni, la partecipazione attiva dell'Autorità alle consultazioni sul contestoso europeo avente a oggetto materie di sua competenza. Nel periodo di riferimento, peraltro, la Corte di giustizia ha esaminato tre casi di diretto interesse per la regolazione dei trasporti<sup>33</sup>, e in particolare, per una causa (C-437/21) è stato rappresentato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) l'interesse per un intervento in giudizio da parte dell'Italia, mentre per le altre due è stato proposto un monitoraggio dell'iter con acquisizione della sentenza.

Avuto riguardo all'interazione con la struttura di missione per le procedure di infrazione del Dipartimento per le politiche europee, l'Autorità ha fornito propri contributi per la trattazione delle procedure d'infrazione n. 2021/2043, concernente la non corretta applicazione del regolamento (UE) 2017/352 sulla fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, e n. 2014/4187, relativa all'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali<sup>34</sup>.

Il raccordo con la struttura di missione ha, inoltre, riguardato il pilot n. 2019/9565 concernente l'applicazione del-

<sup>32</sup> Il testo integrale dei protocolli d'intesa è disponibile all'indirizzo internet <https://www.autorita-trasporti.it/protocolli-dintesa/>.

<sup>33</sup> Nello specifico si tratta delle cause C-186/22 Italia, C-671/21 Lituania e C-437/21 Italia.

<sup>34</sup> Nell'ambito della procedura rileva l'attribuzione all'Autorità, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 10 agosto 2021, della competenza a gestire i reclami in materia di movimentazione merci e di servizi di trasporto di passeggeri. La procedura d'infrazione n. 2021/2043 è stata archiviata, mentre la procedura n. 2014/4187 sui diritti aeroportuali risulta ancora pendente.



la c.d. "clausola sociale" nell'ambito dei contratti di servizio pubblico svolto per ferrovia o su strada. In proposito, l'Autorità ha ulteriormente chiarito che la previsione, nelle proprie delibere, di una differente regolamentazione della clausola sociale applicabile alle procedure di affidamento dei servizi di trasporto, rispettivamente, terrestre e marittimo, è riconducibile al diverso quadro normativo eurounitario di riferimento, nonché alla specificità delle industrie e dei mercati cui esse afferiscono, con particolare riguardo alla disciplina del rapporto di lavoro. Allo stato, il *pilot* risulta pendente. L'Autorità ha altresì fornito aggiornamenti in ordine alle azioni intraprese con riguardo alla procedura di infrazione n. 2020/2252, concernente il rimborso con *voucher* anziché in denaro dei servizi di trasporto non goduti nel periodo della pandemia da Covid-19.

Si segnala, altresì, che è proseguita la partecipazione dell'Autorità ai lavori dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale istituito presso il MIMS.

Si evidenzia, infine, che l'attivazione di strumenti di collaborazione con università ed enti e istituti di ricerca rappresenta uno degli obiettivi individuati dal Consiglio per promuovere attività di studio, di interazione tecnico-scientifica, nonché per supportare l'organizzazione di iniziative di carattere formativo di interesse comune nelle materie relative alle competenze istituzionali dell'Autorità. A tal fine, è in corso di elaborazione un progetto multifase che prevede la stipula di convenzioni quadro con università ed enti di ricerca. Su tali convenzioni potranno innestarsi ulteriori accordi volti a disciplinare intese specifiche, ad esempio, riguardo alla partecipazione dell'Autorità a percorsi di formazione e dottorati di ricerca nei settori d'interesse, nonché afferenti alle tematiche del digitale, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale.

### **1.2.2 La cooperazione in ambito internazionale, UE e plurilaterale**

L'interazione diretta costituisce un tratto insostituibile dei rapporti tra rappresentanti di organizzazioni operanti in diversi Paesi. Le restrizioni alla mobilità, resesi necessarie in conseguenza della pandemia, hanno quindi impedito il più utile dispiegarsi della cooperazione interistituzionale in sede diversa da quella nazionale.

D'altra parte, il ricorso a incontri svolti da remoto o in forma "ibrida" ha consentito (e, in prospettiva, consentirà) a un numero di rappresentanti dell'Autorità maggiore che in passato, di partecipare a tali attività. Senza interrompere il confronto finalizzato a elaborare migliori pratiche e ap-

procci coordinati tra i regolatori, tale modalità operativa ha quindi reso possibile estendere la conoscenza delle tematiche trattate in tali sedi e delle relative dinamiche d'interazione tra delegazioni.

Sul piano della cooperazione internazionale, si evidenzia la partecipazione dell'Autorità alle attività del *network* dei regolatori economici dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OCSE), nel quale sono rappresentati in misura crescente autorità indipendenti e agenzie che operano nel settore dei trasporti, ha tenuto i propri incontri interamente *online* sia nella sessione di novembre 2021, sia in quella di aprile 2022. In tali occasioni, l'Autorità ha continuato ad assicurare la propria partecipazione attiva ai lavori.

Tra quelli principali svolti nel periodo di riferimento vi sono l'avvio dell'aggiornamento degli indicatori di *performance* dei regolatori elaborati nel 2018, la finalizzazione dell'analisi dei dati relativi all'assetto, alla composizione e alle modalità di reperimento delle risorse generali, umane e finanziarie da parte dei regolatori economici, alla quale l'Autorità ha partecipato a partire dal 2020, e la presentazione di alcuni rapporti sulla valutazione della *performance* dei regolatori aderenti al *network* sulla base del modello denominato PAFER (*Performance assessment framework for economic regulators*).

Si segnala, inoltre, che tra i documenti più significativi, adottati dall'organizzazione nel periodo di riferimento, vi è la raccomandazione del Consiglio OCSE intitolata *Agile regulatory governance to harness innovation*, approvata il 6 ottobre 2021. Con questo strumento, sviluppato dal *Regulatory policy committee* anche in esito all'iniziativa promossa dal Governo italiano nel corso della presidenza del G20 e nel quadro della c.d. *agile nations initiative*, alla quale l'Italia aderisce insieme ad altri Paesi, l'OCSE si propone di supportare i governi nello sviluppo e attuazione di strumenti normativi agili, promuovendo l'innovazione come volano della crescita economica e mezzo di risoluzione delle sfide sociali e ambientali di maggiore attualità e rilievo.

L'Autorità partecipa regolarmente alla rete europea degli organismi di regolazione nel settore ferroviario (*European network of rail regulatory bodies* - ENRRB) e al Foro di Salonicco, che riunisce gli organismi di sorveglianza indipendenti della regolazione dei diritti aeroportuali, contribuendo con elementi di esperienza e prassi regolatorie. Nello stesso ambito UE è, altresì, proseguita la partecipazione alle riunioni periodiche dei *National enforcement bodies* (NEB) e, in particolare, a quelle degli organismi responsabili dell'applicazione dei regolamenti relativi ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto



effettuato con autobus e nel trasporto via mare e per vie navigabili interne.

L'Autorità ha, altresì, preso parte, su invito del MIMS, ai lavori del gruppo di esperti che la Commissione europea consulta ai fini dell'elaborazione del rapporto periodico sul monitoraggio del mercato ferroviario (*Rail market monitoring*) e, ove previsto, a quelli del gruppo denominato *Single european rail area committee* (SERAC): un comitato normalmente composto di rappresentanti dei governi dei Paesi membri nel quale vengono, tuttavia, trattati anche temi attinenti alla regolazione.

Sempre in ambito UE e con un *focus* sul trasporto ferroviario, al termine dello *European year of rail*, ufficialmente conclusosi il 21 febbraio 2022, hanno ricevuto nuovo impulso iniziative di promozione dell'innovazione e della maggiore sostenibilità delle infrastrutture e del sistema dei trasporti, in linea con gli obiettivi del raggiungimento della neutralità climatica in Europa entro il 2050 previsto nel pacchetto *"Fit for 55"*, con la strategia dell'Unione per una mobilità sostenibile e intelligente e, più in generale, con il *Green deal* europeo.

Un filone di attività, i cui contorni vanno ampliandosi, prende le mosse dalla revisione del regolamento (UE) 913/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo. Come noto, tali corridoi operano sostanzialmente come piattaforme di coordinamento del traffico ferroviario ai confini tra i Paesi UE e sono dotati di una struttura di *governance* nella quale sono rappresentati i diversi portatori d'interesse nell'ambito del trasporto di merci.

Nel tempo sono state evidenziate carenze nel funzionamento dei corridoi ferroviari. A distanza di dodici anni dall'adozione del regolamento (UE) 913/2010, l'iniziativa della Commissione è ora finalizzata ad adeguare queste disposizioni alle nuove strategie di sostenibilità attraverso misure volte a favorire la migliore gestione e l'ottimale coordinamento del traffico ferroviario transfrontaliero, ad accrescere la capacità infrastrutturale e migliorare le condizioni di accesso alle infrastrutture potenziando, altresì, l'integrazione modale dei servizi di trasporto.

L'ambito oggettivo dei lavori correnti risulta più ampio di quello del regolamento (UE) 913/2010 e abbraccia sia il segmento del trasporto di passeggeri che quello del trasporto di merci. Esso riguarda, quindi, nel suo complesso, il funzionamento del trasporto ferroviario internazionale e gli ostacoli che impediscono a questo tipo di traffico di contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti e della congestione stradale, con risvolti benefici sulla sicu-

rezza dei trasporti, nonché alla realizzazione del mercato unico europeo delle ferrovie. Si prefigura, altresì, un'evoluzione del sistema e dei livelli di *governance* e non si escludono interventi sui principi che presiedono alla determinazione dei canoni. Così articolata, quindi, l'iniziativa assume i tratti di una riforma. In proposito, conclusa il 5 aprile 2022 la fase della *call for evidence* alla quale l'Autorità ha partecipato con propri contributi, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica, che è in corso al momento della redazione della presente Relazione e si concluderà in data successiva alla pubblicazione di quest'ultima.

L'Autorità ha, peraltro, partecipato ad altre procedure di consultazione avviate dalla Commissione europea negli ambiti di sua competenza, in particolare con riferimento ai nuovi servizi di mobilità digitale multimodale, all'aggiornamento delle linee guida in materia di aiuti di stato alle imprese ferroviarie, che risalgono al 2008, e alla revisione della direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri.

La prima iniziativa mira ad agevolare la pianificazione e l'acquisto di biglietti per viaggi che combinano diversi mezzi di trasporto o che coinvolgono diversi operatori all'interno dell'UE ed evidenzia, tra l'altro, l'importanza di favorire l'integrazione del trasporto pubblico con tutti i servizi ferroviari. In proposito, l'Autorità ha anche sottolineato la necessità di supportare il processo di digitalizzazione delle ferrovie e richiamato l'importanza della creazione di un sistema centralizzato di informazioni quale presupposto per lo sviluppo di sistemi efficienti di bigliettazione integrata multimodale.

La seconda iniziativa, d'altra parte, collega l'obiettivo di supportare il trasferimento verso il trasporto via ferrovia al mantenimento degli equilibri concorrenziali all'interno dell'Unione. In proposito, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità che, nel definire i criteri di concessione delle misure di aiuto alle imprese ferroviarie, siano assicurate condizioni di equità e non discriminazione; ha, inoltre, rilevato la necessità di tenere conto, nella commisurazione dell'importo dell'aiuto, non solo dei costi esterni evitati, ma anche dei costi totali sostenuti, in modo da rendere la tariffa praticata all'utente finale competitiva rispetto a quelle previste per modalità di trasporto più inquinanti.

Quanto alla partecipazione alle attività di organismi plurilaterali, l'Autorità ha aderito nel 2014 al *network* IRG-Rail che riunisce oggi regolatori del settore ferroviario di 31 Paesi dell'Europa geografica. In tale contesto, l'Autorità esprime due dei *co-chair* dei gruppi di lavoro dedicati, rispettivamente, all'accesso alle infrastrutture ferroviarie



e agli impianti di servizio e uno dei coordinatori della *task force* sulla multimodalità nei trasporti, e partecipa attivamente ai lavori di tutti gli altri gruppi di lavoro.

Nel periodo di riferimento, IRG-Rail ha completato il processo di revisione dei propri documenti statutari avviato nel 2020. Le modifiche apportate contemplano, in particolare, l'adozione a maggioranza qualificata dei due terzi dei membri di tutte le decisioni del *network*, a eccezione di quelle attinenti a profili costitutivi (ad esempio modifica delle regole di voto, ammissione di nuovi membri e poche altre). L'obiettivo della riforma è stato di rafforzare il *network*, che nasce come sede di confronto e di scambio di esperienze e informazioni tra gli organismi di regolazione aderenti, potenziandone il ruolo di riferimento per il dialogo con le Istituzioni europee e gli *stakeholder* del settore. Per accrescere la propria visibilità ed efficacia, la rete è altresì maggiormente orientata a produrre brevi documenti di posizione da condividere con le stesse Istituzioni e con i portatori di interesse. Ne costituisce un esempio lo *statement* sul ruolo dei regolatori in relazione alla pubblicazione della descrizione degli impianti di servizio ferroviari, approvato dal *network* a maggio 2022. Mantiene, invece, la consueta struttura e consistenza il rapporto annuale sul monitoraggio del mercato, divenuto oggi un importante riferimento sull'andamento del settore e pubblicato in una nuova edizione nella primavera 2022<sup>35</sup>.

Nel periodo di riferimento sono, altresì, riprese le relazioni bilaterali con i regolatori del settore. In particolare, l'Autorità ha avviato un dialogo diretto con l'omologa autorità francese di regolazione dei trasporti (*Autorité de régulation des transports - ART*). I colloqui hanno evidenziato la volontà concorde di dare avvio a una collaborazione strutturata volta a favorire la condivisione e lo scambio di esperienze nei diversi ambiti di comune competenza delle due Istituzioni. La collaborazione si inserisce nel quadro dell'accordo di cooperazione bilaterale rafforzata, stipulato dall'Italia e dalla Francia nel novembre 2021 (c.d. accordo del Quirinale) che contempla, tra l'altro, la promozione della collaborazione bilaterale nel settore dei trasporti, la definizione di una politica transfrontaliera italo-francese in grado di migliorare i collegamenti e il sostegno alla realizzazione di una mobilità sostenibile europea.

A un incontro tra i Presidenti delle due Autorità, tenutosi il 5 aprile 2022, nel corso del quale è stato dato avvio al *partenariat de travail* e sono state esaminate le prospettive evolutive della *governance* della regolazione economica dei trasporti a livello europeo e nazionale, ha fatto seguito in data 23 maggio 2022 un primo incontro tecnico tra le strutture, incentrato sul tema della regolazione economica in materia di concessioni autostradali. Gli incontri tecnici proseguiranno su altre tematiche di comune interesse a partire dall'autunno 2022.

### 1.3 LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELL'AUTORITÀ

Nel fissare i propri obiettivi programmatici e strategici pluriennali, l'Autorità ha posto la necessità di rafforzare la comunicazione istituzionale, facendo leva su tutti gli strumenti a propria disposizione per raggiungere in modo chiaro e diretto la platea dei propri interlocutori: imprese e operatori del trasporto, cittadini e passeggeri, media e giornalisti, Istituzioni e decisori, accademia e società civile, dipendenti e collaboratori dell'ART.

Per questo, a partire dal 2021, sono state realizzate azioni di comunicazione tese ad accrescere, da un lato il grado di conoscenza esterna dell'Autorità e delle sue funzioni, dall'altro il senso di appartenenza interno dei propri dipendenti e collaboratori.

Per quanto riguarda le attività di comunicazione esterna, nel periodo di rendicontazione oggetto della presente Relazione annuale, l'Autorità ha dato priorità a iniziative rivolte ai cittadini, con particolare attenzione alla tutela dei diritti dei passeggeri.

In tale ambito, nella prima metà di dicembre 2021, è proseguita la campagna di comunicazione istituzionale TV e Radio, avviata a luglio, sulla tutela dei diritti dei passeggeri che viaggiano in treno, autobus e nave dal *claim* "Quando viaggi, tutela i tuoi diritti: hai l'Autorità per farlo". Gli *spot* della campagna, dettagliatamente descritti nella precedente relazione annuale, sono rivolti a tutti i cittadini e utenti dei servizi di trasporto collettivo terrestre e marittimo, con una particolare attenzione ai passeggeri a mobilità ridotta.

35 <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/>. Il rapporto è stato successivamente integrato con un documento pubblicato nel luglio 2021 e contenente i dati relativi al secondo semestre 2020.



## Focus 1. Campagna di comunicazione TV e Radio 2021: diffusione e indici di ascolto

La campagna di comunicazione ART 2021 è andata in onda dal 17 luglio al 2 agosto 2021 e, successivamente, dal 7 al 13 dicembre 2021 sulle tre reti generaliste Rai, Rai News24 e i canali di Radio Rai, ed è stata ricompresa fra le iniziative di comunicazione di pubblico interesse del Dipartimento per l'informazione e l'editoria (DIE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I dati, raccolti dalla RAI ed elaborati dal DIE, restituiscono indici di ascolto per lo spot TV ART particolarmente elevati, collocando la campagna dell'Autorità ai primi posti, in termini di *audience*, fra gli oltre 80 *spot* promossi dal DIE e diffusi nel 2021 sulle reti TV generaliste della RAI.

Da settembre 2021, la campagna è stata arricchita con tre *video-tutorial*, uno per ogni modalità di trasporto. I *video-tutorial*, resi disponibili attraverso il sito *web* e i canali *social* dell'Autorità, forniscono informazioni di dettaglio sulle tutele previste dalla normativa e le modalità per chiedere all'Autorità eventuali verifiche e intervento a tutela dei diritti dei passeggeri di treni, autobus e navi.

Parallelamente, l'Autorità ha dato evidenza della campagna sul proprio sito *web* e attraverso i propri canali *social* Twitter, LinkedIn e YouTube. L'iniziativa è stata promossa, in particolare, tramite comunicati stampa, notizie in primo piano, una nuova **area web dedicata nella sezione "Media ed eventi"**, e un ampliamento dei contenuti pubblicati nella sezione **"Diritti dei passeggeri"**.

Oltre a essere stata la principale iniziativa di comunicazione esterna del 2021, la campagna ha costituito la prima importante occasione per rafforzare il senso di appartenenza del personale ART, attraverso il coinvolgimento attivo di un gruppo di dipendenti che, su base volontaria, hanno partecipato in prima persona, o con i propri figli, in qualità di "attori" dei *video-tutorial* e dello *spot* TV.

Sul fronte della comunicazione interna, il 2 e il 3 dicembre 2021 è stato realizzato, presso la sede di Torino, il primo evento di *team building* ART, costruito attorno al binomio di *welfare* aziendale e di solidarietà sociale, finalizzato all'acquisizione di informazioni specifiche e capacità pratiche sulle manovre salvavita, intitolato "La tua preparazione farà la differenza".

L'occasione è stata offerta dall'entrata in vigore della legge 4 agosto 2021, n. 116,<sup>36</sup> che prevede l'installazione dei defibrillatori (defibrillatore semiautomatico esterno - DAE) non solo presso le sedi delle pubbliche amministrazioni, ma anche a bordo di tutti i mezzi di trasporto, negli aeroporti, nelle stazioni ferroviarie e nei porti.

L'evento si è articolato in due distinti corsi: il primo, sull'uso del defibrillatore e le tecniche base di rianimazione in caso di arresto cardiaco dell'adulto e del bambino (*basic life support and defibrillation - BLSD*), con rilascio della certificazione del 118 e quella di primo soccorso aziendale; il secondo sulle manovre di disostruzione delle vie aeree del bambino e dell'adulto.

Obiettivo dell'iniziativa è stato quello di rafforzare il senso di appartenenza a un gruppo che condivide valori e intenti, qual è quello costituito dai colleghi, con l'impegno di una *mission* comune. L'evento ha riscosso ampio successo tra il personale dell'Autorità, con un tasso di partecipazione prossimo al 100% dei dipendenti.

### 1.3.1 Il portale *web*, i canali *social* e i servizi *online*

Il sito *web* istituzionale [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it) è il principale canale di veicolazione della comunicazione istituzionale ART. Parallelamente, l'Autorità è presente sui seguenti *social media*: *i)* [Twitter](#), per la diffusione di aggiornamenti *flash* sulle attività istituzionali; *ii)* [LinkedIn](#), per il rilancio e l'approfondimento di notizie e temi di interesse per il settore dei trasporti e attività di *networking*; e *iii)* [YouTube](#), per la pubblicazione di interviste radiotelevisive, speciali di informazione, eventi di presentazione delle relazioni annuali al Parlamento.

Nel periodo di riferimento, oltre al proseguimento dell'attività di conduzione ordinaria, con un aggiornamento costante e tempestivo di tutti i contenuti istituzionali, sono state avviate e condotte azioni evolutive *web* e dei servizi *online* dell'Autorità, con l'ampliamento di contenuti informativi e strumenti di comunicazione.

In particolare, a settembre 2021 è stato lanciato il portale dei dati e delle statistiche ART [bdt.autorita-trasporti.it](http://bdt.autorita-trasporti.it), accessibile dalla *homepage* del sito *web* istituzionale. Il

36 Legge 4 agosto 2021, n. 116 "Disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici".



## Focus 2. Primo evento di *team building* ART: "La tua preparazione farà la differenza"

Nella due giorni di *team building*, l'ART ha formato oltre 100 dei propri dipendenti attraverso corsi aventi *focus* sul primo soccorso aziendale, sulle manovre di rianimazione cardiopolmonare adulto e pediatrico con uso del defibrillatore (*basic life support and defibrillation - BLSD*; e rilascio certificazione nazionale del 118), e sulle manovre di disostruzione delle vie aeree.

La parte di formazione dell'evento, tenutosi il 2 e 3 dicembre 2021 presso la sede dell'Autorità al Lingotto di Torino, è stata guidata dal dott. Marco Squicciarini, medico coordinatore delle attività di formazione BLSD del Ministero della salute, direttore sanitario ITC-AHA international (*training center of american heart association*), istruttore di rianimazione cardiopolmonare. Una squadra di istruttori volontari del 118, medici e infermieri, provenienti da diverse regioni ha messo a disposizione dell'Autorità tutte le proprie competenze e guidato le prove pratiche su manichini digitali di ultima generazione con defibrillatori *trainer* di ogni tipologia.

L'Autorità è la prima istituzione pubblica in Italia ad aver formato contemporaneamente oltre il 90% del suo personale a tali tecniche, dopo che la legge n. 116/2021 ha fissato le disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori, stabilendo l'obbligo di presenza di questo apparato e della formazione a esso collegata in tutti gli uffici pubblici e i mezzi di trasporto collettivo.

L'evento è stato organizzato, non esclusivamente per rispondere a un obbligo di legge, ma come progetto che mette insieme *welfare*, *team building*, sostenibilità e sicurezza. Insegnare a salvare una vita umana è senza dubbio, non solo patrimonio dell'umanità, ma anche un'azione di responsabilità dal triplice impatto: personale, professionale e sociale, perché con queste competenze si hanno gli strumenti per proteggere se stessi e la propria famiglia, i propri colleghi di lavoro e la collettività.

portale ospita i dati raccolti ed elaborati dall'Autorità per il trasporto ferroviario e con taxi, e quelli relativi alle segnalazioni e ai reclami dei passeggeri di treni, autobus, e navi acquisiti tramite il sistema telematico di acquisizioni reclami (**SiTe**). Nel corso del 2022, il portale è stato integrato con ulteriori categorie di dati, relativi agli operatori di impianto ferroviario e ai settori autostradale e portuale.

Sempre per quanto riguarda le attività *web*, due delle direttive centrali delle azioni condotte a partire dal 2021 e nel corso del 2022, sono state il potenziamento della comunicazione *social* ART e il *focus* sulle relazioni con la stampa e i giornalisti.

Nello specifico, il potenziamento dei canali *social* ART è stato guidato dall'adozione di una **social media policy**, interna ed esterna, per regolare e indirizzare l'utilizzo di tali *media* da parte dell'Autorità. Attraverso l'avvio e l'impostazione di un primo lavoro di pianificazione editoriale, da parte di un comitato di redazione interno, l'obiettivo a tendere è quello di dare maggiore eco all'azione amministrativa ART, anche grazie a un graduale coinvolgimento del personale dell'Autorità nell'attività *social* e di *networking*. I contenuti del piano editoriale *social* riguardano tutte le attività e le iniziative istituzionali, incluse informazioni su atti e provvedimenti pubblicati sul sito *web* e il rilancio di notizie su temi di interesse inerenti alle diverse modalità di trasporto.

I risultati raggiunti in termini di attività di comunicazione *social* nel periodo giugno 2021/giugno 2022 mostrano una tendenza positiva e in crescita, con l'acquisizione di 90, 129 e 522 nuovi iscritti (o *follower*), rispettivamente sui canali Twitter, YouTube e LinkedIn.

Al contempo, all'interno della sezione "Media ed eventi" del sito *web* istituzionale, si è voluto creare un nuovo spazio dedicato in modo specifico ai giornalisti, con la predisposizione di un "*press-kit*" digitale. La nuova area della sezione, denominata appunto "*press-kit*" e accessibile direttamente dalla homepage del sito *web* ART, costituisce una sorta di cartella stampa digitale, che raccoglie e offre, in un unico punto di accesso, documenti e informazioni di presentazione istituzionale e di utilità per i giornalisti. Oltre ai comunicati stampa, alle notizie in primo piano, ai contatti per i giornalisti, l'area mette a sistema una serie di *link* diretti ai principali atti e documenti istituzionali, nonché a tutte le informazioni di organizzazione e funzionamento dell'Autorità, e ospita contenuti di presentazione istituzionale che in futuro saranno ampliati anche *focus* tematici o approfondimenti.

Infine, per quanto riguarda i servizi *online* messi a disposizione sul portale *web* dall'Autorità, nel corso del periodo di rendicontazione, sono state intraprese attività evolutive in esecuzione delle linee guida di *design* indicate dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) per i siti *web* della pubblica amministrazione.



### Focus 3. I servizi *online* disponibili sul portale web ART

I servizi *online* messi a disposizione dall'Autorità via *web*, con accesso riservato da un'apposita sezione del portale istituzionale, sono:

- il **sistema telematico di acquisizione dei reclami dei passeggeri** (SiTe);
- il servizio telematico per le procedure di versamento del **contributo per il funzionamento ART**;
- il servizio di **notifica di un nuovo servizio ferroviario passeggeri**;
- i monitoraggi e le rilevazioni di dati inerenti ai settori autostradale, ferroviario, aeroportuale, e del trasporto con taxi (sistema di monitoraggio dati dei trasporti – SiMoT).

Tutti i servizi *web* ART sono resi fruibili, a garanzia di accessibilità, sia da *personal computer* (*laptop* e *desktop*), che da dispositivi *mobile* (*tablet* e *smartphone*). In termini di usabilità, l'interfaccia utente è stata oggetto di rivisitazione con la progettazione di un nuovo *layout* grafico, in modo da rendere l'esperienza utente (*user experience - UX*) intuitiva, semplice e *friendly*. La nuova UX è già stata implementata per tutti i servizi *online* destinati agli operatori economici, ed è in corso di sviluppo per i servizi

rivolti ai singoli cittadini, in qualità di passeggeri di treni, autobus e navi che possono inoltrare all'Autorità il reclamo già presentato all'impresa di trasporto, quando ritengono che la risposta ricevuta dall'impresa di trasporto non sia soddisfacente, oppure se l'impresa di trasporto non ha fornito risposta entro i termini previsti dalla normativa (per maggiori dettagli si rimanda alla sezione *web* “**ART per la tutela dei diritti dei passeggeri**”).



## 2. LA REGOLAZIONE DELL'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE

### 2.1 L'AMBITO DELLE ATTIVITÀ

L'articolo 37, comma 2, lett. a), del decreto istitutivo, stabilisce che l'Autorità *"provvede a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti"*.

La regolazione efficiente delle infrastrutture trasportistiche ha rappresentato, senza dubbio, uno degli obiettivi prioritari per l'istituzione di un regolatore indipendente con competenze estese a tutti i segmenti del trasporto.

Appare, infatti, evidente come un'efficace regolazione delle reti infrastrutturali di trasporto, laddove la relativa gestione non sia soggetta ad adeguata pressione concorrenziale, consenta di assicurare, oltre al già evidenziato miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema dei trasporti, anche la riduzione, ove possibile, dei prezzi per l'utenza, favorendo, altresì, la crescita industriale delle imprese di trasporto nel mercato e consentendo il decollo di una logistica moderna per le imprese industriali e per il turismo.

Ne consegue che la regolazione delle infrastrutture "di rete" (autostrade e ferrovie) e "puntuali" (porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, autostazioni, centri logistici, etc.) rappresenta uno strumento essenziale per il conseguimento degli obiettivi e delle finalità sopra evidenziati.

Peraltro, la necessità di una regolazione indipendente da parte dell'Autorità non è certamente condizionata in negativo dai processi di privatizzazione che, anche in Italia, hanno interessato le gestioni infrastrutturali.

Le gestioni private delle infrastrutture lasciano, infatti, impregiudicato il perseguimento degli obiettivi tipici della regolazione di settore, quali il contenimento delle tariffe per gli utenti e l'efficienza delle gestioni, anche attraverso uno sviluppo equilibrato della capacità, della competitività e della qualità dei servizi.

A seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 1/2012<sup>37</sup>, all'Autorità sono assegnate le funzioni di regolazione economica e di vigilanza di cui agli articoli da 71 a 81 del predetto decreto legge, in forza dei quali l'ART è chiamata a predisporre *"specifici modelli tariffari, calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato"*<sup>38</sup> in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali.

Relativamente alle infrastrutture autostradali, il citato articolo 37, comma 2, lettera a), del d.l. n. 201/2011 deve essere letto in combinato disposto con la successiva lettera g) dello stesso comma, che assicura all'ART un potere di regolazione di settore, riconoscendole la funzione di: *i)* stabilire sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, sia per ciascuna nuova concessione, sia – a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 109/2018<sup>39</sup> (di seguito anche decreto Genova) – per ciascuna di quelle vigenti la cui convenzione necessiti degli aggiornamenti o revisioni di cui all'articolo 43, commi 1 e 2, dello stesso d.l.; *ii)* definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alle procedure di affidamento di concessioni di gestione o costruzione di autostrade; *iii)* definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per l'affidamento delle subconcessioni di pertinenza. Con riferimento a tale ultimo profilo, si evidenzia, anticipando quanto si dirà

<sup>37</sup> Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 *"Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"*, convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27.

<sup>38</sup> Cfr. anche articolo 37, comma 2, lettera h), d.l. n. 201/2011.

<sup>39</sup> Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 *"Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze"*, convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130.



meglio nel prosieguo del testo, che l'Autorità ha avviato, con la delibera n. 77/2021, un procedimento concernente la definizione degli schemi dei bandi di cui trattasi.

Ancora con riferimento al settore delle concessioni autostradali, l'Autorità, fin dai primi anni di operatività, in attuazione di un'ulteriore competenza altresì prevista dal citato articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. n. 201/2011, ha avviato una ricognizione dei dati tecnico-economici, al fine di definire un modello econometrico per verificare l'efficienza delle imprese di settore, simulando il confronto competitivo fra le stesse e definire interventi regolatori sugli ambiti ottimali di gestione<sup>40</sup>. L'analisi comparata dei dati economico-contabili relativi alla gestione delle tratte autostradali ha così consentito di determinare un intervallo di valori<sup>41</sup> da considerarsi ottimali per quantificare l'estensione chilometrica complessiva delle infrastrutture autostradali da assentirsi in concessione a un unico soggetto gestore<sup>42</sup>.

Quanto alle infrastrutture ferroviarie, anticipando quanto si dirà più approfonditamente in seguito, all'Autorità sono riconosciuti compiti in merito alla regolazione dell'accesso alle stesse, con riferimento sia all'assegnazione della capacità di infrastruttura e delle tracce orarie ai richiedenti, sia alla determinazione del pedaggio di accesso da parte dei gestori, al fine di garantire che questi operino in modo equo e non discriminatorio oltre che trasparente, nel rispetto di quanto disposto dalla direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 e dal d.lgs. n. 112/2015<sup>43</sup>, di recepimento della stessa nell'ordinamento nazionale.

Tra l'altro, la rilevanza delle funzioni e delle competenze assegnate all'ART nell'esperienza italiana è accentuata dalla configurazione societaria delle imprese ferroviarie *incumbent*, posto che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, cioè Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito anche RFI), appartiene allo stesso gruppo socie-

tario Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito anche FS), cui appartengono le principali imprese ferroviarie operanti rispettivamente nel mercato del trasporto passeggeri e merci, Trenitalia S.p.A. (di seguito anche Trenitalia) e Mercitalia Rail S.r.l. (di seguito anche MIR).

È evidente, pertanto, l'importanza del ruolo affidato all'Autorità di regolazione dei trasporti, dovendo essa assicurare che le condizioni di accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria nazionale interconnessa siano eque, trasparenti e non discriminatorie. A tal fine rilevano, oltre alle attività di regolazione sopra accennate, anche quelle relative al PIR, che rappresenta il documento di riferimento per la disciplina dell'accesso e dell'utilizzo delle infrastrutture, degli impianti e dei servizi ferroviari ivi forniti.

Come noto, il PIR, che deve essere, come meglio si dirà *infra*, annualmente pubblicato dal gestore dell'infrastruttura, fornisce informazioni e regole sull'accesso all'infrastruttura, nonché sulle procedure per l'assegnazione e l'utilizzo della capacità e delle tracce orarie.

Sotto questo profilo, sin dalla sua costituzione, l'Autorità ha svolto un ruolo fondamentale, definendo, con la delibera n. 70/2014<sup>44</sup>, un primo quadro organico sul tema dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, e intervenendo, successivamente, con delibere specifiche da allora in poi emanate annualmente, che hanno fornito prescrizioni e indicazioni al gestore della infrastruttura ferroviaria nazionale per la redazione del PIR, nonché con altre, analoghe, indirizzate ai gestori delle infrastrutture ferroviarie interconnesse a quella nazionale, ai fini dell'ottimizzazione dei contenuti dei rispettivi PIR.

Si segnala qui, in particolare, la misura 1.6.2. dell'allegato alla delibera n. 70/2014, che prescrive al gestore dell'infrastruttura di inserire, nello schema di accordo quadro per l'assegnazione pluriennale di capacità infrastruttura-

<sup>40</sup> Come recita l'allegato A alla delibera n. 1/2016 del 14 gennaio 2016, di avvio della consultazione relativa alla 'Definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali', "l'Autorità ritiene che l'ambito ottimale di gestione consista in un 'intervallo dimensionale' dell'estesa chilometrica delle tratte autostradali complessivamente gestite per singola concessione, tale da assicurare un livello ottimale di efficienza strutturale. In particolare, si ritiene che anche il settore in esame, come altre industrie, possa beneficiare di significativi guadagni di efficienza strutturale legati alla dimensione industriale. Viceversa, non conseguendo tali guadagni di efficienza ove possibili, il settore può soffrire di diseconomie ed inefficienze che si riflettono direttamente sui pedaggi imposti agli utenti finali e, più in generale, sui costi di funzionamento del sistema dei trasporti nel suo complesso'. Gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali sono poi stati definiti con l'allegato 1 alla delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016 'Definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali'".

<sup>41</sup> Compreso tra 180 e 315 chilometri.

<sup>42</sup> L'ultimo capoverso del citato articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. n. 201/2011, nello specificare che ART ha il potere di "definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto", fa evidente riferimento a una specifica linea di indirizzo strategico del legislatore, che traguarda il duplice obiettivo di: i) conseguire nel tempo un assetto del mercato di settore popolato da una pluralità ragionevole e proporzionata di soggetti concessionari e ii) di fare operare i soggetti concessionari in un regime di concorrenza per confronto efficace ed efficiente.

<sup>43</sup> Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)".

<sup>44</sup> Delibera n. 70/2014 del 5 novembre 2014 "Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie e avvio del procedimento per la definizione dei criteri per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie".



le, clausole di salvaguardia al fine di garantire il diritto di accesso all'infrastruttura da parte dei nuovi entranti nel mercato. Con tale misura l'ART ha coniugato due interessi contrapposti: quello del gestore, che è messo in condizioni di ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura; e quello delle imprese ferroviarie, in esercizio e potenziali, che dispongono di pari possibilità di accesso al mercato.

Per quanto riguarda il tema delle infrastrutture portuali, la legge 28 gennaio 1994, n. 84<sup>45</sup> attribuisce alle Autorità di sistema portuale (di seguito anche AdSP) le competenze in merito all'affidamento delle concessioni demaniali di banchine o altre aree in ambito portuale per lo svolgimento di operazioni portuali, *“nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti [...] , nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza”*(articolo 8, comma 2, lettera n).

Alla luce di tali considerazioni, nell'ottica di individuare un indirizzo funzionale e omogeneo per la regolazione, da parte dell'Autorità, dell'accesso alle infrastrutture dei sin-

goli comparti del trasporto, l'interpretazione sistematica dell'impianto normativo evidenzia l'assegnazione all'Autorità di regolazione del compito di elaborare strumenti e metodologie per una regolazione proattiva anche ai fini dello sviluppo infrastrutturale, ossia tale da tutelare la concorrenza e, allo stesso tempo, creare le condizioni per favorire un adeguamento delle dotazioni infrastrutturali del Paese, e assicurare un maggior livello qualitativo dei servizi di trasporto.

In termini più puntuali, alle funzioni di regolazione dei servizi infrastrutturali di tipo *business to business* (accesso alla gestione e/o all'uso dell'infrastruttura, qualità e tariffe per l'uso della stessa) si aggiungono le funzioni di regolazione dei servizi di trasporto di tipo *business to consumer* (con riferimento soprattutto alla regolazione tariffaria e la qualità dei servizi gravati da oneri di servizio pubblico), le funzioni di regolazione degli assetti di settore (bandi, schemi di concessione, definizione di ambiti di mercato, separazione contabile) e, infine, le funzioni di tutela di utenti e consumatori (individuazione del contenuto minimo dei diritti, trattazione dei reclami, ADR).

## 2.2 L'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI

Le attribuzioni dell'Autorità in ambito aeroportuale sono definite dal d.l. n. 1/2012<sup>46</sup>, che, nel recepire la direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 finalizzata a introdurre *“principi comuni per la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti della Comunità”*, ha istituito l'Autorità di vigilanza e ne ha attribuito le competenze all'Autorità di regolazione dei trasporti, tra l'altro, per la verifica di conformità dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti aeroportuali rispetto a quanto previsto dai modelli di regolazione dalla stessa definiti.

Il testo originario dell'articolo 73 del d.l. n. 1/2012 escludeva dal perimetro normativo i contratti di programma (di seguito anche CdP), previsti dall'articolo 17, comma 34-bis, del d.l. n. 78/2009<sup>47</sup>, relativi ai sistemi aeroportuali nazionali con traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui.

Il sistema previgente al recepimento della direttiva 2009/12/CE individuava, infatti, il CdP quale strumento più idoneo ad assicurare contiguità e coerenza tra il

sistema tariffario e gli obblighi posti a carico dei concessionari aeroportuali per il finanziamento e, quindi, il miglioramento infrastrutturale degli aeroporti.

Il procedimento di approvazione di tali contratti era, tuttavia, particolarmente complesso: i CdP venivano stipulati dall'ENAC con ciascun gestore aeroportuale, e successivamente approvati dall'allora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito anche MIT), attuale MIMS, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere dell'allora Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

La complessità del quadro normativo per l'approvazione dei contratti di programma aveva, di fatto, determinato un blocco degli investimenti infrastrutturali aeroportuali.

Conseguentemente, per i *“sistemi aeroportuali nazionali e comunque con traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui, nonché quelli aventi strutture con sedimi in regioni diverse”* il legislatore aveva previsto un sistema semplificato di approvazione di tali contratti, riconoscendo

<sup>45</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84 “Riordino della legislazione in materia portuale”.

<sup>46</sup> Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 *“Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”*, convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27.

<sup>47</sup> Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102 *“Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini”*.



all'ENAC il potere di stipulare CdP in deroga alla normativa allora vigente (c.d. contratti in deroga: cfr. articolo 17, comma 34-bis, d.l. n. 78/2009).

La Commissione europea, dopo aver constatato che, ai sensi dell'articolo 1, commi 11-bis e 11-ter, del d.l. n. 133/2014<sup>48</sup>, venivano esclusi i contratti di programma vigenti e i sistemi di tariffazione a questi correlati dalla procedura di risoluzione delle controversie in base alla quale i vettori potevano ottenere l'intervento di un'autorità indipendente, ha aperto una procedura d'infrazione (n. 2014/4187 del 23 ottobre 2015) nei confronti dell'Italia. Lo Stato italiano, allo scopo di superare la procedura d'infrazione, con l'approvazione dell'articolo 10, comma 1, della legge 3 maggio 2019, n. 37<sup>49</sup>, ha esteso le funzioni di vigilanza, di cui all'articolo 73, comma 1, del d.l. n. 1/2012, anche ai CdP c.d. in deroga.

L'impianto normativo così delineato ha consentito di individuare l'ART quale Autorità di regolazione indipendente per l'esercizio delle attribuzioni assegnate dal legislatore europeo e la corretta applicazione di criteri comuni per la regolazione dei sistemi tariffari degli aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale<sup>50</sup>.

In base al nuovo impianto normativo, l'Autorità è stata chiamata a predisporre specifici modelli tariffari, calibrati secondo i dati di traffico annuo di movimento passeggeri, assicurando la rispondenza dei diritti aeroportuali ai principi di correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza e non discriminazione, nonché di consultazione con l'utenza, di cui all'articolo 80, comma 1, del d.l. n. 1/2012.

Il gestore aeroportuale<sup>51</sup> individua il modello tariffario tra quelli predisposti dall'Autorità, determina l'ammontare dei diritti, previa consultazione degli utenti degli aeroporti, e li sottopone all'ART, chiamata a verificare la corretta applicazione del modello tariffario e la conseguente determinazione del livello dei diritti aeroportuali<sup>52</sup>.

In ottemperanza a quanto previsto dal d.l. n. 1/2012, l'Autorità, con la delibera n. 64/2014<sup>53</sup>, ha per la prima volta approvato i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

A due anni dall'entrata in vigore, tale regolazione è stata sottoposta a una procedura di revisione di medio termine, con la quale l'ART ha inteso rispondere a necessità immediate di adeguamento dei modelli adottati nel 2014, alla luce dell'esperienza acquisita. La revisione, che ha mantenuto inalterata la ripartizione per classi di traffico dei tre modelli in vigore e introdotto meccanismi di semplificazione inerenti alle modalità applicative di alcune misure, si è conclusa con l'approvazione della delibera n. 92/2017<sup>54</sup>. Successivamente, il quadro regolatorio è stato oggetto di ulteriori approfondimenti e sottoposto a un procedimento di revisione, che si è concluso con l'adozione della delibera n. 136/2020 e con l'approvazione di nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

La delibera n. 136/2020 ha introdotto, *inter alia*, principi volti alla definizione di sistemi di tariffazione comuni e trasparenti per la regolazione delle reti e dei sistemi aeroportuali e rappresenta il primo atto regolatorio adottato dall'Autorità nell'esercizio delle nuove competenze attribuite dall'articolo 73, comma 1, del d.l. 1/2012, preveden-

<sup>48</sup> Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164.

<sup>49</sup> La legge 3 maggio 2019, n. 37 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018" ha riconosciuto all'ART le funzioni di Autorità nazionale di vigilanza anche con riferimento ai CdP previsti dall'articolo 17, comma 34-bis, del d.l. n. 78/2009, concernenti gli aeroporti di Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Milano Linate, Milano Malpensa e Venezia.

<sup>50</sup> Con riferimento alla regolazione dei diritti aeroportuali, giova evidenziare che per gli aeroporti che non hanno ancora stipulato un contratto di programma con l'ENAC e sono in attesa di adottare il modello tariffario di riferimento, predisposto dall'Autorità, si applica il livello dei diritti aeroportuali riportato nell'allegato A al decreto ministeriale n. 259 del 30 maggio 2014 "Aggiornamento dei diritti aeroportuali per l'anno 2014". Per tutti gli aeroporti non ricompresi nell'allegato A al decreto ministeriale si applicano: per i diritti di sosta e ricovero, e di imbarco passeggeri, i livelli tariffari di cui agli articoli 2 e 3 del decreto ministeriale del 14 novembre 2000; per i diritti di approdo e partenza, i livelli cui all'articolo 1 del decreto ministeriale n. 372 del 14 ottobre 2013.

<sup>51</sup> L'articolo 72, comma 1, lettera b), del d.l. n. 1/2012 definisce gestore aeroportuale "*il soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali affidano, insieme con altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti e nella rete aeroportuale di interesse.*".

<sup>52</sup> L'articolo 72, comma 1, lettera d), del d.l. n. 1/2012 definisce diritti aeroportuali "*i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci, nonché ai corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo.*" L'Autorità, nel capitolo 7 degli allegati A1, A2 e A3 alla delibera n. 92/2017 del 6 luglio 2017, integrando sul punto la normativa primaria, ha stabilito che sono soggetti a regolazione tariffaria: i diritti di approdo e di partenza; i diritti di sosta e ricovero di aeromobili; i diritti di imbarco passeggeri; le tasse di imbarco e sbarco merci; i corrispettivi per i servizi di sicurezza; gli eventuali corrispettivi per l'utilizzo di infrastrutture centralizzate; gli eventuali corrispettivi per l'utilizzo di beni di uso comune; gli eventuali corrispettivi per l'utilizzo di beni di uso esclusivo; i servizi di assistenza a terra, se svolti in regime di monopolio; il corrispettivo per l'assistenza al passeggero a ridotta mobilità.

<sup>53</sup> Delibera n. 64/2014 pubblicata il 24 aprile 2015 "Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali".

<sup>54</sup> Delibera n. 92/2017 del 7 luglio 2017 "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 106/2016 – Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali."



do che i nuovi modelli siano suscettibili di applicazione agli aeroporti titolari di CDP “in deroga”, attraverso la sottoscrizione di atti aggiuntivi o altro accordo tra le parti.

In considerazione delle condizioni di incertezza e di instabilità economica determinate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 nel settore aeroportuale, l'ART, con la delibera n. 68/2021<sup>55</sup>, ha ritenuto opportuno differire l'entrata in vigore dei nuovi modelli al 1° gennaio 2023 e mantenere in vigore la regolazione di cui alla delibera n. 92/2017, pur prevedendo opportuni meccanismi correttivi, volti a integrare le misure regolatorie della delibera sospesa non ulteriormente rinviabili, in conformità con il quadro legislativo vigente.

Infine, con delibera n. 54/2022<sup>56</sup>, sono stati approvati i valori dell'indice di rivalutazione degli investimenti fissi lordi calcolati con riferimento all'anno base 2021. L'indice, individuato annualmente dall'Autorità, è utilizzato per determinare il capitale investito netto (di seguito anche CIN) dei gestori aeroportuali e l'ammortamento delle immobilizzazioni autofinanziate, onde effettuare una gestione a valori reali ed effettivi dei costi di capitale. Tale delibera riguarda il più recente aggiornamento annuale del predetto indice, in analogia con quanto l'Autorità ha regolarmente effettuato – con riferimento all'anno precedente – in ciascuno degli anni seguenti all'approvazione dei primi modelli di regolazione aeroportuale.

### 2.2.1 La verifica di impatto della regolazione e la revisione dei modelli di regolazione aeroportuale

Il perdurare della crisi sanitaria, scatenata dalla pandemia da Covid-19, ha indotto l'Autorità a intervenire con la citata delibera n. 68/2021, disponendo misure specifiche volte a supportare sia i gestori che gli utenti aeroportuali, in un momento caratterizzato da un calo sensibile delle attività conseguente alla riduzione degli spostamenti.

Il persistere delle incertezze legate alla pandemia rende, infatti, particolarmente difficile delineare – con l'opportuno livello di affidabilità – lo scenario evolutivo del traffico nel breve/medio termine (elemento conoscitivo imprescindibile per l'assunzione delle scelte di pianificazione e per la conseguente determinazione del livello dei diritti aeroportuali).

A tal fine, con riferimento al biennio 2021-2022 è stato disposto che, in alternativa all'avvio della revisione delle tariffe aeroportuali, i gestori potessero chiedere motivatamente la proroga delle tariffe in vigore e, contestualmente, è stata rilevata la necessità di analizzare gli effetti prodotti dall'intervento regolatorio, mediante l'avvio di una Verifica di impatto di una VIR, al fine di individuare *“gli eventuali correttivi da apportare, se del caso, anche alla delibera n. 136/2020, al fine, tra l'altro, di perseguire la riduzione degli oneri informativi, economici o finanziari introdotti dalla regolazione”* (cfr. delibera n. 68/2021).

Gli esiti della VIR così effettuata sono stati poi considerati nell'ambito dell'avvio del procedimento concernente la *“Revisione modelli di regolazione dei diritti aeroportuali”* (ex delibera n. 42/2022<sup>57</sup>).

Nell'ambito della VIR si è preliminarmente individuato il “perimetro regolatorio” di applicazione di tale metodologia. In particolare, si è tenuto conto di quanto stabilito dalla citata delibera n. 68/2021 con riguardo alle procedure di revisione dei diritti aeroportuali avviate dal 1° luglio 2021 sino al 31 dicembre 2022, alle quali si applicano i modelli di cui alla delibera n. 92/2017, integrati con le disposizioni di cui all'allegato A alla stessa delibera n. 68/2021. Tale previsione richiama nel perimetro della VIR i modelli ex delibera n. 92/2017 sia nella loro formulazione originaria, che in quella da ultimo integrata dalla delibera n. 68/2021, al fine di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'attualità dei modelli aeroportuali. In considerazione del contenuto specifico delle misure di regolazione disposte con le delibere n. 68/2021 e n. 92/2017, sono stati, quindi, individuati gli obiettivi di natura regolatoria oggetto della VIR, e quelli di maggior rilievo sono riportati nella [Figura 1](#) che segue.

<sup>55</sup> Delibera n. 68/2021 del 20 maggio 2021 *“Modelli di regolazione aeroportuale. Disposizioni straordinarie connesse all'entrata in vigore della delibera n. 136/2020 ed integrazione alla regolazione applicabile al settore in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

<sup>56</sup> Delibera n. 54/2022 del 7 aprile 2022 *“Indice di rivalutazione degli Investimenti Fissi Lordi. Anno base 2021”*.

<sup>57</sup> Delibera n. 42/2022 del 24 marzo 2022 *“Revisione modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. Avvio del procedimento”*.



**Figura 1.**



In esito all’analisi svolta, il grado di raggiungimento dei principali obiettivi sopra illustrati può essere considerato soddisfacente.

In particolare, con riguardo al primo obiettivo, si è riscontrato che 20 aeroporti su un totale di 45 aperti al traffico commerciale hanno adottato i modelli tariffari dell’ART, avviando conseguentemente le consultazioni con gli utenti. Questi aeroporti rappresentano il 47% del traffico nazionale passeggeri, pari a 91.225 milioni di passeggeri (dato 2019) e, se si escludono gli aeroporti con contratto di programma in deroga ex d.l. n. 78/2009 (5 aeroporti che rappresentano il 50% del traffico passeggeri e che rientrano tra i soggetti regolati da ART solo a partire dal 2019), i restanti 20 coprono solo il 3% in termini di passeggeri.

Al fine di agevolare l’adozione dei modelli ART da parte anche degli aeroporti di minori dimensioni, tra i correttivi da disporre rispetto alla regolazione vigente la VIR ha segnalato l’opportunità di provvedere all’elaborazione di specifiche misure di semplificazione per gli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri, nel rispetto del principio di proporzionalità, nonché la possibilità per l’Autorità di attivare d’ufficio le procedure di consultazione a fronte del mancato esperimento della procedura obbligatoria di consultazione degli utenti ae-

roportuali, prevista dagli articoli 76, commi 2 e 3, e 80, comma 1, lettera b), del d.l. n. 1/2012.

Con riguardo al secondo obiettivo, lo strumento della consultazione si è rivelato efficace per la definizione del sistema tariffario da parte dei gestori aeroportuali con la partecipazione degli utenti, tant’è che a oggi si riscontra un solo procedimento per la risoluzione di controversie relative a diritti aeroportuali determinati applicando i modelli oggetto della verifica di impatto di cui trattasi (procedimento relativo alle istanze di ricorso pervenute all’Autorità dalla compagnia aerea *EasyJet Airline Company Limited* e dall’associazione *Italian Board Airline Representatives - IBAR*, avverso la proposta di revisione dei diritti per il periodo 2020-2023, presentata dal gestore aeroportuale Società Gestione Aeroporto S.p.A. - SO-GAER<sup>58</sup>).

In termini di oneri regolatori sui gestori aeroportuali, si rileva, tuttavia, che in 6 casi su 15, nell’ambito delle procedure di revisione di periodo effettuate dai gestori e delle correlate attività condotte dall’ART di verifica di conformità di tale revisione ai modelli di regolazione, è stata inclusa - nella delibera di conformità contenente correttivi - la prescrizione di effettuare una ulteriore consultazione a fronte di significativi impatti sul livello delle tariffe, al fine di assicurare la necessaria traspa-

58 L’Autorità, nel merito, ha dichiarato tali istanze non accoglibili (cfr. delibera n. 207/2020 del 17 dicembre 2020 “Proposta di revisione dei diritti aeroportuali Aeroporto “Mario Mameli” di Cagliari Elmas – periodo tariffario 2020-2023. Chiusura del procedimento avviato con delibera n. 115/2020 per la risoluzione della controversia tra il gestore dell’aeroporto ed IBAR – Italian Board Airline Representatives ed easyJet Airlines Company Ltd. Conformità ai Modelli di regolazione approvati con delibera n. 92/2017”).



renza e il rispetto dei principi previsti dalla normativa nazionale e supranazionale in materia di consultazione degli utenti.

Più complessa è la valutazione sulle tempistiche di adozione dei diritti aeroportuali definiti a valle del processo di consultazione con gli utenti. Infatti, è emerso che i tempi impiegati dai gestori, dall'inizio della consultazione all'entrata in vigore dei diritti aeroportuali, si elevano, in media, a circa 140 giorni. Tuttavia, è diminuita significativamente la tempistica che separa l'entrata in vigore dei diritti aeroportuali "provvisori" da quelli definitivi, al termine della verifica di conformità dell'Autorità (da 159 giorni, per i modelli previgenti la delibera n. 92/2017, a 96 giorni), intervallo che include sia l'attività per la verifica di conformità, sia quella del gestore per il recepimento dei correttivi.

In tutti i casi di revisioni tariffarie di periodo, il procedimento di verifica di conformità ha portato all'identificazione di correttivi, i cui primi 5 in ordine di frequenza sono risultati essere attinenti a quanto segue: remunerazione del capitale investito netto (8 casi); computo degli oneri afferenti al servizio antincendio (5 casi); altri costi operatori ammessi ai fini regolatori (4 casi); parametro k - che riguarda i nuovi investimenti - (4 casi); piano tutela ambientale (4 casi).

Con riferimento alle procedure di consultazione annuale degli utenti, in esito all'analisi della documentazione pervenuta da parte dei gestori aeroportuali, è emersa, con riferimento ad alcune audizioni annuali programmate, una forte concentrazione delle date di convocazione degli utenti nell'ultima decade del mese di ottobre, con ciò rendendo più difficile la partecipazione dei vettori alla stessa consultazione con il gestore aeroportuale.

Anche a tale riguardo, nell'ambito dei correttivi da disporre rispetto alla regolazione vigente, la VIR ha segnalato diversi interventi: *i) determinazione e aggiornamento del Weighted average cost of capital* (di seguito anche WACC) in capo all'Autorità, come peraltro già avviene per gli altri settori trasportistici regolati; *ii) standardizzazione e semplificazione degli schemi di contabilità regolatoria*, anche al fine di assicurare l'omogeneità e la confrontabilità delle poste tra i diversi gestori aeroportuali, provvedendo all'acquisizione *online* attraverso dei *format standard* elaborati dall'Autorità; *iii) estensione della tempistica* che deve intercorrere tra la notifica di avvio della procedura di revisione dei diritti aeroportuali, trasmessa dal gestore all'Autorità e l'ufficializzazione dell'avvio del procedimento di competenza, in quanto funzionale all'effettuazione di alcune verifiche preliminari sul livello stimato di traffico e su altri contenuti

della documentazione che i gestori intendono porre in consultazione, attinenti a poste economiche spesso oggetto di correttivi in sede di verifica di conformità da parte degli Uffici (costi ammissibili ai fini regolatori; saldo crediti debiti; *etc.*); *iv) modifica delle tempistiche* per le attività di revisione/monitoraggio annuale delle tariffe, anche al fine di evitare la sovrapposizione delle audizioni annuali indette dai diversi gestori aeroportuali, come segnalato dagli utenti.

Con riguardo al terzo obiettivo, attinente al tema dell'efficienza delle gestioni aeroportuali, già le preliminari analisi effettuate dagli Uffici applicando la metodologia delle frontiere stocastiche (cfr. annesso 10 della delibera n. 136/2020) avevano rilevato la presenza di realtà aeroportuali potenzialmente efficientabili in misura decisamente superiore rispetto a quanto stabilito in esito alle procedure di consultazione relative alle revisioni tariffarie di periodo.

A fronte di ciò, la VIR ha segnalato l'utilità che venga valutata l'introduzione di uno strumento volto a superare l'effetto distorsivo del *floor* (cioè dell'obiettivo minimo ammissibile di efficientamento) così come attualmente definito nei modelli di regolazione vigenti, che, per gli aeroporti con traffico uguale o superiore a 3 milioni di passeggeri per anno, è fissato al 30% del tasso di inflazione attesa nel periodo regolatorio (i.e. inflazione programmata), mentre, per gli aeroporti con traffico annuo inferiore a 3 milioni di passeggeri, deve essere diverso da zero.

Con riguardo, infine, al quarto obiettivo, attinente all'adozione della proroga delle tariffe aeroportuali sull'annualità successiva, in ragione della scadenza del periodo regolatorio, una valutazione positiva riguarda l'effetto sortito sul settore dalla specifica misura della delibera n. 68/2021 che consente la presentazione all'Autorità di istanza motivate di proroga dei livelli tariffari esistenti. Alcuni gestori aeroportuali, infatti, hanno presentato l'istanza nel corso del 2021, relativa alla proroga al 2022 delle tariffe 2021 e precisamente:

- ▶ il gestore dell'aeroporto di Napoli (GESAC), con riferimento alle tariffe 2019, già prorogate per gli anni 2020 e 2021, ha richiesto e ottenuto l'ulteriore proroga fino al 2022;
- ▶ i gestori degli aeroporti di Bergamo (SACBO) e Catania (SAC), con riferimento alle tariffe 2020, già prorogate per l'anno 2021, hanno richiesto e ottenuto l'ulteriore proroga fino al 2022;
- ▶ il gestore del sistema aeroportuale milanese (SEA), con riferimento alle tariffe 2020, già prorogate per



l'anno 2021, ha richiesto e ottenuto l'ulteriore proroga fino al 2022 (per il tempo strettamente necessario ad avviare la revisione di periodo una volta definiti gli atti convenzionali con ENAC);

- ▶ l'aeroporto di Venezia (SAVE), ha richiesto e ottenuto la proroga delle tariffe 2021 fino al 2022;
- ▶ il gestore del sistema aeroportuale della Capitale (ADR), ha richiesto e ottenuto la proroga delle tariffe 2021 fino al 2022.

Con il ricorso alla proroga delle tariffe 2021, i citati gestori hanno sostanzialmente rinunciato ad aumenti tariffari che sarebbero prevalentemente scaturiti dall'aggiornamento al ribasso delle previsioni di traffico e dei nuovi valori di riferimento dei costi operativi relativi all'anno base. In particolare, si segnala che nel 2020 si sono manifestati oneri incrementalni specificamente legati alla pandemia da Covid-19 e derivati dal recepimento delle Linee Guida ENAC per la ripresa del traffico negli aeroporti, a partire dalla "Fase 2" relative alle procedure di contenimento dei contagi nell'operatività aeroportuale. Tali importi sarebbero stati consolidati negli oneri ammissibili all'anno base (2020).

Le richieste di proroga ricevute nel corso del periodo cui si riferisce la presente Relazione sono state tutte accolte dall'Autorità, previa condivisione di informativa adeguata e relativa approvazione da parte dell'utenza in sede di consultazione.

Nel documento VIR sono stati analizzati gli impatti sui volumi e sui conti economico-finanziari degli operatori aeroportuali, dovuti all'emergenza sanitaria da Covid-19. Alla data attuale, l'evoluzione delle stime di traffico per i prossimi anni non è caratterizzata da un sufficiente grado di stabilità. Si consideri, infatti, che tuttora permane uno stato di forte crisi del settore, alimentata anche da sopravvenuti fattori esogeni, ulteriori rispetto alla pandemia da Covid-19, quale la c.d. crisi russo-ucraina. Al riguardo, in ambito correttivi da disporre rispetto alla regolazione vigente, la VIR ha evidenziato l'opportunità di specifiche previsioni volte a dotare i modelli di regolazione aeroportuale di sufficienti elementi di flessibilità, in modo da consentire l'avvio di procedure di revisione tariffaria di periodo anche in contesti di crisi attuali o pregressi (tra cui, ad esempio, il ricorso a un diverso anno base rispetto a quello fatto coincidere con il secondo anno prima dell'avvio del periodo regolatorio e/o l'introduzione di specifici criteri di normalizzazione della dinamica dei costi operativi da porre a base della dinamica tariffaria).

Conclusivamente, con riferimento alla "Identificazione di eventuali interventi correttivi" da apportare alla regolazione vigente, alla luce delle analisi condotte, si sono individuate nella VIR le seguenti azioni correttive:

#### **Modelli applicabili e anno base**

- i) *Ambito di applicazione:* utilità di azioni volte a differenziare opportunamente la regolazione tra le diverse fasce di traffico servito dai gestori aeroportuali, al fine di perseguire la riduzione degli oneri informativi, economici o finanziari introdotti dalla regolazione.
- ii) *Aeroporti con traffico inferiore a 1 mln pax:* necessità di una semplificazione del quadro regolatorio applicabile, tale da limitare quanto meno gli oneri amministrativi correlati, nel rispetto del principio di proporzionalità; al riguardo, si suggerisce di valutare l'adozione di uno specifico modello.
- iii) *Anno base/dinamica dei costi operativi e Periodo tariffario:* opportunità di considerare, per tenere adeguatamente conto di shock di mercato, l'utilizzazione di un diverso anno base rispetto a quello fatto coincidere con il secondo anno prima dell'avvio del periodo regolatorio e/o l'introduzione di specifici criteri di normalizzazione della dinamica dei costi operativi da porre a base della dinamica tariffaria.

#### **Procedura di revisione, documentazione e attività di vigilanza**

- i) *Notifica di avvio con previsione di maggiori tempi istruttori:* valutazione di un possibile aumento dei termini che intercorrono tra la notifica di avvio della procedura di revisione dei diritti aeroportuali trasmessa dal gestore all'Autorità e l'ufficializzazione dell'avvio del procedimento di competenza, data dall'Autorità stessa; tra le verifiche preliminari che così potrebbero essere svolte si individuano, tra l'altro, quelle relative agli elementi che più di frequente sono oggetto di correttivi imposti dall'Autorità in sede di verifica di conformità delle proposte tariffarie (*i.e.* saldo crediti debiti, costi ammissibili ai fini regolatori, *etc.*).
- ii) *Attivazione della procedura di consultazione:* in applicazione del principio di proporzionalità, valutare la rideterminazione della soglia minima di rappresentatività degli utenti, in termini di traffico passeggeri movimentato, ai fini dell'attivazione della consultazione; ciò in considerazione della centralità che il processo di consultazione tra gestori aeroportuali e utenti assume con la direttiva 2009/12/CE.



- iii) *Documentazione riconducibile a un format unico:* valutazione valutazione della prospettiva di sottoporre ai gestori - previa individuazione di un idoneo strumento tecnologico/digitale - *format* di contabilità regolatoria armonizzati, con il fine di ridurre l'onere di verifica sia a carico degli stessi che a carico dell'Autorità.
- iv) *Revisione tempistiche e adempimenti connessi a monitoraggi annuali:* valutazione della revisione delle tempistiche procedurali, anche al fine di evitare la sovrapposizione delle audizioni annuali degli utenti aeroportuali.

#### Misure economiche

- i) *Modello/manuale di contabilità regolatoria condiviso con ENAC:* valutazione della modifica dei contenuti, anche al fine di evitare l'applicazione di schemi differenti rispetto a quanto operato dai gestori in tema di tariffe PMR e *handling* in monopolio.
- ii) *WACC e WACC incrementale:* valutazione dell'applicazione di un tasso di remunerazione del capitale investito (WACC) di settore definito dall'Autorità e innovazione del disposto regolatorio per l'attribuzione di una extra remunerazione (WACC incrementale).
- iii) *Metodologia per determinare il valore floor dell'obiettivo di efficienza:* valutazione della revisione della misura pertinente, volta a superare l'effetto distorsivo del *floor* come definito nei modelli in vigore.
- iv) *Semplificazione e metodologia ART per l'individuazione dei valori dell'elasticità:* valutazione della revisione della metodologia, al fine di superare l'utilizzo di diversi coefficienti per voci di costo.

#### Altri profili, tra cui

- i) *Margine commerciale:* aumento dell'attuale livello di trasparenza nei confronti dell'utenza circa la destinazione di tale margine.
- ii) *Incentivi:* introduzione di ulteriori meccanismi di trasparenza verso l'Autorità e gli utenti, anche al fine di incentivare il rispetto della non discriminazione degli utenti.

Sulla base dei richiamati esiti della VIR, con delibera n. 42/2022, l'Autorità ha avviato un procedimento per la complessiva revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la citata delibera n. 92/2017, come integrati dalla indicata delibera n. 68/2021.

Nell'ambito di tale procedimento, con delibera n. 80/2022<sup>59</sup>, l'Autorità ha indetto una consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione che intende adottare entro il termine posto dalla citata delibera di avvio. Lo schema di atto di regolazione è stato oggetto di analisi di impatto della regolazione (si veda lo schema di AIR correlato al documento di consultazione adottato con delibera n. 80/2022, pubblicato sul sito *web* dell'Autorità).

In particolare, tenendo conto degli esiti della VIR precedentemente richiamati, nel documento di consultazione sono state introdotte le seguenti principali modifiche rispetto al contesto regolatorio vigente:

59 Delibera n. 80/2022 del 12 maggio 2022 "Procedimento avviato con delibera n. 42/2022 - Indizione della consultazione pubblica per la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali".



Profili regolatori ex del. 42/2022	Principali modifiche apportate
<b>Effetti di situazioni emergenziali conclamate sull'applicazione della regolazione economica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduzione di misure volte ad assicurare che l'anno base sia rappresentativo di condizioni di ordinarietà della gestione, sia in caso di dichiarazione di stato di emergenza che di altri eventi eccezionali.</li> <li>▪ Introduzione di specifici criteri di normalizzazione della dinamica dei costi operativi da porre a base della dinamica tariffaria, da applicare per le revisioni tariffarie il cui anno base è interessato da dichiarazione di stato di emergenza.</li> <li>▪ Opportuna differenziazione della regolazione tra le diverse fasce di traffico servito, al fine di perseguire la riduzione degli oneri informativi, economici o finanziari introdotti dalla regolazione.</li> </ul>
<b>Aeroporti con traffico inferiore ai milione di passeggeri annui</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Semplificazione del quadro regolatorio applicabile agli aeroporti minori, introducendo un modello di regolazione specificato, tale da limitare quanto meno gli oneri amministrativi correlati, nel rispetto del principio di proporzionalità.</li> </ul>
<b>Razionalizzazione dei processi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riduzione dell'onere amministrativo sia a carico dei soggetti regolati che a carico dell'Autorità, anche attraverso l'introduzione di un <i>format</i> unico per la compilazione della documentazione di tipo quantitativo.</li> <li>▪ Introduzione di alcuni interventi di coordinamento per la risoluzione delle controversie.</li> </ul>
<b>Contabilità regolatoria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introdotti schemi di contabilità ART.</li> </ul>
<b>Tasso di remunerazione del capitale investito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduzione di un tasso di remunerazione del capitale investito nozionale.</li> <li>▪ Identificazione del valore puntuale del WACC incrementale e disciplinata la relativa durata di applicazione.</li> </ul>
<b>Efficienza ed elasticità dei costi di gestione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adozione di una metodologia basata sulla SFA con previsione di negoziazione del valore di efficientamento tra gestore e utenti in fase di consultazione.</li> <li>▪ Adozione di coefficiente di elasticità elaborato da ART con superamento dell'utilizzo di diversi coefficienti per voci di costo.</li> </ul>
<b>Trattamento dei margini commerciali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento dell'attuale livello di trasparenza nei confronti dell'utenza circa la destinazione dei margini commerciali.</li> </ul>
<b>Riflessi tariffari dell'incentivazione all'attività volativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduzione di ulteriori meccanismi di trasparenza verso l'Autorità e gli utenti, anche al fine di incentivare il rispetto della non discriminazione degli utenti con riferimento alle possibili disomogeneità <i>i</i>) nella distribuzione degli incentivi, e <i>ii</i>) tra percentuale di incentivi ricevuti dal vettore e percentuale dei passeggeri trasportati dal medesimo</li> </ul>

## 2.2.2 La revisione di periodo dei diritti aeroportuali sulla base dei modelli di regolazione vigenti

Si riassumono di seguito le attività svolte dall'Autorità nel periodo di riferimento, sulla base dei modelli di regolazione in vigore.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio e di verifica del rispetto dei provvedimenti pubblicati, l'Autorità accerta che le proposte tariffarie presentate dai gestori agli utenti siano conformi alle misure di regolazione da essa adottate e vigila sul corretto svolgimento delle procedure di consultazione, partecipando alle relative audizioni in qualità di uditore. A conclusione della propria istruttoria, l'Autorità delibera riguardo alla conformità della proposta tariffaria rispetto al pertinente modello di regolazione; conformità che, nella maggior parte dei casi, è risultata condizionata all'applicazione di correttivi e prescrizioni<sup>60</sup>.

Complessivamente, venti dei quarantacinque aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale applicano tariffe elaborate sulla base dei modelli approvati dall'Autorità. Dei venticinque restanti, cinque aeroporti<sup>61</sup> sono oggetto di contratti di programma c.d. "in deroga", non ancora sottoposti a revisione dei diritti dopo l'entrata in vigore dell'articolo 10 della l. n. 37/2019 e i restanti 20, le cui tariffe sono ancora quelle stabilite dai decreti ministeriali di cui *supra*, sono quelli di Alghero, Cuneo, Bolzano, Trapani, Comiso, Pantelleria, Lampedusa, Reggio Calabria, Crotone, Perugia, Ancona, Pescara, Grosseto, Elba, Salerno, Rimini, Brescia, Albenga, Aosta e Forlì.

Come già anticipato, si rappresenta che, a causa dell'emergenza sanitaria connessa alla pandemia da Covid-19 e ai sensi di quanto previsto dalla già citata delibera n. 68/2021, alcuni gestori aeroportuali in luogo di avviare la procedura di consultazione per la revisione di periodo dei diritti aeroportuali, hanno formulato richiesta

60 Cfr., ad esempio, delibera n. 97/2020 del 21 maggio 2020 "Proposta di revisione dei diritti aeroportuali dell'Aeroporto internazionale 'Cristoforo Colombo' di Genova Sestri – Periodo tariffario 2020-2023. Conformità ai modelli di regolazione approvati con delibera n. 92/2017".

61 Fiumicino, Ciampino, Malpensa, Linate e Venezia.



di proroga dell'applicazione dei diritti aeroportuali vigenti anche per l'anno 2022. Sulla base della documentazione acquisita in istruttoria e in assenza di obiezioni da parte degli utenti nel corso delle consultazioni, l'Autorità ha accolto le citate richieste, come già precedentemente illustrato.

### **2.2.3 Il monitoraggio dell'evoluzione annuale dei diritti aeroportuali sulla base dei modelli di regolazione vigenti**

Una volta adottato il sistema tariffario pluriennale, di norma pari a quattro anni, in attuazione dei compiti di vigilanza di cui all'articolo 80, comma 1, del citato d.l. n. 1/2012, l'Autorità verifica che gli aggiornamenti tariffari annuali presentati dai gestori aeroportuali siano elaborati in conformità ai modelli di regolazione vigenti.

Il gestore trasmette all'Autorità il documento informativo annuale e i verbali dell'audizione con gli utenti, includendo, ove necessario, anche gli adeguamenti scaturenti dagli esiti delle valutazioni svolte dall'ENAC nell'esercizio delle funzioni di regolazione tecnica in merito agli investimenti previsti, agli indicatori di qualità, agli *standard di salvaguardia ambientale* e alle previsioni di traffico. Valutata tale documentazione, l'Autorità verifica la correttezza del ricalcolo dei parametri rilevanti a fini tariffari e del conguaglio degli eventuali maggiori/minori ricavi percepiti dal gestore che hanno impatto sulle tariffe dell'anno successivo.

In proposito, nel periodo di riferimento, non sono emerse incongruenze di rilievo per gli aeroporti monitorati.

### **2.2.4 L'attività di vigilanza sui gestori aeroportuali titolari di contratti di programma concernenti i c.d. aeroporti in deroga**

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei diritti aeroportuali del 2021, si segnala che l'Autorità, con delibera n. 149/2021<sup>62</sup>, ha avviato nei confronti della società SAVE

S.p.A., quale gestore dell'aeroporto "Marco Polo" di Venezia, un procedimento individuale per l'eventuale adozione di un provvedimento di sospensione del regime tariffario relativo all'anno 2021; tale procedimento è stato avviato: *i) per il mancato rispetto dei principi di cui all'articolo 80, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1/2012*<sup>63</sup>, in riferimento al parametro k<sup>64</sup>, relativo all'ammissibilità tariffaria degli investimenti relativi all'intervento di ampliamento del terminal T1 e all'affidamento dei servizi di ingegneria dell'ampliamento terminal/lotto 2, il cui riconoscimento in tariffa è stato ritenuto inammissibile dall'ENAC; *ii) per il mancato rispetto dei principi di cui all'articolo 80, comma 1, lettere a) e b), in riferimento al parametro v*<sup>65</sup>, relativo all'omessa inclusione del conguaglio derivante dallo squilibrio tra i dati di pre-consuntivo e i dati di consuntivo 2019, nonché all'omessa consultazione degli utenti aeroportuali su tale tematica, in occasione dell'audizione annuale 2020.

Il procedimento si è concluso con delibera n. 81/2022<sup>66</sup> di adozione del provvedimento di sospensione del regime tariffario - anno 2021, oggetto di proroga disposta dal gestore anche per il 2022, avendo l'Autorità accertato la violazione, da parte del gestore aeroportuale, dei principi di correlazione ai costi, pertinenza nonché consultazione degli utenti aeroportuali in riferimento alla determinazione della misura dei diritti aeroportuali.

Per completezza, va evidenziato come l'ART, con delibera n. 26/2021<sup>67</sup> abbia adottato, nei confronti della stessa SAVE S.p.A., un provvedimento di sospensione dei diritti aeroportuali relativi all'anno 2020, limitatamente ai medesimi investimenti effettuati dalla società e ritenuti dall'Autorità non imputabili nel parametro tariffario k.

Per quanto concerne poi il monitoraggio dei diritti aeroportuali 2022, come illustrato in precedenza, i gestori del sistema aeroportuale di Roma, del sistema aeroportuale di Milano e dell'aeroporto di Venezia hanno presentato richiesta di proroga, accolta dall'Autorità, dei diritti aeroportuali in vigore per l'annualità 2021 a valere sull'annua-

62 Delibera n. 149/2021 del 4 novembre 2021 "Aeroporto 'Marco Polo' di Venezia - Monitoraggio dei diritti aeroportuali anno 2021. Avvio di un procedimento individuale, nei confronti di SAVE S.p.A., ai sensi dell'articolo 80, comma da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

63 ENAC e SAVE S.p.A., in qualità di concessionario della gestione dell'aeroporto di Venezia, hanno sottoscritto in data 26 ottobre 2012 un contratto di programma.

64 Il parametro k, ai fini della tariffa, si compone dei costi regolatori stimati per i nuovi investimenti per ciascun anno del periodo tariffario.

65 Il parametro v viene calcolato al fine di tenere conto, nei diritti aeroportuali, dei costi regolatori stimati per gli oneri incrementali legati all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e/o regolamentari.

66 Delibera n. 81/2022 del 19 maggio 2022 "Procedimento individuale avviato, nei confronti di SAVE S.p.A., con delibera n. 149/2021. Adozione di un provvedimento di sospensione del regime tariffario istituito per l'anno 2021, ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

67 Delibera n. 26/2021 del 25 febbraio 2021 "Conclusione del procedimento individuale avviato, nei confronti di SAVE S.p.A., con delibera n. 143/2020. Adozione di un provvedimento di sospensione dei diritti aeroportuali relativi all'anno 2020, ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".



lità 2022, ai sensi della delibera n. 68/2021. Conseguentemente, con delibera n. 77/2022<sup>68</sup> l'Autorità ha avviato nei confronti di Aeroporti di Roma S.p.A., quale gestore dell'aeroporto "Leonardo da Vinci" di Fiumicino e dell'aeroporto "G. B. Pastine" di Ciampino, un procedimento individuale per l'eventuale adozione di un provvedimento di sospensione del regime tariffario relativo all'anno 2022, per il mancato rispetto dei principi di cui all'articolo 80, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 1/2012 in riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali per i voli con

destinazione Regno Unito nella misura in cui, a seguito dell'accoglimento dell'istanza di proroga dei diritti aeroportuali 2021 anche per il 2022, ha qualificato il Regno Unito come destinazione *extra-UE*, con la conseguente applicazione dei relativi diritti di imbarco, in difformità alla determinazione tariffaria fatta per il 2021 e senza assicurare una preventiva, nonché adeguata, consultazione degli utenti aeroportuali. Il procedimento è tuttora in corso.

#### **Focus 4. Approfondimento relativo agli atti convenzionali dei gestori aeroportuali ADR S.p.A. e SEA S.p.A**

Con riferimento ai contratti di programma vigenti, l'Autorità, con delibera n. 68/2021, ha definito, in applicazione dell'articolo 10 della legge n. 37 del 2019, un'apposita misura (cfr. misura 27 dell'allegato A) in forza della quale ha stabilito che le disposizioni di regolazione economica di cui ai modelli *ex delibera n. 92/2017* trovano applicazione agli aeroporti regolati con i CdP, previsti dall'articolo 17, comma 34-*bis*, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, attraverso la sottoscrizione di appositi atti aggiuntivi o diverso accordo tra concedente e concessionario.

L'ART, sempre con la medesima misura, ha rappresentato che le funzioni di vigilanza di cui all'articolo 80 del d.l. n. 1/2012 sono esercitate dall'Autorità a decorrere dalla data di entrata in vigore della l. n. 37/2019 anche con riferimento alle procedure di definizione annuale del livello dei corrispettivi regolamentati, nonché alle procedure di risoluzione delle controversie a esse connesse, secondo le modalità e i termini dell'atto di regolazione.

In applicazione di quest'ultima previsione, l'Autorità ha avviato un'attività di collaborazione con ENAC che ha riguardato la disciplina concernente i modelli tariffari di quattro (Fiumicino, Ciampino, Malpensa e Linate) dei cinque aeroporti attualmente regolati con CdP "in deroga".

## **2.3 L'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE AUTOSTRADALI**

L'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti ha inciso profondamente sul previgente sistema di accesso alle infrastrutture autostradali.

L'articolo 37, comma 2, lettera a), del d.l. n. 201/2011 stabilisce che l'ART provvede a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie, tra l'altro, alle reti autostradali, al fine di assicurare, secondo metodologie che incentivano la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, nonché la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano.

La norma si pone in stretta correlazione funzionale con l'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto istitutivo, che, relativamente alla regolazione di settore, attribuisce all'Autorità il potere di *i*) stabilire sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale,

sia per ciascuna nuova concessione, sia - a seguito dell'entrata in vigore del decreto Genova – per ciascuna di quelle vigenti la cui convenzione necessiti degli aggiornamenti o revisioni di cui all'articolo 43, commi 1 e 2, dello stesso d.l.; *ii)* di definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi agli affidamenti delle concessioni scadute, nonché *iii)* di definire gli schemi di bandi cui sono tenuti i concessionari autostradali per l'affidamento delle subconcessioni di pertinenza. Infine, l'ART è chiamata a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, come già si è avuto modo di accennare, l'Autorità ha avviato, fin dai primi anni della sua istituzione, una ricognizione dei dati tecnico-economici di pertinenza delle concessionarie autostradali in esercizio, al fine di definire: *i*) un modello econometrico di riferimento per la stima della efficienza di

<sup>68</sup> Delibera n. 77/2022 del 12 maggio 2022 "Monitoraggio dei diritti aeroportuali anno 2022. Avvio di un procedimento individuale, nei confronti di Aeroporti di Roma S.p.A., ai sensi dell'articolo 80, commi da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".



scala e di costo delle concessionarie autostradali italiane, ponendole in reciproco confronto, e ii) interventi regolatori sugli ambiti ottimali di gestione. Tra l'altro, il modello ha consentito di applicare la metodologia di analisi delle frontiere stocastiche di efficienza, fino ad allora mai applicate alla regolazione autostradale, se non in ambito accademico.

L'analisi comparata dei dati economico-contabili relativi alle diverse concessionarie affidatarie della gestione delle tratte in esercizio ha consentito la determinazione di un intervallo<sup>69</sup> di valori da considerarsi ottimali per l'estensione chilometrica complessiva di infrastrutture autostradali da assentirsi in concessione a un unico soggetto gestore, con un unico atto convenzionale.

Con l'adozione della delibera n. 70/2016<sup>70</sup> sulla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, l'ART ha infatti constatato significative inefficienze di costo per le tratte di estesa inferiore a 180 km, fortemente crescenti all'ulteriore riduzione dell'estesa chilometrica, laddove, invece, per le tratte di estesa superiore a 315 km l'Autorità non ha rilevato la presenza di ulteriori economie di scala.

Ciò posto, va evidenziato che il ricorso, per la prima volta, e sulla base di un atto di regolazione dell'ART, alla metodologia di analisi delle frontiere stocastiche di efficienza appare uno strumento fondamentale di efficientamento del sistema delle gestioni delle reti autostradali, atteso che l'unica forma praticabile di concorrenza per monopoli naturali, quali le reti autostradali, e cioè la concorrenza per il mercato, è stata reiteratamente elusa con il ricorso sistematico alle proroghe in presenza di affidamenti diretti iniziali senza alcun ricorso alle procedure di gara.

A tale riguardo, il TAR Valle d'Aosta, nella sentenza del 29 giugno 2020, n. 23, osserva come il citato sistema regolatorio dell'Autorità *"si inserisce in un contesto di fatto in cui la rete autostradale italiana è affidata a concessionarie che beneficiano di contratti di durata, spesso pluridecennale, nella maggior parte dei casi ottenuti senza alcuna procedura di evidenza pubblica e spesso soggetti a proroghe giustificate dall'esigenza di completare o implementare gli investimenti o dalla volontà di chiudere pregressi contenziosi, circostanze tutte che rendono la gestione indubbiamente più assimilabile a un monopolio naturale che non a un mercato concorrenziale"*.

Sotto questo profilo, un passaggio fondamentale è rappresentato dall'approvazione della direttiva 2014/23/UE

del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e dal successivo recepimento della stessa a opera del d.lgs. n. 50/2016<sup>71</sup>.

La direttiva 2014/23/UE mira, infatti, a costituire un sistema delle concessioni, ivi comprese quelle autostradali, eliminando le differenze tra le diverse discipline nazionali che avevano finito per produrre, nel passato, distorsioni nel mercato. Inoltre, in contrasto con la pratica tipicamente italiana delle proroghe delle concessioni, la direttiva richiamata stabilisce che le concessioni scadute e/o l'affidamento delle nuove deve avvenire attraverso modalità che garantiscano la concorrenza per il mercato mediante procedure competitive, favorendo la qualità delle prestazioni e i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. La direttiva stabilisce, altresì, che al concessionario è allocato il rischio operativo, con l'obbligo quindi di sostenere gli investimenti e i costi non coperti dai ricavi di gestione che devono provenire dalla vendita dei servizi all'utenza. La direttiva sottolinea che il concessionario non può essere sollevato dalle eventuali perdite mediante la garanzia di un introito minimo corrispondente agli investimenti e ai costi sostenuti. La direttiva in esame, infine, è intervenuta sulla durata delle concessioni stabilendo che la stessa deve essere limitata al tempo necessario per il recupero degli investimenti, unitamente a un ritorno sul capitale, con la conseguenza che durate che non rispettino tali principi si pongono in contrasto con l'ordinamento europeo, in quanto si traducono in una barriera all'accesso al mercato.

Diverso e più complesso è il tema della regolazione tariffaria, che in un primo momento l'articolo 37, comma 2, lett. g), del d.l. n. 201/2011 e aveva limitato alle nuove concessioni, escludendo conseguentemente le concessioni vigenti, che avrebbero continuato a seguire la regolazione tariffaria ministeriale per il tramite delle pertinenti delibere dell'allora CIPE.

L'Autorità, definendo dapprima gli ambiti ottimali di gestione di cui si è detto sopra, e successivamente gli elementi essenziali degli schemi di concessione delle tratte autostradali afferenti a concessioni scadute, ha proposto un innovativo sistema tariffario di pedaggio, basato, in conformità al disposto dell'articolo 37, comma 2, lett. g), primo capoverso, della versione originaria del decreto istitutivo, sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

69 Ricompreso tra i valori di 180 km e 315 km.

70 Delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016 *"Definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali"*.

71 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici".



La regolazione tariffaria dell'ART ha prefigurato una tariffa unitaria media di periodo costituita dalla somma di due componenti principali: *i) la componente tariffaria di gestione*, che permette il recupero dei costi operativi, comprese le manutenzioni ordinarie, e dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione), concernenti gli asset di funzionamento della concessione non reversibili al termine del rapporto; *ii) la componente tariffaria di costruzione*, che permette il recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione) concernenti gli asset reversibili al termine del rapporto, ivi compresi l'onere di subentro da corrispondere al concessionario uscente e le opere realizzate in dipendenza dei piani di investimento ricompresi nelle concessioni.

Il sistema si caratterizza per: *i) definizione di un periodo regolatorio quinquennale;* *ii) distinzione tra attività direttamente soggette a regolazione tariffaria e non direttamente soggette, ma rilevanti ai fini della destinazione degli extraprofitti;* *iii) definizione di un livello tariffario massimo iniziale, da determinarsi *ex ante*, avvalendosi dei criteri definiti dall'ART in relazione alle singole componenti tariffarie e alle previsioni di traffico;* *iv) previa individuazione dei costi pertinenti ammissibili;* *v) applicazione del *price cap*;* *vi) definizione di un meccanismo di salvaguardia, finalizzato a trasferire in tariffa con benefici per gli utenti in termini di riduzione del pedaggio, eventuali extraricavi, correlati al fatto che i volumi di traffico a consumo si rivelino eccessivamente superiori alle previsioni;* *vii) definizione di un meccanismo di penalità/premialità per la qualità dei servizi;* *viii) determinazione degli obblighi di separazione contabile e implementazione del sistema di contabilità regolatoria.*

In sintesi, il sistema delineato nella delibera n. 119/2017<sup>72</sup> – concernente l'approvazione degli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza) – che costituisce il primo sistema tariffario autostradale definito dall'Autorità per una nuova concessione, è incentrato sul riconoscimento di adeguamenti

tariffari basati sugli investimenti effettivamente realizzati e sulla qualità dei servizi forniti all'utenza, prevedendosi sistemi sanzionatori e penalità, con riduzione del pedaggio, se il concessionario non effettua gli investimenti programmati e non fornisce all'utenza i livelli di qualità attesi<sup>73</sup>.

A seguito dell'evento del 14 agosto del 2018 occorso al viadotto Polcevera di Genova, hanno ripreso vigore quelle istanze che avevano denunciato, a più livelli e in diversi contesti, le inefficienze del sistema delle concessioni autostradali<sup>74</sup>.

La stessa Autorità aveva lamentato le proprie difficoltà nel predisporre i modelli per la regolazione tariffaria relativi alle nuove concessioni autostradali a causa della mancanza di dati gestionali, la cui disponibilità avrebbe consentito, tra l'altro, di distinguere gli investimenti aggiuntivi da quelli previsti nelle convenzioni vigenti e non realizzati<sup>75</sup>.

Nel 2018 si è provveduto all'integrale pubblicazione degli atti concessori, ivi compresi gli allegati più significativi sotto il profilo economico finanziario e, precisamente, quelli recanti la remunerazione del capitale investito per la costruzione di nuove opere o per il loro adeguamento (costo medio ponderato del capitale – WACC), il PEF, la descrizione delle opere da realizzare, il programma degli investimenti, gli inadempimenti del concessionario, le sanzioni e le penali; dati, questi ultimi, imprescindibili per la valutazione di una sana gestione della concessione.

Ma quel che più rileva in questa sede è che l'evento di Genova ha determinato un rafforzamento delle competenze dell'Autorità di regolazione e un riassetto del quadro regolatorio fino ad allora vigente.

Infatti, con l'adozione dell'articolo 16, comma 1, del decreto Genova, sono state estese le competenze dell'ART nella determinazione dei sistemi tariffari anche alle concessioni vigenti. A tale riguardo, l'AGCM, nell'esprimersi sull'importante modifica legislativa, *"auspica che il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'ART possa effettivamente ottimizzare il livello di efficienza produttiva delle gestio-*

<sup>72</sup> Delibera n. 119/2017 del 29 settembre 2017 *"Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 83/2017. Approvazione degli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza)"*.

<sup>73</sup> L'Autorità, con delibera n. 73/2018 del 18 luglio 2018, ha stabilito il sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta autostradale A22 (Brennero-Modena); con delibera n. 133/2018 del 19 dicembre 2018, ha stabilito il sistema tariffario di pedaggio relativo alle tratte autostradali A4 (Venezia-Trieste), A23 (Palmnova-Udine), A28 (Portogruaro-Conegliano), A57 (tangenziale di Mestre, per la quota parte) e A34 (raccordo Villesse-Gorizia); con delibera n. 119/2019 del 13 settembre 2019, ha stabilito il sistema tariffario di pedaggio relativo alle tratte autostradali A12 (Sestri Levante-Livorno), A11/A12 (Viareggio-Lucca), A15 (diramazione per La Spezia) e A10 (Ventimiglia-Savona).

<sup>74</sup> Le gravi inefficienze del settore autostradale sono state successivamente oggetto di un'approfondita indagine da parte della Corte dei conti, i cui esiti sono riportati nella deliberazione del 18 dicembre 2019, n. 18 *"Le concessioni autostradali"*.

<sup>75</sup> Camera dei deputati, Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), *"Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali"*, seduta del 5 maggio 2015.



ni tramite una regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partano dai dati storici delle concessionarie [...]”<sup>76</sup>.

In esecuzione della novella normativa, l'Autorità ha provveduto a predisporre i nuovi sistemi tariffari di pedaggio, al fine di ricondurre la remunerazione del capitale investito a valori di mercato, introdurre parametri di efficienza più stringenti, restituire all'utenza, tramite proporzionate riduzioni tariffarie, parte dei ricavi generati dal traffico, qualora i dati di traffico a consuntivo si dovessero rivelare superiori oltre una certa soglia a quelli stimati in sede preventivale, indurre al pagamento di penali per i ritardi nella realizzazione degli investimenti. L'Autorità ha, poi, concluso il procedimento, avviato a febbraio 2019, con le delibere da n. 64 a n. 79<sup>77</sup> del 19 giugno 2019, mediante le quali è stato definito il sistema tariffario di pedaggio basato sul *price cap*, con determinazione dell'indicatore X a cadenza quinquennale, anche per le concessioni vigenti il cui periodo regolatorio era venuto a scadenza, dando così avvio al superamento dei sei regimi tariffari preesistenti.

Il sistema tariffario ART, basandosi su criteri uniformi, risponde all'esigenza di promuovere la concorrenza, stimolare l'efficienza produttiva delle gestioni e determina-

re un contenimento dei costi per utenti, imprese e consumatori. Inoltre, come anticipato *supra* e previsto dalla norma istitutiva, tale sistema tariffario è basato sul *price cap*, che prevede il calcolo di un fattore di efficientamento X a scadenza quinquennale. Tale parametro è stato calcolato dall'Autorità, attraverso il già citato modello econometrico, in funzione di variabili tecniche ed economiche in grado di tenere in debita considerazione le diverse caratteristiche di ogni singola concessione.

A seguito della scadenza dei periodi regolatori delle pertinenti concessioni, l'Autorità ha, inoltre, stabilito i nuovi sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni il cui concedente è Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A.<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le richiamate modifiche normative apportate dal decreto Genova, con riferimento all'articolo 43 del d.l. n. 201/2011, si rileva quanto segue.

L'articolo 43 del d.l. n. 201/2011, così come modificato dall'articolo 16 del decreto Genova, prevede che gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolato-

76 Nota del 17 settembre 2019.

77 Delibera n. 64/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A.”;  
delibera n. 65/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Società Autostrada Tirrenica p.A.”;  
delibera n. 66/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Strada dei Parchi S.p.A.”;  
delibera n. 67/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione ANAS S.p.A. - Concessioni Autostradali Venete - CAV S.p.A.”;  
delibera n. 68/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Società SATAP Tronco A4’;  
delibera n. 69/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Società Milano Serravalle-Milano Tangenziali p.A.”;  
delibera n. 70/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza Padova S.p.a.”;  
delibera n. 71/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrade per l'Italia S.p.A.”;  
delibera n. 72/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Società di Progetto Autostrada Asti - Cuneo p.A.”;  
delibera n. 73/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autocamionale della CISAL S.p.A.”;  
delibera n. 74/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrada dei Fiori S.p.A.”;  
delibera n. 75/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrada Torino Savona S.p.A.”;  
delibera n. 76/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - SALT S.p.A.”;  
delibera n. 77/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - SAV Società Autostrade Valdostane S.p.A.”;  
delibera n. 78/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - SITAF S.p.A. Autostrada A32 Torino-Bardonecchia”;  
delibera n. 79/2019 del 19 giugno 2019 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Tangenziale di Napoli S.p.A.”.

78 Delibera n. 29/2020 del 12 febbraio 2020 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 176/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Tangenziale Esterna S.p.a.”;  
delibera n. 106/2020 del 18 giugno 2020 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 70/2020 – Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.”;  
delibera n. 87/2021 del 17 giugno 2021 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 30/2021 – Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Società di Progetto Brebemi S.p.a.”.



rio a tutela della finanza pubblica, “sono trasmessi, sentita l’Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all’articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all’individuazione dei sistemi tariffari.”

Il comma 2 dell’articolo 43, che riguarda gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti, che non comportino le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1, non è stato invece novellato dal decreto Genova.

Infine, l’articolo 16 del decreto Genova ha introdotto il comma 2-*bis* dell’articolo 43, il quale dispone che “Nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l’Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l’applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all’effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa.”

Le previsioni normative appena illustrate attribuiscono poteri consultivi all’Autorità, la quale è chiamata a verificare, una volta che sia stato perfezionato l’atto aggiuntivo di recepimento del nuovo sistema tariffario dell’ART, la corretta applicazione dello stesso.

Del resto, il sistema delineato dagli articoli 37, comma 2, lett. g) e 43, commi 1, 2 e 2-*bis*, del d.l. n. 201/2011 appare in linea con l’ordinamento giuridico delle Autorità amministrative indipendenti e dell’Autorità in particolare, che, come noto, sono caratterizzate da una intima connessione tra poteri regolatori e poteri di accertamento dell’applicazione delle misure regolatorie adottate. E ciò al fine di verificare se l’aggiornamento o l’eventuale nuovo PEF dei concessionari sia coerente con il sistema tariffario dell’ART.

Infine, l’Autorità è chiamata a un’ulteriore attività consultiva, da esercitarsi in favore dell’AGCM ai sensi e per gli effetti dell’articolo 27, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 206/2005<sup>79</sup> (di seguito anche codice del consumo), che prevede quanto segue: “Anche nei settori regolati, ai sensi dell’articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, **acquisito il parere dell’Autorità di regolazione competente**. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta [...]” (enfasi aggiunta).

A tale riguardo, l’ART e l’AGCM, in data 15 novembre 2019, hanno stipulato un protocollo di intesa, il cui articolo 1 prevede una fase di proceduralizzazione per il rilascio del richiamato parere. A seguito della richiesta dell’AGCM, l’Autorità si pronuncia entro 30 giorni dalla ricezione della stessa corredata dalla documentazione istruttoria. Nel caso in cui nel corso del procedimento AGCM l’impresa presenti impegni, non ritenuti manifestamente inidonei dall’AGCM, quest’ultima trasmette anche la documentazione sugli impegni all’Autorità, che rilascia il parere per i profili di competenza entro 45 giorni.

### 2.3.1 Il contenzioso avverso le delibere dell’Autorità concernenti i sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali vigenti

Nel presente paragrafo verranno esaminati i principali arresti giurisprudenziali che si sono pronunciati sui ricorsi proposti dalle concessionarie autostradali avverso le delibere adottate dall’Autorità, concernenti la definizione dei sistemi tariffari di pedaggio per le concessioni vigenti.

Si ricorda, preliminarmente, che, a seguito della novella portata dal decreto Genova all’articolo 37, comma 2, lettera g), del Decreto, l’Autorità ha avviato, con la delibera n. 16/2019, un procedimento volto alla definizione dei sistemi tariffari di pedaggio delle concessioni in vigore - procedimento che si è concluso con l’adozione delle delibere da n. 64 a n. 79 del 2019 – e successivamente, l’ART ha adottato il sistema tariffario di pedaggio per ulteriori concessioni vigenti, tra cui quello relativo alla Convenzione unica Concessioni Autostradali Lombarde – Società di Progetto Brebemi S.p.A. con l’adozione della delibera n. 87/2021, poi impugnata dalla Società di Progetto Brebemi S.p.A.

Sul ricorso si è pronunciata la prima sezione del TAR Piemonte, con sentenza del 31 marzo 2022, n. 305, che ha rigettato i primi due motivi di gravame e dichiarato irricevibile, per tardività, il ricorso per motivi aggiunti.

Il ricorrente lamenta, in via incidentale, con il primo motivo di ricorso, l’illegittimità costituzionale della disciplina contenuta nel novellato articolo 37, comma 2, lettera g), più volte richiamato, che avrebbe conferito all’ART un potere di incidere unilateralmente sulle convenzioni vigenti, modificandone in modo autoritativo il sistema tariffario; e conseguentemente l’illegittimità costituzionale dei provvedimenti adottati dall’Autorità per la definizione dei sistemi tariffari di pedaggio<sup>80</sup>.

79 Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 “Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”.

80 La ricorrente lamentava, nello specifico, il contrasto con l’articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo dell’irragionevolezza dell’esercizio del potere dell’Autorità, che si sarebbe posto in contrasto con le determinazioni pattizie della convenzione e con il principio dell’affidamento; nonché il contrasto con l’articolo 41 della Costituzione per il mancato bilanciamento con i valori sottesi alla libertà di iniziativa economica privata.



Il tribunale adito, ponendosi nel solco di precedenti arresti giurisprudenziali (cfr. TAR Valle d'Aosta, n. 22/2020 e TAR Piemonte, n. 384/2021), ha statuito che, tanto la Corte di Giustizia UE, che quella costituzionale, per quanto concerne la disciplina pro futuro dei rapporti di durata, hanno escluso un'assoluta immodificabilità degli stessi, anche quando fondati su atti negoziali, ammettendo tuttavia un sindacato, definito di ragionevolezza dalla Corte costituzionale e di proporzionalità dalla Corte di Giustizia, che implica una valutazione in concreto delle modifiche sopravvenute ai rapporti di durata (qual è quello concesionario).

Sul piano della ragionevolezza, il giudice amministrativo rileva che il potere regolatorio dell'Autorità, attribuito innovativamente dall'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. n. 101/2011, non è diretto a produrre effetti retroattivi, bensì riguarda esclusivamente gli sviluppi successivi della concessione e incide su rapporti convenzionali di natura pubblicistica, di durata pluriennale, per lo svolgimento di un servizio pubblico mediante la gestione di un bene comune di rilievo strategico.

La presenza di interessi pubblici, connessi al servizio reso alla collettività, nell'ambito del rapporto sinallagmatico tra concedente e concessionaria, sostiene il giudice, legittima la previsione di poteri autoritativi idonei a incidere sul rapporto concesionario di durata, al fine di assicurare che i punti di equilibrio del quadro regolatorio siano e rimangano coerenti con gli interessi pubblici in gioco.

Osserva il giudice adito che quanto statuito si inscrive coerentemente negli indirizzi generali dell'ordinamento amministrativo che, per i rapporti di lunga durata, consente e, anzi, impone, l'introduzione di meccanismi giuridici di adeguamento delle condizioni negoziali, per garantire la conservazione dei livelli qualitativi delle prestazioni.

Il TAR Piemonte richiama, a conforto della tesi sostenuta, l'articolo 216 del d.lgs. n. 50/2016<sup>81</sup>, l'articolo 143, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006<sup>82</sup> e, infine, l'articolo 6, comma 4, della l. n. 537/1993<sup>83</sup>, previsioni, tutte, che confermano la legittimità di modifiche sopravvenute ai rapporti di durata. Per queste tipologie di rapporti di diritto pubblico, conclude il giudice di Torino, il principio di immodificabilità unilaterale del contratto incontra, pertanto, deroghe costituzionalmente legittime, pur nel rispetto del necessario bilanciamento con le esigenze di tutela del legittimo affidamento delle imprese affidatarie del servizio.

Nel rigettare il motivo di gravame, il giudice amministrativo afferma la ragionevolezza dell'opzione di politica legislativa che ha inteso porre riparo a talune disfunzioni del sistema di gestione delle autostrade, imponendo l'applicazione del modello del *price cap*, giudicato idoneo a contemperare efficienza allocativa e incentivi all'efficienza produttiva, in un settore sostanzialmente monopolistico, sull'assunto che i benefici di minori costi possano tradursi in tariffe più basse per gli utenti, all'uopo attribuendo il potere regolatorio a un soggetto pubblico terzo e indipendente, l'Autorità, dotato di competenze tecniche specialistiche.

Tutto ciò considerato, anche la dedotta violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento non trova riscontro nella cornice del diritto europeo, così come interpretato dagli arresti della Corte di giustizia, né tantomeno nel quadro costituzionale nazionale, rinvenendosi invece un dato di sintesi che legittima e corrobora l'intervento operato dal legislatore nazionale con l'estensione del potere regolatorio di ART sulle concessioni in corso.

La terza dogianza si fonda su un'asserita illogicità e irragionevolezza dei parametri su cui si basa il nuovo sistema tariffario introdotto dall'Autorità, che sarebbe foriero di conseguenze pregiudizievoli e ingiuste. La ricorrente censura, tra l'altro, la metodologia ART, che, nella determinazione del parametro di efficientamento X, non avrebbe tenuto in debita considerazione le diverse caratteristiche di ciascuna concessione.

In senso contrario, il giudice rileva che il profilo di dogianza è infondato nel merito avuto riguardo al fatto che l'ART, nel costruire il modello econometrico di stima della funzione di frontiera di costo, si è preoccupata di enucleare un *panel* di variabili tese a catturare ulteriori caratteristiche temporali, geografiche, territoriali e ambientali, che possono generare variazioni nei costi di una concessoria autostradale (ad esempio, percentuale di rete a tre o più corsie, percentuale di rete con opere maggiori, etc.); nel caso specifico di Brebemi, statuisce sempre il giudice, è stata altresì inclusa una specifica variabile (c.d. *dummy new*), che tiene conto del fatto che la relativa concessione è entrata in esercizio in prossimità dell'inizio del proprio periodo regolatorio. Del resto, la censura di Brebemi S.p.A. finisce, secondo la sentenza in esame, per sindicare la metodologia della concorrenza per confronto (c.d. *yardstick regulation*), utilizzata dall'Autorità, finalizzata a

81 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici".

82 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

83 Legge 24 dicembre 1993, n. 537 "Interventi correttivi di finanza pubblica".



introdurre virtuose pressioni concorrenziali in mercati di monopolio naturale, come quelli a rete ove invece mancherebbero incentivi all'efficienza allocativa.

Infine, per la sua importanza, si esaminano i principi di diritto di maggiore rilevanza enunciati dalla sesta sezione del Consiglio di Stato, che, con sentenza n. 3484 del 4 maggio 2022, ha accolto l'appello dell'Autorità per la riforma della sentenza del TAR Piemonte n. 384/2021 e, per la prima volta, si è favorevolmente pronunciata sulla legittimità del quadro regolatorio elaborato dall'ART relativamente alla definizione dei sistemi tariffari per le concessionarie autostradali.

In ordine ai temi della irragionevolezza e della ingiustizia manifesta del sistema tariffario ART (cfr. delibera n. 106/2020<sup>84</sup>), sostenuti in primo grado, i giudici di Palazzo Spada, esprimendo un giudizio positivo sulle scelte regolatorie adottate dall'Autorità in relazione alla ragionevolezza delle stesse, rilevano come l'adozione di un nuovo sistema di tariffazione si sia reso necessario per ovviare alle criticità riscontrate nel passato ed efficacemente stigmatizzate dalla Corte dei conti, che aveva evidenziato come le concessioni in essere, sovente affidate per estesi archi temporali e senza esperimento di gara, scontavano l'adozione di scelte non attente all'esigenza di assicurare soddisfacenti livelli di efficienza delle gestioni. A parere del giudice contabile, ciò aveva determinato un quadro disomogeneo e non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti. Contestualmente, era stata rilevata la frammentazione della disciplina tariffaria evidenziando che esistevano all'epoca ben sei differenti regimi tariffari<sup>85</sup>.

Rigettando le censure di irragionevolezza, il Supremo Collegio rileva come l'intervento dell'Autorità abbia introdotto un metodo tariffario unitario, applicabile a tutte le concessioni, consentendo di superare così la frammentarietà dell'ordinamento previgente fondato su eterogenei e plurimi sistemi tariffari; inoltre, evidenzia sempre il Collegio, il nuovo sistema tende ad assicurare un recupero di produttività che si riflette sul livello della tariffa a beneficio dell'utenza garantendo, nel contempo, la redditività dei capitali investiti, a conferma della razionalità e della ragionevolezza del nuovo quadro regolatorio ART.

I giudici di Palazzo Spada hanno anche rilevato che la razionalizzazione dei sistemi tariffari preeistenti muo-

ve altresì dall'esigenza di contenere gli *extra* profitti che i preeistenti sistemi tariffari avevano garantito ai concessionari.

Né sarebbe condivisibile, sempre a giudizio del Consiglio di Stato, che il sistema tariffario ART, nel definire i parametri di efficientamento dei costi, non avrebbe tenuto conto delle diverse caratteristiche di ciascuna concessione: in senso contrario, la metodologia ART si fonda su un'attenta considerazione delle diverse caratteristiche delle singole concessioni, posto che le scelte metodologiche adottate, sono basate, non solo sull'applicazione del metodo del *price cap*, ma anche sulla metodologia della funzione di frontiera di costo stocastica (*stochastic frontier analysis* – SFA) che simula un contesto competitivo, pervenendo alla valutazione delle gestioni, confrontando i dati dei diversi operatori di settore e individuando per ciascuno, sulla base delle relative caratteristiche, un parametro di efficientamento.

Quanto, invece, ai temi, sollevati nel corso del giudizio di primo grado, dell'asserita illegittimità costituzionale ed eurounitaria della norma attributiva dei poteri regolatori dell'Autorità per violazione del principio del legittimo affidamento sull'immodificabilità dei rapporti negoziali di lunga durata, il Supremo Collegio, richiamando la propria giurisprudenza, oltre che pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia europea, esclude la vigenza nel nostro ordinamento di un principio di immodificabilità della pattuizioni negoziali nei rapporti di durata, riconoscendo al legislatore la possibilità di intervenire modificando, anche in senso peggiorativo, la disciplina di rapporti giuridici, incidendo su diritti soggettivi perfetti nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, riconosciuto la piena legittimità del quadro regolatorio adottato dall'Autorità anche relativamente ai temi di regolazione economica (SFA, coefficiente di produttività X), in particolare ritenendo legittimi i criteri di definizione del tasso di remunerazione del capitale investito (WACC).

Infine, il Consiglio di Stato censura le argomentazioni del giudice di primo grado fondate sull'assunto che l'ART avrebbe erroneamente applicato, ai fini della definizione del fattore di produttività, la stessa metodologia utilizzata dalla delibera n. 70/2016 per la definizione degli ambiti ottimali di gestione.

<sup>84</sup> Delibera n. 106/2020 del 18 giugno 2020 "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 70/2020 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.".

<sup>85</sup> Cfr. delibera della Corte dei conti n. 18/2019/G del 18 dicembre 2019.



Il Supremo Collegio, nell'approvare la metodologia ART, richiama testualmente quanto disposto nell'annesso 1 alla delibera n. 70/2016, ove si afferma che *"il modello utilizza la metodologia della funzione di frontiera di costo stocastica (Stochastic Frontier Analysis, SFA in acronimo) e, sulla base di diverse funzioni di costo [...] consente di individuare i fattori che meglio spiegano l'andamento dei costi di produzione per concessionarie autostradali sia di piccola che di media-grande dimensione [...] l'approccio selezionato, utilizza i dati delle diverse imprese per costruire una frontiera di costo efficiente costituita dall'insieme dei punti che identificano il costo minimo di produzione di ogni livello di output, dati i prezzi dei fattori produttivi e le caratteristiche qualitative-quantitative della tecnologia esistente. La distanza tra le osservazioni empiriche e il benchmark consente di misurare e confrontare l'efficienza di costo delle varie concessionarie nel corso del tempo e di determinare la dimensione ottima minima del servizio".*

Il Consiglio di Stato ha, infine, confermato i propri precedenti orientamenti in ordine alla comprimibilità di alcune voci di costo, tra cui i costi relativi alle manutenzioni e al personale, su cui, peraltro, lo stesso TAR Piemonte aveva già mutato indirizzo con la recente e sopra citata sentenza n. 305/2022.

### 2.3.2 L'attività consultiva

#### 2.3.2.1 I pareri dell'Autorità sugli aggiornamenti dei piani economico finanziari dei concessionari autostradali

La regolazione economica concernente la definizione dei sistemi tariffari di pedaggio delle concessioni vigenti non esaurisce l'attività dell'Autorità.

L'articolo 16 del decreto Genova ha introdotto, novellando l'articolo 43 del d.l. n. 201/2011, l'obbligo di consultazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti da parte dell'allora MIT, *"per i profili di competenza di cui all'art. 37, comma 2, lett. g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari"* con riferimento alle concessioni autostradali di cui all'articolo 43, comma 1, e quindi per il caso di ag-

giornamenti e revisioni di concessioni vigenti che comportino variazioni al piano di investimenti o ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti, ricomprese nel comma 1, sono poi trasmessi dal MIMS al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (di seguito anche CIPES), che, sentito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (di seguito anche NARS), si pronuncia entro i successivi trenta giorni. Gli aggiornamenti o le revisioni sono, poi, approvati con decreto dal MIMS, di concerto con il MEF.

L'articolo 16, comma 1, del decreto Genova ha, infine, introdotto, nel citato articolo 43, al comma 2-bis, l'obbligo di consultazione dell'ART nella verifica, da parte del concedente, dell'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all'effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa.

Sotto tale profilo rilevano, inoltre, le previsioni contenute nell'articolo 13, comma 3, del d.l. n. 162/2019<sup>86</sup>, che ha differito gli adeguamenti delle tariffe autostradali relativi *"[...] agli anni 2020 e 2021 e di quelle relative a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio [...] sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari."* La citata disposizione, da ultimo modificata dal d.l. n. 4/2022<sup>87</sup>, a seguito di una serie di interventi legislativi con i quali è stata rinviata l'applicazione della nuova disciplina, prevede che il procedimento di aggiornamento dei PEF debba concludersi entro e non oltre il 31 ottobre 2022.

La complessità delle procedure di approvazione degli aggiornamenti o delle revisioni delle convenzioni autostradali, come comprovato dal coinvolgimento dell'Autorità, del CIPES, del NARS, del MIMS e del MEF, ha rallentato considerevolmente il perfezionamento delle procedure di revisione, tanto che, a oggi, solo per le concessioni Asti-Cuneo, SATAP A4 e ASPI<sup>88</sup> si sono perfezionati gli atti aggiuntivi contenenti la nuova disciplina contrattuale e regolatoria stabilita dall'Autorità.

86 Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 *"Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica"*, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2020, n. 8.

87 Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 *"Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico"*, convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2022, n. 25.

88 A seguito della delibera CIPES del 22 dicembre 2021, n. 75, *"Autostrade per l'Italia S.p.a. - Parere sul terzo atto aggiuntivo alla convenzione unica del 12 ottobre 2007 e sul Piano economico – finanziario, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n.201 del 2011"*, il 21 marzo 2022 è stato sottoscritto, tra il concedente e il concessionario, il Terzo Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica, divenuto efficace il 30 marzo 2022 a seguito della registrazione del decreto interministeriale di approvazione da parte della Corte dei conti. Rispetto ai contenuti di tale atto, rileva evidenziare che gli Uffici dell'Autorità hanno formulato al concedente puntuali osservazioni prima dell'approvazione da parte del CIPES, senza che sia mai pervenuto formale riscontro, anche a seguito del parere n. 8/2020 del 14 ottobre 2020 *"Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A."* Pertanto, la conformità rispetto al sistema tariffario definito con la delibera n. 71/2019 potrà essere verificata solo in sede di vigilanza.



Ne deriva che solo tre delle diciannove concessioni per le quali l'ART ha definito il sistema tariffario di pedaggio, con le delibere da n. 64 a n. 79 del 2019, nn. 29 e 106 del 2020 e n. 87/2021, hanno recepito la regolazione economica dell'Autorità<sup>89</sup>.

Per completare il quadro, si rileva che il CIPESS non ha ancora approvato gli aggiornamenti dei PEF delle concessioni SAV, Autostrada dei Fiori – Tronco A6, Tronco A10<sup>90</sup>, in ordine alle quali l'ART ha già espresso il prescritto parere nel 2021.

Nell'ambito del procedimento di aggiornamento del PEF relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Società Tangenziale di Napoli S.p.A., l'Autorità ha espresso il parere n. 1/2022<sup>91</sup>, nel quale ha formulato - *inter alia* - alcune osservazioni in merito all'indicatore di produttività X, così come previsto nella proposta di PEF e al percorso temporale di conseguimento ivi previsto per il valore obiettivo di efficientamento definito con la delibera n. 79/2022, recante l'approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Società Tangenziale di Napoli S.p.A.

Sono state formulate, inoltre, osservazioni sulla corretta imputazione dei costi relativi alle manutenzioni incrementali, sulla dinamica delle componenti tariffarie di gestione e costruzione, sul tasso interno di rendimento e sugli indicatori di sostenibilità economica e finanziaria.

L'Autorità, con la delibera n. 66/2019, ha anche definito il sistema tariffario di pedaggio della concessione avente a oggetto la Strada dei Parchi S.p.A.

Nell'ambito del procedimento per l'aggiornamento e la revisione del PEF inviato dal MIMS, che prevede, tra l'altro, un piano di investimenti pari a circa 3,1 miliardi di euro e la proroga del termine della concessione al 2040, l'Autorità ha espresso il parere n. 8/2019<sup>92</sup>.

In merito alla corretta applicazione dei criteri di determinazione della tariffa, di cui all'allegato A alla delibera n. 66/2019, l'ART ha evidenziato profili di criticità attinenti a quanto segue: a) costi operativi totali riferibili all'anno base

risultanti parzialmente privi dei criteri di ammissibilità di cui ai punti 9 e 10 del citato allegato A; b) componente tariffaria di gestione unitaria difforme da quanto previsto al punto 18.1 del citato allegato A, assumendo erroneamente quale divisore i volumi di traffico previsti con riferimento all'anno 2019 piuttosto che il volume di traffico medio annuo, calcolabile come media aritmetica dei volumi di traffico previsti *ex ante* per ogni anno del periodo regolatorio; c) valore della percentuale complessiva di recupero di efficienza produttiva  $X_*$  pari a 19,61% e indicatore di produttività  $X_t$  pari a 4,27%, che, in difformità a quanto previsto ai punti 20.2 e 20.4 del citato allegato A, risultano impiegati nella formula del *price cap*, limitatamente al solo primo periodo regolatorio, sulla base di uno specifico calcolo che ridetermina  $X_*$  attraverso un'applicazione selettiva della percentuale complessiva di recupero di efficienza non ricoprendente i costi del personale addetto alla riscossione, i costi del personale addetto alla manutenzione ed i costi per manutenzioni e rinnovi.

Va evidenziato che il caso di specie (*"Aggiornamento e revisione del piano economico finanziario delle concessioni autostradali A24 e A25"*) è connotato, oltre che dalla complessità del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario tipica delle concessioni autostradali, da fattori di specificità delle autostrade A24 e A25 (opere strategiche per le finalità di protezione civile per effetto del d.P.C.M. 21 ottobre 2003 e s.m.) e dalla sopravvenienza, nel corso del rapporto di concessione, di eventi naturali straordinari che hanno reso altresì indifferibile l'intervento del legislatore, con conseguente complicazione del quadro normativo di riferimento, connotato da peculiarità anche procedurali.

La situazione di stallo nel procedimento di aggiornamento/revisione del PEF ha provocato un contenzioso che ha condotto, dapprima, a due sentenze del TAR Lazio, sez. I, rispettivamente n. 3537 del 2018 e n. 1692 del 2019, e, successivamente, alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 17 luglio 2019, n. 5022, che, accogliendo parzialmente gli appelli formulati dalla concessionaria, ha dichiarato l'obbligo dell'attuale MIMS di provvedere mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro il 30 ottobre 2019.

89 Per le concessioni Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A., Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A., Concessioni Autostradali Venete S.p.A. e Società Italiana Trafoto Autostradale del Frejus S.p.A., il cui *iter istruttorio* finalizzato all'espressione del parere è stato avviato da oltre un anno, l'Autorità è ancora in attesa di acquisire dalle amministrazioni concedenti gli elementi integrativi richiesti ai fini dell'espressione del parere *ex articolo 43*, d.l. n. 201/2011.

90 Per quanto concerne l'aggiornamento del PEF della concessione Tangenziale Est esterna di Milano, in relazione al quale l'Autorità ha reso il parere n. 7/2020, il CIPESS ha adottato la delibera 3 novembre 2021, n. 55, ai sensi dell'articolo 43 del d.l. n. 201/2011.

91 Parere n. 1/2022 del 9 febbraio 2022 *"Parere al Ministero delle Infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile reso dall'Autorità di regolazione di trasporti ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente a oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo alla Convenzione unica tra ANAS S.p.A. e Società Tangenziale di Napoli S.p.A."*

92 Parere n. 8/2019 del 31 luglio 2019 *"Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall'Autorità di regolazione di trasporti ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 - avente a oggetto la revisione del rapporto concessorio dell'autostrada A24/A25 - Strada dei Parchi S.p.A."*



Successivamente, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza delle pertinenti tratte autostradali, è intervenuto l'articolo 206 del d.l. n. 34/2020<sup>93</sup>, che ha previsto la nomina di un commissario straordinario “[...] per l'espletamento delle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei necessari interventi [...] al fine di accelerare le attività di messa in sicurezza antismisica e il ripristino della funzionalità delle Autostrade A24 e A25 [...]. Il comma 6 del citato articolo 206 ha previsto, tra l'altro, che “[...] Entro 30 giorni dalla definizione del programma di cui al comma 4 da parte del Commissario straordinario, il concessionario propone al concedente l'atto aggiuntivo alla Convenzione e il nuovo Piano economico finanziario aggiornato secondo la disciplina prevista dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, in coerenza con il presente articolo e con gli eventuali interventi di propria competenza, ai sensi del comma 4. [...]”.

Il commissario *ad acta*, in adempimento delle menzionate disposizioni, ha trasmesso all'Autorità, ai fini del rilascio del parere di cui all'articolo 43 del d.l. n. 201/2011 un nuovo schema di PEF.

Nell'ambito dell'istruttoria finalizzata al rilascio del parere, l'ART, nell'evidenziare che un ulteriore parere potrà essere reso solo a esito dell'acquisizione dello schema di atto aggiuntivo e dei relativi allegati, limitatamente ai profili di competenza, ha osservato come la nuova versione del PEF rifletta cambiamenti talmente profondi, nelle assunzioni poste alla base della pianificazione economico finanziaria della concessione, da richiedere necessariamente adeguate e puntuale valutazioni di merito da parte delle amministrazioni competenti, a partire dal concedente MIMS.

Infine, è stato ritenuto doveroso rilevare come, in considerazione dell'ingente incremento tariffario contemplato dal PEF – che vede il livello tariffario crescere annualmente del 15,81% a partire dal 2022, determinando al 2030 un pedaggio medio che ammonterebbe addirittura al 375% di quello oggi vigente, con evidenti problemi di sostenibilità per l'utenza – appaia opportuno che il concedente provveda a verificare l'adeguatezza delle previsioni di traffico assunte nello stesso PEF.

Nella seduta del 5 maggio 2022, il CIPES, previo parere del NARS, ha formulato parere non favorevole in ordine alla proposta di PEF in questione<sup>94</sup>.

Per la trattazione dei pareri richiesti dall'AGCM in esecuzione delle norme UE inerenti alla tutela dei diritti dei consumatori e aventi a oggetto l'utilizzo delle infrastrutture autostradali si rinvia al paragrafo 4.5.

### **2.3.3 La quantificazione degli effetti economici sul settore autostradale derivanti dalla emergenza Covid-19**

Al fine di garantire il ripristino delle condizioni di equilibrio economico-finanziario delle concessioni autostradali, ed a seguito delle interlocuzioni avviate sin dalla fine del 2020 con il MIMS, che hanno condotto alla definizione, da parte dell'Autorità, di una metodologia contenente principi e criteri univoci volti a considerare gli impatti economici direttamente riconducibili alla durata dello stato di emergenza da Covid-19, nel corso del 2021 l'Autorità, con nota del 4 maggio 2021, ha fornito al concedente ulteriori indicazioni per la quantificazione degli effetti economici sulle concessioni vigenti derivanti dall'emergenza sanitaria.

Successivamente, il MIMS ha ritenuto di portare a conoscenza delle società concessionarie la metodologia proposta, e dette società, per il tramite della loro associazione di categoria Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori (AISCAT), hanno formulato alcune osservazioni e richieste di chiarimento, che sono state portate all'attenzione dell'Autorità.

L'Autorità ha quindi trasmesso al MIMS, con nota del 15 luglio 2021, i chiarimenti richiesti sulle questioni sollevate da AISCAT, con particolare riguardo alle modalità applicative dei citati criteri di calcolo già individuati – con parametri omogeni e univoci per l'intero settore autostradale – tramite la citata nota del 4 maggio 2021.

Non si conoscono le valutazioni formulate al riguardo dal Governo e dalle amministrazioni statali interessate.

### **2.3.4. Le determinazioni dell'Autorità finalizzate alla regolazione del mercato per la gestione delle aree di servizio autostradali**

L'articolo. 37, comma. 2, lettera g), del d.l. n. 201/2011, come già ricordato, nel disciplinare le specifiche competenze dell'Autorità nel settore autostradale, attribuisce a quest'ultima, tra l'altro, anche il compito di “definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali”.

93 Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77.

94 <https://www.programmationeconomica.gov.it/sedeute-comunicati-ed-esiti/>



Questi ultimi procedono all'affidamento in subconcessione dei servizi erogati sulla rete autostradale: rientrano tra questi servizi quelli di distribuzione di carbolubrificanti e quelli relativi alle attività commerciali e/o di ristorazione (c.d. servizi *oil* e non *oil*).

A seguito dei recenti interventi del legislatore, nell'ambito di tali servizi rientrano anche quelli di ricarica elettrica, nonché quelli di fornitura di gas naturale compresso (GNC) e gas naturale liquefatto (GNL).

I servizi c.d. *oil* e non *oil*, qualora non erogati direttamente, sono affidati dai concessionari autostradali a terzi in concessione, con procedure trasparenti e competitive, a partire dall'entrata in vigore della l. n. 498/1992<sup>95</sup>.

L'affidamento dei servizi di ricarica elettrica dei veicoli nelle aree di servizio autostradali con procedura di gara è previsto all'articolo 18, comma 5, del d.lgs. n. 257/2016<sup>96</sup>; ulteriori disposizioni in merito ai servizi di ricarica elettrica sono contenute nell'articolo 57, comma 13, del d.l. n. 76/2020<sup>97</sup> e nell'articolo 1, comma 697, della l. n. 178/2020<sup>98</sup> (c.d. legge di bilancio 2021), con l'obiettivo di dare impulso all'infrastrutturazione dei relativi impianti nelle aree di servizio autostradali.

Con la già citata delibera n. 77/2021, l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento volto alla definizione degli schemi di tali bandi, stabilendone inizialmente il termine di conclusione al 28 febbraio 2022.

Nel corso del procedimento, gli Uffici hanno preliminamente provveduto al completamento del quadro conoscitivo in materia, anche attraverso la preventiva acquisizione, dalle società concessionarie autostradali, di ogni utile elemento in merito (bandi di gara, lettere di invito, contratti di subconcessione in essere, nonché i pertinenti dati di natura tecnico-economica).

A seguito dell'analisi della documentazione acquisita e degli ulteriori approfondimenti svolti, gli Uffici hanno predisposto un documento recante *"Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g, del d.l. 201/2011"*.

*zione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g, del d.l. 201/2011".*

Con delibera n. 174/2021<sup>99</sup>, l'Autorità ha indetto una consultazione pubblica su tale documento, contenente misure che disciplinano i procedimenti di affidamento dei menzionati servizi, con particolare riferimento:

- ▶ alla fase propedeutica alla predisposizione del bando, concernente la classificazione delle aree di servizio, la definizione degli obblighi di servizio, le tipologie di affidamento dei servizi e della attività svolte, l'individuazione dei beni indispensabili per l'esercizio delle attività in subconcessione, la durata degli affidamenti, i contenuti minimi che le convenzioni di subconcessione devono contenere;
- ▶ alla predisposizione dei contenuti dei bandi (condizioni e requisiti di partecipazione, allocazione rischi, determinazione dei corrispettivi, criteri di valutazione delle offerte, moderazione dei prezzi, qualità di servizi);
- ▶ all'esecuzione dei contratti di subconcessione.

Successivamente l'ART, alla luce dei contributi pervenuti sullo schema di atto regolatorio, anche da parte dell'AGCM, dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), nonché del MIMS e del MISE, ha ritenuto di indire una nuova consultazione pubblica sul documento, in parte modificato, con la delibera n. 53/2022<sup>100</sup>.

Considerata la numerosità e la complessità dei contributi ricevuti nell'ambito della seconda consultazione e tenuto conto delle rilevanti finalità del procedimento, l'Autorità, nel ravvisare la necessità di svolgere le pertinenti valutazioni sugli elementi istruttori acquisiti, con delibera n. 89/2022 ha prorogato al 28 ottobre 2022 il termine di conclusione del procedimento volto alla definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali, ai sensi del citato articolo 37, comma 2, lettera g), specificando che la fase conclusiva del procedimento potrà prevedere anche l'adozione di più deli-

95 Legge 23 dicembre 1992, n. 498 *"Interventi urgenti in materia di finanza pubblica"*.

96 Decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257 *"Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi"*.

97 Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

98 Legge 30 dicembre 2020, n. 178 *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023"*.

99 Delibera n. 174/2021 del 16 dicembre 2021 *"Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 - Indizione della consultazione pubblica sulle 'Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g, del d.l. 201/2011'"*.

100 Delibera n. 53/2022 del 7 aprile 2022 *"Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 - Indizione di una nuova consultazione pubblica sulle 'Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g, del d.l. 201/2011'"*.



berazioni finali riguardanti le diverse tipologie di servizi da affidare, al fine di consentire - tenendo tra l'altro conto delle differenti esigenze istruttorie - la più sollecita approvazione delle misure di regolazione relative ai servizi di ricarica elettrica.

Entrambi gli schemi di regolazione sottoposti a consultazione sono stati oggetto di analisi di impatto della regolazione si vedano *i/lo schema di AIR correlato al documento di consultazione adottato con delibera n. 174/2021; ii/ lo schema di AIR correlato al documento di consultazione adottato con delibera n. 53/2022.*

## 2.4 L'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE

L'evoluzione normativa di settore, sia europea che nazionale, ha favorito un processo di progressiva liberalizzazione del sistema dei trasporti ferroviari, finalizzato alla realizzazione della *Single European Railway Area (SERA)* di cui alla direttiva 2012/34/UE.

A livello europeo, questo processo è stato realizzato con l'approvazione, nel 2001, del "primo pacchetto ferroviario", finalizzato alla creazione di un mercato concorrenziale su ferro e all'accelerazione del processo di liberalizzazione. Uno dei punti qualificanti di tale intervento è rappresentato dall'introduzione della separazione tra la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, che deve avvenire a opera di un solo soggetto, e i servizi di trasporto di passeggeri e di merci, svolti da imprese ferroviarie in concorrenza fra di loro.

Nel 2004 è stato approvato il "secondo pacchetto ferroviario" con il quale si sono introdotti interventi finalizzati alla realizzazione dell'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo, oltre a un processo di accelerazione della liberalizzazione nel settore ferroviario merci.

Nel 2007 si è proceduto all'approvazione del "terzo pacchetto ferroviario", che ha traghettato l'obiettivo di favorire l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno dell'allora Comunità europea.

La Commissione europea, con la comunicazione n. 474 del 20 settembre 2010, ha inteso favorire lo sviluppo di uno spazio unico ferroviario europeo, proponendo al tempo la rifusione in un unico atto normativo del complesso delle direttive componenti il "primo pacchetto ferroviario". La rifusione si realizza con la direttiva 2012/34/UE (di seguito anche direttiva *recast*), che ha istituito "uno spazio ferroviario unico" ed è entrata in vigore il 15 di-

cembre 2012.

La direttiva *recast* ribadisce alcuni principi fondamentali: in primo luogo, che le imprese ferroviarie sono, a tutti gli effetti, società commerciali; in secondo luogo, che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria deve essere separato (almeno sotto il profilo contabile) dalle imprese che esercitano i servizi ferroviari; in ultimo, che qualsiasi impresa ferroviaria titolare di licenza, rilasciata in base alla normativa europea, ha il diritto di accedere all'infrastruttura ferroviaria a condizioni eque e non discriminatorie.

Il recepimento della normativa europea si avvia in Italia con il d.P.R. n. 277/1998<sup>101</sup> e con il con il d.P.R. n. 146/1999<sup>102</sup> che hanno introdotto, rispettivamente, i requisiti in materia di separazione dell'infrastruttura ferroviaria e quelli per il rilascio dei certificati di sicurezza.

In particolare, l'articolo 4 del richiamato d.P.R. n. 277/1998 ha stabilito che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria dovesse essere soggetto autonomo e indipendente rispetto alle imprese operanti nel settore dei trasporti, con funzioni di controllo della circolazione dei convogli, della manutenzione e del rinnovo della rete ferroviaria.

La gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale è affidata in concessione, inizialmente a FS, per settanta anni in forza del decreto n. 225-T del 26 novembre 1993 dell'allora MIT, successivamente ridotti a sessanta anni col decreto n. 138-T del 31 ottobre 2000. L'articolo 1 di tale ultimo decreto dispone, tra l'altro, che il concessionario debba prevedere la costituzione di apposita società cui demandare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria. In esecuzione di questa previsione è stata costituita la società Rete Ferroviaria S.p.A. che è subentrata nella titolarità della concessione a FS. Oggetto della concessione è la progettazione, la costruzione, la messa in esercizio,

<sup>101</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277 "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie".

<sup>102</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146 "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura".



la gestione e la manutenzione dell’infrastruttura, ivi inclusi le stazioni passeggeri e gli impianti merci, modali e intermodali, nonché la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza connessi alla circolazione dei treni.

Successivamente, in Italia il “primo pacchetto ferroviario” è stato recepito col d.lgs. n. 188/2003<sup>103</sup>; il “secondo pacchetto ferroviario” è stato recepito con i decreti legislativi n. 162/2007<sup>104</sup> e n. 163/2007<sup>105</sup>; mentre il “terzo pacchetto ferroviario” è stato recepito dapprima con i decreti legislativi n. 15/2010<sup>106</sup> e n. 191/2010<sup>107</sup> e con gli articoli da 58 a 60 e 62 della legge n. 99/2009<sup>108</sup>: successivamente la normativa è stata ricompresa nel d.lgs. n. 112/2015, che costituisce oggi il testo unico delle norme vigenti nel settore ferroviario, avendo abrogato il d.lgs. n. 188/2003. Il perimetro del d.lgs. n. 112/2015 concerne, tra l’altro, le regole operative relative all’utilizzo e alla gestione dell’infrastruttura ferroviaria, nonché i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella riscossione dei canoni dovuti per l’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria.

Da ultimo, i regolamenti e le direttive ricomprese nel c.d. “quarto pacchetto ferroviario”, relative alla *governance* del sistema ferroviario eurounitario, nelle sue diverse componenti nazionali, e alla regolazione del mercato, sono state recepite nell’ordinamento italiano attraverso il decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139<sup>109</sup> che ha condotto a una riformulazione del testo del d.lgs. n. 112/2015.

Nell’ambito di questa cornice normativa vanno inquadrati le competenze dell’Autorità di regolazione dei trasporti con specifico riguardo al settore ferroviario.

L’articolo 37, comma 2, lettera i), del decreto istitutivo, con particolare riferimento all’infrastruttura ferroviaria, attribuisce all’Autorità tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all’articolo 37 del d.lgs. n. 188/2003 e, in particolare, quelle mirate a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell’infrastruttura, i criteri di assegnazione delle tracce e della ca-

pacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell’infrastruttura<sup>110</sup>.

Va evidenziato che il recepimento della direttiva *recast*, attraverso il d.lgs. n. 112/2015, ha ampliato i compiti dell’ART nel settore ferroviario.

Per quanto qui d’interesse, il comma 3 dell’articolo 37 del d.lgs. n. 112/2015 dispone – *inter alia* – che l’Autorità controlla le attività poste in essere dal gestore della rete al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei richiedenti capacità. La richiamata diposizione prevede, inoltre, che l’ART controlla che il PIR non contenga clausole discriminatorie o non attribuisca al gestore dell’infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti capacità. Sull’attività dell’Autorità riguardanti il PIR di RFI e sui PIR dei gestori delle reti regionali interconnesse all’infrastruttura ferroviaria della rete nazionale si riferirà meglio *infra*.

Per quel che concerne, invece, i canoni per l’accesso all’infrastruttura e i corrispettivi per la fornitura dei servizi, l’ART, oltre ai poteri alla medesima riconosciuti dall’articolo 37, comma 2, lettera i), del Decreto, deve garantire che i canoni e i corrispettivi non siano discriminatori.

Inoltre, l’articolo 37, comma 2, del d.lgs. n. 112/2015 attribuisce agli operatori ferroviari la facoltà di adire l’Autorità di regolazione qualora ritengano di essere stati vittime di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, tra l’altro, relativamente alle procedure di assegnazione e al sistema di imposizione dei canoni. Il comma 9 dell’articolo 37 del d.lgs. n. 112/2015, infine, disciplina la gestione dei reclami da parte dell’Autorità

Nell’esercizio dei compiti attribuiti all’Autorità in merito alla determinazione dei principi e dei criteri per l’accesso all’infrastruttura ferroviaria, quest’ultima ha adottato, a partire dalla delibera n. 70/2014, una serie di misure di regolazione riguardanti, tra gli altri, i seguenti temi: accesso alla rete ferroviaria nazionale; assegnazione di capacità; accordi quadro; penalità in caso di violazione

103 Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 “Attuazione della direttiva 2001/12/CE, della direttiva 2001/13/CE e della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria”.

104 Decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162 “Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie”.

105 Decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 163 “Attuazione della direttiva 2004/50/CE che modifica le direttive 96/48/CE e 2001/16/CE relative all’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo”.

106 Decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 15 “Attuazione della direttiva 2007/58/CE, che modifica le direttive 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle Ferrovie Comunitarie, e 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all’imposizione dei diritti per l’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria”.

107 Decreto legislativo 8 ottobre 2010, n. 191 “Attuazione della direttiva 2008/57/CE e 2009/131/CE relativa all’interoperabilità del sistema ferroviario comunitario”.

108 Legge 23 luglio 2009, n. 99 “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”.

109 Decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139 “Attuazione della direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l’apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell’infrastruttura ferroviaria”.

110 Il richiamo all’articolo 37 del d.lgs. n. 188/2003 è superato dall’entrata in vigore dell’articolo 37 del d.lgs. n. 112/2015.



di obblighi contrattuali; criteri e modalità per la gestione della capacità della rete; gestione delle interruzioni del servizio e delle perturbazioni della circolazione; accesso ai servizi e agli impianti accessori, in particolare ai servizi di biglietteria, di informazione e di assistenza dei passeggeri; servizi di manovra per il trasporto merci.

Diverse misure della delibera n. 70/2014 hanno l'obiettivo di rafforzare l'apertura al mercato e stimolare l'adozione di comportamenti efficienti nel rapporto tra imprese ferroviarie e gestore dell'infrastruttura. Rientra in questo ambito la misura che intende rendere più incisivo il sistema di sanzioni (c.d. *performance regime*) nei confronti di coloro che provocano perturbazioni del traffico e quindi ritardi rispetto agli orari programmati di partenza e arrivo dei treni. Si segnalano, poi, misure che mirano a introdurre livelli di qualità dei servizi, ad esempio nei contratti che regolano i servizi di stazione (cfr. misura 10.6.3) e per i servizi di manovra del trasporto merci (misura 11.6.1). Altre misure sono volte a favorire l'ingresso di nuove imprese nel mercato del trasporto ferroviario. Rientrano in questo ambito le misure di regolazione che garantiscono, a ogni impresa ferroviaria di trasporto passeggeri, una ripartizione degli spazi e servizi disponibili relativi a pubblicità, *desk* informativi e biglietteria, sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori, nonché le misure volte a incentivare gli investimenti da parte delle imprese già operanti nel mercato e di salvaguardare i nuovi entranti (misura 1.6.2 lettera d)<sup>111</sup>.

Nel periodo considerato dalla presente Relazione, l'Autorità ha proseguito la propria attività di regolazione, in particolare fornendo indicazioni e prescrizioni sui PIR del gestore della rete nazionale come avvenuto in ognuno degli anni che sono seguiti all'emanazione della citata delibera n. 70/2014, nonché su quelli dei gestori delle reti regionali interconnesse, come verrà illustrato con maggior dettaglio nei seguenti paragrafi.

Sono state, inoltre, svolte attività correlate alla definizione delle condizioni tariffarie per l'accesso alle infrastrutture e ai servizi, in considerazione della scadenza del primo periodo regolatorio di cui alla delibera n 96/2015<sup>112</sup>. In merito al periodo regolatorio 2016-2021, come definito dalla delibera appena richiamata, l'Autorità ha avviato una verifica

di impatto della regolazione (di seguito anche VIR), contenente proposte e correttivi al quadro regolatorio adottato, anche al fine di tener conto delle modifiche normative nel frattempo intervenute<sup>113</sup>. La VIR ha evidenziato, altresì, l'opportunità di una più estesa utilizzazione, da parte dei gestori delle infrastrutture nazionali e regionali interconnesse, delle misure regolatorie ART che consentono la facoltà di praticare prezzi differenziati per l'accesso alle infrastrutture e per i corrispettivi dei servizi resi, al fine di realizzare una maggiore apertura del mercato, perseguire l'ottimizzazione della gestione della capacità e quindi una più efficiente gestione delle infrastrutture.

In sintesi, l'Autorità ha concepito in questi anni il proprio approccio alla regolazione dell'accesso al sistema ferroviario nazionale come composto da un insieme coordinato e sinergico di attività regolatorie, mirate all'ottimizzazione dei contenuti di una serie di atti e documenti chiave che attengono al funzionamento e allo sviluppo del sistema, quali il PIR, il sistema di pedaggio per l'accesso alle infrastrutture, il contratto di programma tra Stato e gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e il piano commerciale redatto da quest'ultimo, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 15 del d.lgs. n. 112/2015.

Con riferimento specifico al suddetto piano commerciale, si ritiene utile evidenziare come in data 18 marzo 2022, ai sensi dell'articolo 15, comma 6, del d.lgs. n. 112/2015, RFI abbia dato comunicazione alle imprese ferroviarie, alle regioni e provincie autonome ed ai soggetti titolari di accordi quadro, nonché al MIMS e all'Autorità, dell'avvio della fase di consultazione sui contenuti di tale documento, denominato "Piano Commerciale Edizione marzo 2022" (di seguito: bozza di piano 2022). In esito all'esame dei contenuti di tale documento, gli Uffici dell'Autorità hanno ritenuto necessario evidenziare a RFI che, nell'ambito del piano commerciale - da intendersi come il prodotto di sintesi, rivolto al mercato, di un complesso processo decisionale che si concretizza nel contratto di programma tra lo Stato e il gestore dell'infrastruttura, partendo dalle linee di indirizzo individuate nel documento strategico di cui all'articolo 1, comma 7, del d.lgs. n. 112/2015, dalle necessità evolutive e gestionali del gestore dell'infrastruttura (tra cui l'ottimizzazione dei costi), nonché dalle necessità rilevate annualmente dal mercato anche

111 Con delibera n. 130/2019 del 1º ottobre 2019 "Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari", l'ART è intervenuta sul mercato degli impianti di servizio e dei servizi ferroviari definendo un nuovo quadro regolatorio sull'accesso, provvedendo altresì all'abrogazione di talune misure contenute nella delibera n. 70/2014, fra le quali anche le misure 10.6.3 e 11.6.1.

112 Delibera n. 96/2015 del 18 novembre 2015 "Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria".

113 Cfr. decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139 "Attuazione della direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria" che, nel recepire la direttiva (UE) 2016/2370 (parte del c.d. "quarto pacchetto ferroviario") ha modificato il d.lgs. n. 112/2015; regolamento (UE) 2017/2177 relativo ai servizi non ricompresi nel c.d. PMdA; e decreto dell'allora MIT del 5 agosto 2016, che ha individuato le reti ferroviarie regionali rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 112/2015 per le quali sono attribuite alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione, rimanendo impregiudicata la regolazione economica dell'ART.



nell'ambito del tavolo tecnico di ascolto per lo sviluppo dell'infrastruttura previsto dall'articolo 11 *quinquies* del d.lgs. n. 112/2015 e dal paragrafo 2.6 del PIR– lo stesso GI deve garantire una visione unitaria della programmazione e della gestione del traffico ferroviario merci e passeggeri sulla rete nazionale.

Tale visione unitaria dovrebbe essere resa disponibile al mercato tramite: a) la messa a disposizione, nel piano commerciale, così come nel CdP-I, degli studi analitici sulle (attuali/future) esigenze e sul dimensionamento della domanda, b) la coerenza prestazionale delle effettive caratteristiche piano-altimetriche delle tratte lungo le direttive prese in considerazione, nonché delle caratteristiche funzionali assicurate in linea e stazione, c) l'esplicitazione, nell'ambito del modello di esercizio, della previsione di una segregazione dei segmenti di traffico (e quindi perseguire la massima omotachia) o della compresenza in linea di servizi di trasporto ferroviario con caratteristiche diverse (e quindi gestire l'eterotachia).

Gli Uffici hanno inoltre ritenuto necessario evidenziare, in particolare: *i)* riguardo al traffico merci, la presenza, nel piano commerciale, di un'apparente e non motivata mancanza di *compliance*, per alcuni progetti inerenti a tratte di linee specifiche ovvero a infrastrutture di ultimo miglio, rispetto alle prassi riscontrate in altri Stati Membri UE (ad esempio pendenza massima 12/12,5 per mille, lunghezza treno 740 metri) con conseguenti possibili limitazioni funzionali relativamente alla massa trainata; *ii)* riguardo alla generalità dei servizi di trasporto ferroviari, la necessità che RFI metta a disposizione del mercato, all'interno del piano commerciale e del PIR, i cronoprogrammi relativi all'installazione dell'ERTMS sulla rete nazionale in sostituzione del sistema controllo marciapista treno (SCMT); *iii)* riguardo al contributo del sistema ferroviario nell'ambito delle azioni mirate all'abbattimento delle emissioni e all'innovazione tecnologica, l'opportunità di dare maggiore risalto, nell'ambito del piano commerciale, ai progetti volti a supportare le nuove tecnologie (quali il trasporto ferroviario con mezzi di trazione a idrogeno e/o a batterie, l'utilizzo di treni ibridi elettrici/a batterie-idrogeno), come ad esempio lo sviluppo di infrastrutture dedicate per la messa a disposizione del nuovo combustibile ai treni alimentati ad idrogeno.

Nei paragrafi che seguono vengono analizzate anche le sentenze del TAR Piemonte e del Consiglio di Stato, che si sono pronunciati sugli atti di regolazione adottati dall'Autorità. Anticipando quanto si dirà meglio *infra*, si rappresenta che gli arresti giurisprudenziali hanno confermato la legittimità e l'efficienza del quadro regolatorio definito dall'ART.

#### **2.4.1 I canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie**

Il quadro normativo di riferimento per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie è costituito dalla direttiva 2012/34/UE.

L'articolo 29 della direttiva *recast*, collocato nella sezione 2 dal titolo “*Canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e dei servizi*”, dispone che gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei canoni, in ordine ai quali è demandata al gestore dell'infrastruttura la determinazione concreta dei canoni (cfr. articolo 29, comma 4).

Il d.lgs. n. 112/2015, all'articolo 17, comma 1, dispone che - fermo restando il generale potere di indirizzo del MIMS, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'accesso e dell'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria da parte delle imprese ferroviarie - l'Autorità definisce i criteri per la determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura da parte del gestore.

Il comma 2 del medesimo articolo 17 prescrive che il gestore dell'infrastruttura determina il canone dovuto dalle imprese ferroviarie e procede alla riscossione dello stesso.

Ne deriva che la funzione regolatoria demandata all'ART dal d.lgs. n. 112/2015, successivamente trasfusa nell'articolo 37, comma 2, lettere b) e c), del decreto istitutivo, è indiretta, posto che l'Autorità opera nel perimetro della definizione dei criteri per la concreta determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura stessa, e ciò in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 29, comma 1, della direttiva 2012/34/UE, che prevede che gli Stati membri istituiscano “*un quadro per l'imposizione dei canoni rispettando l'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4. Fatta salva detta condizione, gli Stati membri stabiliscono inoltre regole specifiche in materia di imposizione o delegano tale competenza al gestore dell'infrastruttura. Gli Stati membri assicurano che il prospetto informativo della rete riporti il quadro per l'imposizione dei canoni e le relative norme oppure indichi un sito internet nel quale essi sono pubblicati. Il gestore dell'infrastruttura determina i canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione in conformità del quadro stabilito per l'imposizione dei canoni e le relative norme. [...]*”.

A tale riguardo, va rilevato come la determinazione del pedaggio è un'attività tecnicamente complessa che presuppone la composizione di interessi confliggenti: da un lato, l'interesse delle imprese ferroviarie a che il canone di accesso sia fissato in maniera predeterminata, equa, trasparente e a condizioni economicamente sostenibili;



dall'altro, l'interesse del gestore dell'infrastruttura a che il canone sia di importo tale da realizzare l'equilibrio economico finanziario.

L'Autorità, con la delibera n. 96/2015, ha definito *"principi e criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria"*. La delibera n. 96/2015, come specificato nella misura 1, definisce principi e criteri che il gestore della rete deve utilizzare per la determinazione del canone, che deve essere corrisposto dalle imprese ferroviarie per usufruire dei servizi del pacchetto minimo di accesso (PMdA) e per la determinazione dei canoni e corrispettivi dei servizi afferenti all'infrastruttura ferroviaria nazionale, non ricompresi nel canone del PMdA, qualora soggetti a regolamentazione, ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 112/2015.

Il PMdA ricopre l'assegnazione della capacità di infrastruttura e delle tracce orarie, l'utilizzo dei binari e delle strutture di collegamento alle stazioni, la regolazione della circolazione dei treni e il segnalamento e instradamento dei convogli.

Nell'elaborare il metodo di calcolo del pedaggio relativo al PMdA, il gestore dell'infrastruttura deve attenersi al principio di orientamento ai costi pertinenti ed efficienti. La pertinenza dei costi al PMdA deve essere evidenziata in un'apposita contabilità regolatoria nella quale i costi pertinenti si distinguono dai costi imputabili ad altri servizi e attività svolti dal gestore della rete.

La misura 23 della delibera n. 96/2015 elenca i principi cui il gestore dell'infrastruttura deve attenersi al fine di determinare i canoni per il PMdA. I principi sono: la semplicità, la predeterminazione, la modulazione del pedaggio in funzione degli obiettivi economici da conseguire, la correlazione ai costi e alle condizioni di mercato. Il principio di semplicità implica che a ogni singola componente di cui è costituito il pedaggio deve essere associata una sub componente, al fine di rendere il calcolo più chiaro e lineare possibile, mentre la predeterminazione consente all'impresa di conoscere in anticipo la tariffa relativa alla traccia per il proprio treno, nel rispetto dei principi di trasparenza e prevedibilità della determinazione del pedaggio. I principi di modulazione e di correlazione ai costi e alle condizioni di mercato si riferiscono alla possibilità che il gestore della rete definisca una tariffa non commisurata esclusivamente ai costi sostenuti per l'erogazione del PMdA, ma venga calcolata in relazione a ulteriori finalità economiche costruite in base a logiche commerciali che il gestore, in qualità di imprenditore, intende perseguire.

Il sistema definito dall'Autorità per la determinazione dei criteri di base per il calcolo del pedaggio ha inteso valorizzare l'autonomia imprenditoriale del gestore dell'infrastruttura, che ha potuto utilizzare "la leva del prezzo" per promuovere lo sviluppo del traffico e l'utilizzo ottimale della capacità della rete.

Nella determinazione del pedaggio il gestore deve tener conto dei segmenti di mercato maggiormente rilevanti, al fine di procedere a una differenziazione della sua articolazione.

Oltre ai segmenti indicati nel d.lgs. n. 112/2015 (servizi merci, servizi passeggeri soggetti a obblighi di servizio pubblico, servizi passeggeri *open access*), si deve tenere conto dell'ulteriore distinzione tra servizi commerciali e servizi tecnici (invii a vuoto, movimenti di locomotori isolati, corse prova), tra servizi ferroviari terrestri e servizi di collegamento ferroviario marittimo con la Sicilia e la Sardegna, tra servizi passeggeri *open access* con minore o maggiore livello di qualità del servizio in termini di frequenza e velocità commerciale (*premium* e *basic*). Il gestore può, inoltre, tener conto della tipologia di rete e delle fasce orarie per le ulteriori modulazioni tariffarie ritenute opportune.

La delibera n. 96/2015 ha, inoltre, previsto che il metodo di calcolo del pedaggio non contenga componenti fisse, indipendenti dal numero di chilometri percorsi dal treno.

Nel corso della consultazione propedeutica alla definizione dello schema di regolazione alcuni operatori avevano infatti evidenziato che la componente fissa per l'accesso alla tratta o al nodo ferroviario poteva produrre distorsioni tariffarie nei confronti dei servizi a breve raggio<sup>114</sup>.

In ultimo, si segnala che i canoni devono essere ridefiniti ogni cinque anni, intervenuta la scadenza del periodo regolatorio e tenuto conto della specifica situazione di mercato.

#### 2.4.1.1 Le determinazioni dell'Autorità riguardo al sistema tariffario relativo all'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e ai servizi correlati, proposto da RFI

Nell'ambito del procedimento di determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per il periodo regolatorio 2022-2026 relativo al pacchetto minimo di accesso (PMdA), l'Autorità ha avviato, in forza del combinato disposto delle lettere b) e c) del comma 2 dell'articolo 37 del decreto istitutivo, un procedimento di verifica di conformità della proposta formulata da Rete

114 L'Autorità, con la delibera n. 86/2014 del 18 dicembre 2014, aveva avviato una *call for input* finalizzata ad acquisire informazioni e osservazioni da parte dei soggetti interessati. A tale procedura è seguita, con la delibera n. 61/2015 del 31 luglio 2015, una consultazione pubblica sullo schema di provvedimento di regolazione.



Ferroviaria Italia S.p.A. (RFI), al fine di verificare se la richiamata proposta tariffaria fosse conforme al modello regolatorio approvato dall'ART con delibera n. 96/2015.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità, con la delibera n. 114/2021,<sup>115</sup> ha riscontrato la carenza dei presupposti atti a consentire la verifica di conformità della proposta tariffaria per il periodo 2022-2026, prescrivendo inoltre a RFI di adottare in via transitoria, sia per l'anno 2022 che - limitatamente al PMdA - per l'esercizio 2023, i livelli tariffari determinati per l'anno 2021, incrementati annualmente dal tasso di inflazione programmato.

E invero, le criticità riscontrate in merito alla proposta tariffaria presentata dal gestore dell'infrastruttura sono apparse talmente rilevanti da pregiudicare l'approvazione del nuovo sistema tariffario per il periodo in esame.

Le criticità riscontrate a seguito dell'istruttoria dell'Autorità, relativamente al PMdA, sono le seguenti:

- ▶ le previsioni sui volumi traffico presentate da RFI per il periodo in esame sono apparse non attendibili, anche a seguito delle incertezze legate al permanere dell'emergenza epidemiologica da Covid-19;
- ▶ l'entità della contribuzione da parte dello Stato ai costi dell'infrastruttura è apparsa indeterminata;
- ▶ i costi operativi relativi all'annualità 2020, sulla cui base il sistema tariffario era stato costruito, non sono apparsi rappresentativi di una gestione operativa "ordinaria", in quanto riflettevano un contesto gestionale e di esercizio fortemente condizionato soprattutto dal permanere dell'emergenza epidemiologica;
- ▶ la modulazione tariffaria non è apparsa essere basata su un'aggiornata verifica della validità dei coefficienti relativi all'*ability to pay*, già adottati nel periodo tariffario 2016-2021, e dell'impatto dei canoni sul mercato dei servizi ferroviari, sotto il profilo della sostenibilità, della competitività e della produttività;
- ▶ sono state rilevate insufficienti evidenze metodologiche idonee a supportare: *i/la determinazione del tasso di efficientamento annuo assunto; ii/ i parametri assunti per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito; iii/ i criteri per la determinazione dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario; iv/l'introduzione nella dinamica ta-*

*riffaria di supposti costi operativi incrementalì rispetto all'anno base; v/le assunzioni in merito alla quantificazione del capitale investito netto; vi/il mancato utilizzo di tutte le sub-componenti tariffarie relative alla modulazione della componente B del canone; vii/ la nuova sotto-segmentazione del mercato relativa ai segmenti di mercato open access internazionali e premium.*

Anche relativamente alla proposta relativa alla determinazione dei canoni dei servizi diversi dal pacchetto minimo di accesso (extra-PMdA) di RFI sono emerse una serie di importanti criticità a fronte delle quali l'Autorità, con la richiamata delibera n. 114/2021, ha prescritto di applicare, per il 2022, i livelli tariffari del 2021, incrementati annualmente dal tasso di inflazione programmata, e di formulare, per il solo 2023, una nuova proposta tariffaria.

Le criticità rilevate nel corso dell'istruttoria dell'ART hanno riguardato:

- ▶ l'inattendibilità delle stime della domanda, al pari delle stime sui volumi di traffico effettuate per il PMdA;
- ▶ la non rappresentatività dei costi operativi relativi all'annualità 2020 per motivi analoghi a quelli indicati per il PMdA;
- ▶ le modalità di determinazione del tasso di efficientamento annuo, che per i servizi extra-PMdA è stato stimato come pari a zero;
- ▶ la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito;
- ▶ la non corretta applicazione dei principi di contabilità regolatoria di cui alla misura 53 di cui all'allegato 1 alla delibera n. 96/2015, su cui la determinazione delle tariffe dei servizi extra-PMdA deve basarsi;
- ▶ la non corretta qualificazione dei costi operativi relativamente ai servizi extra-PMdA, sotto il profilo della variabilità degli stessi al variare del livello di produzione;
- ▶ la motivazione concernente la modulazione tariffaria per alcuni dei servizi extra-PMdA (stazioni passeggeri, centri di manutenzione, fornitura di informazioni complementari);
- ▶ la carenza di analisi e valutazione in relazione alle cause che hanno determinato per alcuni servizi un ri-

<sup>115</sup> Delibera n. 114/2021 del 5 agosto 2021 "Proposta formulata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di sistema tariffario 2022-2026 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso dalla stessa erogati - Conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 96/2015 e successive integrazioni".



levante scostamento tra tariffe e costi unitari ovvero un drastico incremento dei costi rispetto ai costi posti alla base delle tariffe del primo periodo regolatorio;

- ▶ l'assenza della proposta tariffaria relativa ad alcune tipologie di impianti e servizi gestiti da RFI.

Successivamente con delibera n. 43/2022<sup>116</sup>, l'Autorità ha approvato la proposta presentata da RFI, al fine di mitigare gli effetti derivanti da un mercato connotato da un elevato grado di incertezza, di applicare invia transitoria, anche per il 2023, relativamente ai servizi extra-PMDA, i livelli tariffari applicati per il 2021 incrementati dal tasso di inflazione programmato, subordinatamente alla condizione che ciò non determini la richiesta da parte del gestore di successivi incrementi tariffari finalizzati a compensare gli eventuali squilibri che dovessero risultare, nel 2023, tra costi netti efficientati e ricavi.

Del pari l'ART, sempre con la delibera n. 43/2022, relativamente ai servizi PMDA, ha approvato la proposta presentata dal gestore di applicare in via transitoria i livelli tariffari previsti per l'esercizio 2021 anche per l'anno 2024.

#### 2.4.1.2 Le determinazioni dell'Autorità sulle tariffe promozionali per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale

Riprendendo quanto previsto dall'articolo 18 del d.lgs. n. 112/2015, la misura 34 della delibera n. 96/2015 prevede la possibilità che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale applichi delle riduzioni limitate nel tempo sui canoni di accesso all'infrastruttura, al fine di promuovere lo sviluppo di nuovi servizi ferroviari o di incentivare l'uso di linee notevolmente sottoutilizzate (c.d. tariffe PROMO). La stessa misura subordina tale possibilità al preventivo parere favorevole dell'Autorità.

Già in passato RFI ha proposto l'applicazione di un regime tariffario di favore, denominato PROMO, da applicare alle tracce inserite in uno specifico catalogo. Tale regime è stato utilizzato da RFI già per il biennio 2019-2020<sup>117</sup>.

In riferimento al biennio 2021-2022, RFI ha proposto la riduzione di canoni con riferimento: *i*/a treni merci nord-sud che, per motivi di insufficiente sagoma delle tratte convenzionali, operano in orario notturno, per una parte del proprio percorso, su rete AV lungo la direttrice Bologna S. Ruffillo – Firenze Castello; *ii*/a treni merci che operano su tratte in afferenza a impianti portuali e con caratteristiche pianoaltimetriche poco prestanti rispetto alle esigenze del settore merci (direttrice Savona P. Doria – Fossano/Alessandria); *iii*/al prolungamento di servizi *open access premium*, afferenti alla rete a livello di servizio elevato, su specifiche tratte della rete fondamentale e in particolare sulla direttrice Salerno – Reggio Calabria con origine/destinazione Milano/Venezia; *iv*/a servizi afferenti al segmento di mercato passeggeri regionali connotati da obblighi di servizio pubblico (OSP) volti a integrare l'offerta, in presenza o meno di sistemi di offerta cadenzata, su tratte con grado di utilizzazione minore del 25%, della rete complementare o fondamentale a singolo binario.

L'ART, in conformità alla sopra citata misura 34, con la delibera n. 111/2020<sup>118</sup>, per il biennio 2021-2022, ha formulato parere favorevole.

Successivamente il gestore dell'infrastruttura ha trasmesso il *"Catalogo per le tracce associate a Tariffe PROMO - Edizione 2022"*, concernente due differenti segmenti di mercato e, precisamente:

- ▶ i servizi di trasporto passeggeri regionali OSP<sup>119</sup>;
- ▶ i servizi di trasporto passeggeri *open access premium*<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Delibera n. 43/2022 del 24 marzo 2022 *"Sistema tariffario per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A."*.

<sup>117</sup> Cfr. delibera n. 17/2018 del 22 febbraio 2018 *"Misura n. 4.3.6 di cui alla delibera n. 140/2017. Accertamento e verifica sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO-PIR 2019"*, con la quale l'Autorità, per il biennio 2019-2020, ha formulato parere favorevole alla proposta presentata da RFI S.p.A. di riduzione di canoni per le tracce specifiche della fascia notturna destinate ai soli servizi merci e riferibili alle direttrici ricomprese tra gli scali merci di Novara, Melzo, Verona e Pomezia e che interessano, per una porzione del percorso, la rete AV/AC Bologna-Firenze.

<sup>118</sup> Delibera n. 111/2020 del 2 luglio 2020 *"Misura n. 4.3.6 dell'Allegato A alla delibera n. 140/2017. Accertamento e verifica sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO per il biennio 2021-2022"*.

<sup>119</sup> Si tratta dei servizi relativi al traffico regionale su linee della rete fondamentale a semplice binario e della rete complementare, con utilizzazione dell'infrastruttura - nell'orario 2020/2021 - non superiore al 25%, a fronte della disponibilità del richiedente regionale a potenziare l'offerta, con individuazione di quarantatré diverse linee su tutto il territorio nazionale. Le proposte di incentivazione sono formulate per tratte coerenti da un punto di vista delle relazioni commerciali regionali interessate, con eventuali brevi estensioni di completamento degli itinerari anche su tratte attigue non a ridotta utilizzazione.

<sup>120</sup> Si tratta del prolungamento di servizi su specifiche tratte della rete fondamentale, con individuazione di 2+2 tracce orarie sulla direttrice Salerno – Potenza centrale – Ferrandina – Metaponto – Taranto.



L'ART, con la delibera n. 29/2022<sup>121</sup>, ha espresso parere favorevole, seppur al ricorrere delle condizioni ivi indicate, sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione di tariffe PROMO relativamente agli orari di servizio 2022-2023 e 2023-2024.

In particolare, l'Autorità ha stabilito che l'agevolazione del canone per il segmento di mercato passeggeri *open access premium* è approvata a condizione che:

- ▶ il gestore dell'infrastruttura riconosca il medesimo incentivo ai potenziali richiedenti interessati a operare prolungamenti di servizi di trasporto passeggeri AV da Salerno verso Taranto via Potenza, ulteriori rispetto a quelli ricompresi nel catalogo, nel caso di una eventuale previsione di riserva di capacità dell'infrastruttura;
- ▶ le imprese ferroviarie che intendono usufruire di tale incentivo diano evidenza documentale al gestore dell'infrastruttura di eventuali finanziamenti da parte di amministrazioni regionali per l'effettuazione del prolungamento Salerno-Taranto, o di sua parte, e dell'avvenuta comunicazione alle amministrazioni stesse del regime tariffario di favore per le tracce ricompresa nel catalogo in esame, nonché della necessaria equa ripartizione, con le imprese ferroviarie richiedenti, dei benefici economici derivanti dall'indicata incentivazione.

Quest'ultima condizione discende dalla circostanza che è già previsto, con riferimento all'orario di servizio 2021-2022, l'esercizio di una coppia di treni AV per trasporto passeggeri sulla direttrice Torino-Taranto, via Salerno-Potenza, parzialmente finanziata tramite un contratto di servizio tra Regione Basilicata e Trenitalia.

#### **2.4.1.3 Le determinazioni dell'Autorità in merito ai sistemi tariffari per l'accesso alle infrastrutture regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale e ai servizi correlati**

Preliminarmente si evidenzia che, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del d.lgs. n. 112/2015, per reti ferroviarie regionali si intendono quelle reti per le quali sono attribuite alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione ai sensi del d.lgs. n. 422/1997<sup>122</sup>. Tra le suddette reti, per quelle interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale individuate dal decreto ministeriale MIT del 5 agosto 2016, recante "Individuazione delle

reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per le quali sono attribuite alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione" l'Autorità svolge le funzioni di organismo di regolazione, sempre in forza di quanto stabilito dal richiamato comma 4 dell'articolo 1, per quanto attiene tra l'altro all'utilizzo e alla gestione di dette infrastrutture, al diritto di accesso all'infrastruttura, alle attività di ripartizione e assegnazione della capacità, nonché alla definizione di principi e criteri per la determinazione dei canoni e delle tariffe per l'accesso all'infrastruttura e ai servizi a essa connessi, sulla base dei principi declinati dalla direttiva 2012/34/UE.

Con riferimento a dette reti, l'articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015 dispone che i gestori di infrastrutture ferroviarie regionali, ove non siano entità giuridicamente distinte dall'impresa che svolge le prestazioni di servizio di trasporto sulla medesima rete, devono affidare i compiti di svolgimento delle c.d. "funzioni essenziali" (determinazione e riscossione dei canoni, allocazione della capacità) a un soggetto terzo, che sia indipendente sul piano giuridico e decisionale dalle imprese ferroviarie.

Per quanto attiene alle infrastrutture di che trattasi, nel corso del 2021 dovevano essere elaborate, sulla base dei principi e criteri definiti adeguando - secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza - quelli previsti per l'infrastruttura ferroviaria nazionale dalla delibera n. 96/2015, le proposte tariffarie relative all'orario di servizio 2021-2022. Le suddette proposte, in alcuni casi, Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. (di seguito anche GTT), Infrastrutture Venete S.r.l. (di seguito anche IV), sono state trasmesse in ritardo rispetto alla scadenza del 31 marzo 2021 fissata dall'Autorità; in altri, Ferrotramviaria S.p.A. (di seguito anche FTM), Ferrovie del Gargano S.r.l. (di seguito anche FdG) oltre a essere state trasmesse tardivamente, sono state formulate da soggetto non ritenuto idoneo a svolgere i compiti di svolgimento delle funzioni essenziali attribuite ai sensi del citato articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015, o elaborate direttamente dal gestore che non ha provveduto a individuare il suddetto soggetto, e, nel caso della Società Ferrovia Udine-Cividale S.r.l. (di seguito anche FUC), non ritenuta ricevibile anche per carenza documentale, o, nel caso di La Ferroviaria Italiana S.p.A.(di seguito anche LFI), mai trasmessa, stante anche la mancata individuazione, da parte del citato ultimo gestore, del suddetto soggetto incaricato di svolgere le funzioni essenziali e deputato a formularla.

121 Delibera n. 29/2022 del 24 febbraio 2022 "Misura n. 4.3.6 dell'Allegato A alla delibera n. 140/2017. Accertamento e verifica sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO per gli orari 2022-2023 e 2023-2024".

122 Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".



In quanto trasmessa entro i termini e pur rendendosi necessari approfondimenti e rettifiche che l'Autorità ha ritenuto di svolgere, e operando secondo una logica di regolazione proporzionata e progressiva dei gestori interessati, nel periodo a cui la presente Relazione si riferisce, con la con la delibera n. 136/2021<sup>123</sup> è stata dichiarata conforme ai criteri di cui alla delibera n. 191/2020<sup>124</sup> la proposta tariffaria formulata da Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l. (di seguito anche FER)<sup>125</sup>, mentre, nonostante lo svolgimento della suddetta azione di regolazione proporzionata e progressiva e i perfezionamenti successivi della prima proposta trasmessa entro i termini, non è stato possibile asseverare la conformità ai criteri di cui alla delibera n. 190/2020<sup>126</sup> della proposta tariffaria in ultimo formulata da Ferrovie del Sud-Est e Servizi Automobilistici S.r.l. (di seguito anche FSE).

Per quanto riguarda, infine, la Rete Centrale Umbra (per la quale il subentro di RFI nel ruolo di gestore si è completato nella seconda metà del 2019), mentre ancora per l'orario 2021-2022 si era accettato, in mancanza di elementi contabili consolidati relativi agli esercizi precedenti, che i valori dei canoni e dei corrispettivi per l'accesso all'infrastruttura e ai servizi fossero assunti pari a quelli adottati su tratte analoghe dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per l'orario di servizio 2022-2023, essendo stato possibile nel corso del 2021 disporre - da parte del nuovo gestore - dei dati contabili consolidati relativi alla gestione per l'esercizio 2020, è stato possibile formulare, da parte del medesimo, una proposta tariffaria, che, con delibera n. 125/2021<sup>127</sup> è stata dichiarata conforme ai criteri di cui alla delibera n. 121/2018<sup>128</sup> e alla prescrizione di cui alla delibera n. 197/2020<sup>129</sup>.

Come riferito nella relazione dello scorso anno, sempre con riferimento all'orario di servizio 2021-2022, erano già state, nel mese di marzo 2021, dichiarate conformi ai criteri fissati dall'Autorità, le proposte tariffarie elaborate da Ferrovienord S.p.A. (di seguito anche FNM) e da Ente Autonomo Volturino S.r.l. (di seguito anche EAV).

A tutti i gestori di infrastrutture regionali le cui proposte tariffarie relative all'orario di servizio 2021-2022 non sono state dichiarate conformi, l'Autorità ha prescritto di applicare, per il detto orario, come canoni di accesso alle infrastrutture da essi gestite (PMdA) e ai servizi extra-PMdA a esse connessi, applicato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, RFI, per il medesimo orario di servizio e per le tipologie di rete e di servizi su di esse effettuati assimilabili a quelli delle suddette infrastrutture regionali.

#### 2.4.1.4 La valutazione di impatto e la revisione di principi e criteri per la determinazione dei canoni e dei corrispettivi per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e alle infrastrutture ferroviarie regionali interconnesse

Con delibera n. 17/2022<sup>130</sup>, l'Autorità ha disposto l'avvio della VIR concernente principi e criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, che l'ART ha adottato con la già citata delibera n. 96/2015.

L'Autorità ha deciso di procedere alla VIR sulla regolazione economica in materia di canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria al fine di analizzare gli effetti prodotti dall'intervento regolatorio dell'Autorità, anche allo scopo di individuare gli eventuali correttivi da apportarvi<sup>131</sup>.

123 Delibera n. 136/2021 del 21 ottobre 2021 *"Proposta tariffaria per l'orario di servizio 2021-2022 presentata da Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l. Conformità ai criteri di cui alla delibera n. 191/2020"*.

124 Delibera n. 191/2020 del 3 dicembre 2020 *"Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi"*.

125 Alla condizione che la remunerazione del capitale investito netto fosse ricalcolata applicando, ai valori contabili di libro del capitale investito netto, un tasso WACC nominale pre-tax pari al 5,70%.

126 Delibera n. 190/2020 del 3 dicembre 2020 *"Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi"*.

127 Delibera n. 125/2021 del 23 settembre 2021 *"Proposta tariffaria per l'orario di servizio 2022-2023 presentata da RFI S.p.A. per l'infrastruttura ferroviaria regionale umbra. Conformità ai criteri di cui alla delibera dell'Autorità n. 121/2018 ed alla prescrizione di cui alla delibera n. 197/2020"*.

128 Delibera n. 121/2018 del 6 dicembre 2018 *"Accesso all'infrastruttura ferroviaria regionale umbra e determinazione dei relativi canoni di accesso"*.

129 Delibera n. n. 197/2020 del 3 dicembre 2020, *"Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per l'infrastruttura ferroviaria regionale umbra, nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi"*.

130 Delibera n. 17/2022 del 27 gennaio 2022 *"Avvio della verifica di impatto della regolazione introdotta con la delibera n. 96/2015, recante 'Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria'"*.

131 Il termine di conclusione del procedimento, inizialmente previsto per il 31 marzo 2022, è stato successivamente prorogato al 30 giugno 2022 (cfr. delibera n. 45/2022).



Inoltre, il primo periodo tariffario dell'ART si è concluso nel corso del 2021 (periodo tariffario 2016 – 2021) e ciò ha rappresentato l'occasione per una valutazione, in termini di efficacia ed efficienza, dell'azione regolatoria.

L'esame di impatto della regolazione ha riguardato il sistema di pedaggio per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, gestita da RFI, e ai servizi rientranti nel PMdA, quali, tra l'altro, il trattamento delle richieste di capacità, l'utilizzo della capacità assegnata e delle infrastrutture cui la stessa si riferisce, il controllo e la regolazione della circolazione dei treni, l'utilizzo della linea di alimentazione elettrica. Inoltre, la VIR ha riguardato l'impatto sul mercato dei sistemi tariffari per i servizi non rientranti nel PMdA e resi alle imprese ferroviarie sulla stessa infrastruttura, come quelli forniti nelle stazioni passeggeri, negli scali merci, negli scali di deposito, smistamento e composizione dei treni, inclusi i servizi di manovra, i servizi di fornitura di corrente per la trazione elettrica, di sosta, *parking* e preriscaldamento del materiale rotabile, i servizi di manutenzione del materiale rotabile.

Il quadro regolatorio introdotto dall' ART con la delibera n. 96/2015, nel corso dei primi anni di applicazione è stato oggetto di interventi "integrativi" dell'Autorità. Tra gli interventi più significativi si ricorda l'adeguamento della componente dei costi diretti (c.d. componente A del pedaggio) in funzione del numero di pantografi utilizzati dal materiale rotabile per la connessione alla catenaria (cioè la linea di trasmissione della corrente elettrica per la trazione ferroviaria) e l'adeguamento della componente del *mark-up* (facente parte della c.d. componente B del pedaggio) per il segmento *premium*, in cui ricadono i servizi AV.

Le nuove misure regolatorie sono funzionali ad assicurare l'obiettivo di evitare discriminazioni, sul piano tariffario, tra operatori concorrenti, discriminazioni che potevano generarsi dall'avvenuta introduzione di treni a "composizione multipla", che consentono di trasportare un maggior numero di passeggeri rispetto ai tradizionali treni a "composizione singola".

Originariamente, infatti, il pedaggio, corrisposto in base al modello di regolazione introdotto dall'ART con la delibera n. 96/2015, non consentiva di distinguere le due tipologie della composizione singola e multipla<sup>132</sup>.

Un'ulteriore modifica è stata apportata in ragione degli accertamenti effettuati in recepimento delle sentenze del TAR Piemonte, sez. II, n. 19, n. 23 e n. 25 del 2020 (di cui *infra*), che hanno condotto all'equiparazione del *mark-up* del canone di pedaggio tra servizi passeggeri nazionali del segmento di mercato *basic* e quelli internazionali<sup>133</sup>.

Si consideri, inoltre, che, poiché i criteri e i principi che governano il pedaggio per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, e i corrispettivi per la fornitura dei servizi ivi forniti, sono stati utilizzati anche per le determinazioni assunte dall'Autorità funzionali alla definizione di un quadro regolatorio concernente le reti regionali interconnesse, la VIR ha riguardato, altresì, l'impatto della regolazione dell'ART sull'accesso alle infrastrutture ferroviarie e sulla fornitura dei servizi resi alle imprese ferrovie sulle reti regionali interconnesse<sup>134</sup>.

132 Cfr. misura 4 dell'allegato A alla delibera n. 152/2017 del 21 dicembre 2017 "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 77/2017. Integrazioni dei principi e dei criteri di regolazione del sistema ferroviario nazionale in relazione agli esiti dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 127/2016".

133 Cfr. delibera n. 175/2021 del 16 dicembre 2021 "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 28/2020. Disposizioni per l'applicazione del pedaggio afferente al Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, in ottemperanza alle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sez. Seconda), n. 19, n. 23 e n. 25 del 2020".

134 Si consideri che le reti ferroviarie regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale sono quelle individuate dal MIMS con decreto ministeriale del 5 agosto 2016. Ne consegue che i principi e criteri definiti con la delibera n. 96/2015 sono stati, poi, progressivamente estesi alle reti regionali (cfr. delibere n. 121/2018 dell'11 dicembre 2018 "Accesso all'infrastruttura ferroviaria regionale umbra e determinazione dei relativi canoni di accesso" e n. 197/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per l'infrastruttura ferroviaria regionale umbra, nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", rispettivamente per Rete centrale umbra e per la stessa rete, una volta acquisita in gestione da R.F.I. S.p.A.; e delibera n. 139/2019 dell'8 novembre 2019 "Prospetto informativo della Rete 2021 presentato da Ferrovienord S.p.A. Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della Rete 2021 nonché alla predisposizione del Prospetto informativo della rete 2022", delibera n. 140/2019 dell'8 novembre 2019 "Prospetto informativo della rete 2021 Linee suburbane: Cancellio-Benevento, Santa Maria C.V.- Piedimonte Matese presentato da Ente Autonomo Volturino s.r.l. - Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2021 nonché alla predisposizione del Prospetto informativo della rete 2022", delibera n. 141/2019 dell'8 novembre 2019 "Prospetto informativo della rete 2021 presentato da Società Ferrovie Udine - Cividale S.r.l. Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2021 e alla predisposizione del Prospetto informativo della rete 2022" e n. 198/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Società Ferrovie Udine-Cividale S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 190/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 191/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Ferrovie Emilia - Romagna S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 192/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Ferrotramviaria S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 193/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Ferrovienord S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 194/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. – Infrastruttura, nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 195/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da Infrastrutture Venete S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi", delibera n. 196/2020 del 4 dicembre 2020 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2022 presentato da La Ferroviaria Italiana S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi").



Ai fini della predisposizione della VIR, nell'esaminare l'impatto prodotto dal quadro regolatorio dell'ART sui singoli segmenti del mercato ferroviario, si è tenuto, altresì, conto sia degli obiettivi definiti dalla normativa primaria, volti ad assicurare un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, sia degli obiettivi che la stessa Autorità si è posta nell'adozione della delibera n. 96/2015, sinteticamente riportati nella [Figura 2](#).

In esito alle verifiche effettuate, l'applicazione del quadro regolatorio dell'Autorità ha evidenziato risultati positivi, che appaiono maggiormente significativi per i servizi ricompresi nel PMdA, laddove invece la VIR ha messo in luce alcune criticità relativamente ai servizi forniti alle imprese ferroviarie non ricompresi nel PMdA, così come per la regolazione tariffaria inerente alle reti regionali interconnesse.

Uno degli effetti (positivi) di maggior impatto sulle imprese ferroviarie è costituito dall'introduzione di un modello regolatorio che, per la prima volta nel settore, ha stabilito il periodo regolatorio quinquennale. Ciò ha consentito e consente alle imprese stesse di poter contare su tariffe stabili e predeterminate, a tutto vantaggio della programmazione d'impresa<sup>135</sup>. Inoltre, la chiarezza e la prevedibilità del quadro regolatorio definito dall'ART in un orizzonte pluriennale adeguato ha contribuito a determinare l'ingresso nel mercato italiano di *Global Infrastructure Partners*, che ha perfezionato l'acquisizione dell'intero capitale sociale di Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., operante sul mercato dei servizi passeggeri *open access premium*.

Inoltre, va considerato con estremo favore il principio, di cui alla delibera n. 96/2015 (cfr. misura 6), di correlazione ai costi che impone al gestore di determinare il canone in stretta correlazione ai costi pertinenti ed efficienti, in linea con l'esigenza di assicurare che l'esercizio dei servizi del PMdA non costituisca fonte di disequilibrio economico e finanziario del gestore dell'infrastruttura. Il principio della correlazione del canone ai costi pertinenti ed efficienti evita, tra l'altro, un utilizzo improprio del canone, quale quello di copertura di costi inefficienti e non pertinenti ovvero di mancati introiti derivanti da altre fonti. Il principio produce, inoltre, un effetto virtuoso per le imprese ferroviarie che possono contare su

corrispettivi orientati all'efficienza, non solo attraverso le regole sull'allocazione dei costi ma anche attraverso quelle stabilite sugli obblighi di separazione contabile. Infine, il sistema dell'ART appena descritto ha condotto a una evidente semplificazione rispetto al previgente sistema di pedaggio, che individuava il canone – senza alcuna correlazione ai costi pertinenti ed efficienti – attraverso un apposito algoritmo<sup>136</sup>.

Per quel che concerne la dinamica temporale delle grandezze correlate ai costi (cfr. misura 10 dell'allegato A alla delibera n. 96/2015), l'Autorità, per il primo periodo regolatorio, ha fissato un tasso di efficientamento nella misura del 2%, da applicarsi per ciascun anno successivo all'anno base.

Il quadro definito dalla delibera n. 96/2015, con riferimento al segmento AV, ha prodotto, secondo quanto risulta da dati raccolti dall'Autorità nell'ambito del procedimento conclusosi con la delibera n. 175/2021, un rafforzamento della concorrenza nei servizi *open access premium*. Tale rafforzamento si è esplicitato tramite un significativo incremento, sia dal lato dell'offerta di servizi, in termini di treni-km e posti-km offerti, sia dal lato della domanda, in termini di passeggeri-km trasportati, registrando un incremento di tali grandezze, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2019, pari a circa il 50%. Tale effetto sul traffico è stato accompagnato da un rilevante contenimento dei costi per gli utenti, registrato per il medesimo periodo e pari a circa il 5%, in termini di ricavo medio unitario sia per posto-km offerto che per viaggiatore-km trasportato.

Il quadro regolatorio delineato dalla più volte richiamata delibera n. 96/2015 è incentrato, tra l'altro, sul concetto di flessibilità tariffaria che consente al gestore della rete di stimolare la crescita del traffico, specie nelle tratte meno utilizzate, mediante adeguati strumenti di modulazione. Secondo quanto disposto dalla metodologia dell'ART, il gestore della rete avrebbe potuto differenziare il pedaggio tenendo conto delle tipologie di servizi (componente B1), della rete utilizzata (componente B2) e dell'orario di effettuazione del servizio (componente B3)<sup>137</sup>. La VIR ha, tuttavia, accertato che il gestore della rete non si è avvalso in modo integrale di tale facoltà di modulazione, avendo calcolato il pedaggio solo in base alla tipologia dei servizi (quindi, alla sola componente

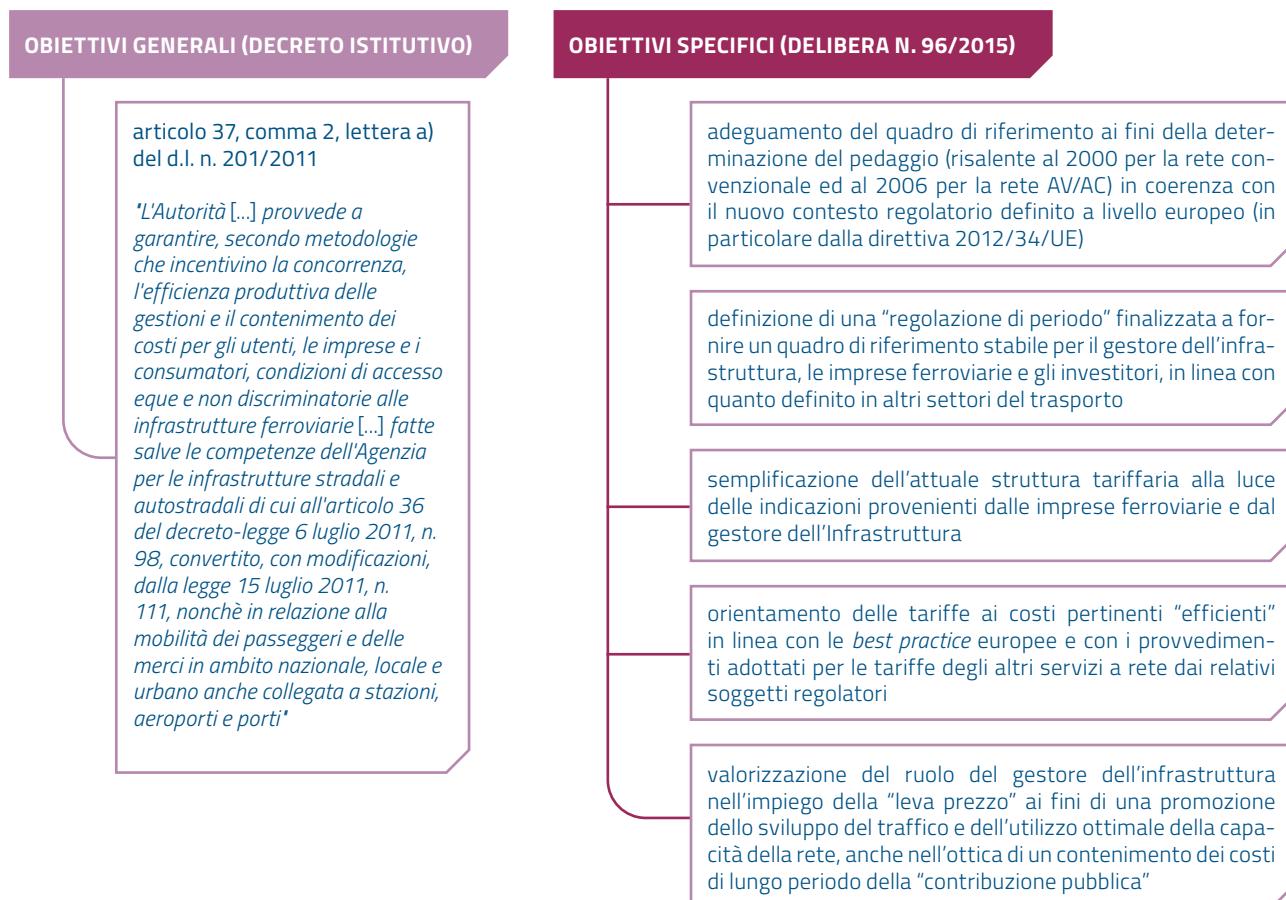
135 L'emergenza causata dalla pandemia da Covid-19 ha determinato l'impossibilità di effettuare stime sui flussi di traffico e sulla domanda nel medio periodo sufficientemente attendibili: l'Autorità, pertanto, ha adottato un sistema di proroghe dei livelli tariffari vigenti al 2021 (cfr. delibere n. 114/2021, n. 172/2021 e n. 43/2022).

136 L'algoritmo era così articolato: *i*) parte a tratta/nodo; *ii*) parte a chilometro/minuto; e *iii*) parte per consumo energetico. Ove la rete in cui individuare la tratta/nodo interessato vedeva la seguente segmentazione: rete fondamentale (composta da 78 tratte commerciali), rete complementare (composta da 191 linee della c.d. rete secondaria e da 4 infrastrutture asservite alla connessione con la rete AV/AC, nonché da 42 linee della rete c.d. a scarso traffico e da 15 linee c.d. a spola) e, infine, 8 nodi (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Napoli).

137 Cfr. misura 29 dell'allegato A alla delibera n. 96/2015.



**Figura 2. Obiettivi perseguiti con l'adozione della delibera n. 96/2015**



B1), che sono stati identificati anche per rete e fascia oraria. Si registra, inoltre, che il gestore: *i) non ha in alcun modo previsto l'adozione della (sub) componente del canone relativa alla scarsità della capacità di infrastruttura; e ii) ha utilizzato le c.d. tariffe di incentivazione del traffico, denominate PROMO, dimostrando interesse a creare incentivi per lo sviluppo del mercato, anche se l'applicazione delle stesse è stata molto contenuta.*

Con riguardo all'obiettivo del contenimento del costo per gli utenti, il quadro regolatorio prefigurato dall'Autorità ha introdotto, da un lato, il principio del *total efficient*

*cost*, quale regola per determinare l'ammontare complessivo dei costi da riversare in tariffa, e del *cap tariffario*<sup>138</sup>; dall'altro, ha prodotto effetti favorevoli anche nei confronti dell'utenza finale.

Il documento VIR termina con l'indicazione di possibili correttivi, anche tenuto conto degli obiettivi nazionali previsti nel PNRR e, più in generale, negli strumenti di pianificazione della politica dei trasporti come delineata a livello nazionale ed europeo<sup>139</sup>. Tra questi, appaiono particolarmente significativi, anche per le possibili ricadute operative, i seguenti: *i) semplificazioni proce-*

<sup>138</sup> In particolare, sul segmento merci, sui servizi ferroviari regionali e sui servizi *open access premium*.

<sup>139</sup> MIMS, 2021, "Documento strategico della mobilità ferroviaria di passeggeri e merci"; EC, 2019, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final; EC, 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro", COM(2020) 789 final; iniziative adottate il 14 dicembre 2021, in particolare in tema di revisione della rete TEN-T e circa le iniziative da assumere per incentivare il traffico passeggeri internazionale ferroviario e sulle lunghe distanze alle quali si accompagna la più recente proposta di revisione delle linee guida sugli aiuti di stato per il settore ferroviario.



durali;<sup>140</sup> *ii)* adeguamento dei principi e criteri sul tema del *costing* dei servizi rientranti nel PMdA<sup>141</sup>; *iii)* adeguamento dei principi e criteri sul tema del *pricing* dei servizi rientranti nel PMdA<sup>142</sup>.

A esito della verifica di impatto della regolazione del primo periodo regolatorio, si può concludere come l'azione regolatoria dell'Autorità abbia prodotto un significativo miglioramento dell'efficienza della gestione della rete, comprovata dal contenimento dei costi per le imprese ferroviarie; una compiuta indipendenza del gestore della rete, sia dalle imprese ferroviarie che dallo Stato concedente. Tutto ciò è riscontrato, tra l'altro, dai dati economici che attestano un significativo sviluppo dei servizi a mercato, soprattutto per il comparto passeggeri<sup>143</sup>. A tale riguardo, è stato registrato un incremento pari al 22% del numero delle imprese ferroviarie, che dalle 32 del 2015 sono diventate 39 nel 2020, senza alcuna fuoriuscita di operatori nel periodo considerato. La struttura di mercato ha registrato un'evoluzione positiva come attestato dalla riduzione delle quote di mercato dell'operatore *incumbent* nei diversi comparti<sup>144</sup>. Gli indubbi effetti positivi prodotti dalla regolazione di cui alla delibera n. 96/2015 sono del resto confermati, anche sul piano della sostenibilità per le imprese, dal Consiglio di

Stato, sez. VI, sentenze nn. 4067 e 4069 del 26 maggio 2021, che ha riconosciuto, conformandosi al giudizio di verificazione richiesto nell'ambito dei contenziosi in esame, la piena sostenibilità del quadro regolatorio dell'ART di cui alla citata delibera n. 96/2015 quantomeno relativamente al settore merci.

Dal confronto con Paesi comparabili a livello UE, emerge, tuttavia, che sul fronte dello *shift* modale l'Italia registra una situazione di arretratezza<sup>145</sup>, sebbene la stessa VIR rilevi che l'inadeguatezza della quota modale del trasporto ferroviario, sia in Italia come negli altri Paesi europei, derivi anche dalle caratteristiche (interoperabilità, barriere tecniche all'ingresso nel mercato, esistenza di una regolazione tecnica e di sicurezza, contribuzione/incentivazione con fonti pubbliche, trattamento fiscale, etc.) del trasporto ferroviario che, come tale, non può offrire gli stessi margini di flessibilità di altre modalità di trasporto "concorrenti".

Nei *focus* che seguono sono illustrati i principali esiti della VIR con riferimento alla regolazione tariffaria per i servizi alle imprese ferroviarie non ricompresi nel PMdA e per i gestori delle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale.

140 Ad esempio, sarebbe auspicabile: *i)* un maggior coordinamento con le tempistiche per le verifiche di conformità dei PIR; *ii)* una precisazione sulla documentazione che deve essere fornita dal gestore dell'infrastruttura in merito alla proposta tariffaria; *iii)* l'introduzione di modelli per la valutazione della sostenibilità dei livelli tariffari; *iv)* l'introduzione di procedure di consultazione dell'utenza per la verifica della conformità di sconti e incentivi tariffari; *v)* l'introduzione di nuovi schemi contabili e fascicoli di contabilità regolatoria.

141 In particolare, si suggeriscono proposte sul tema delle rettifiche dei costi di gestione e dei volumi di traffico; sull'adeguamento del modello riguardante la stima dei costi diretti; sull'adeguamento della dinamica tariffaria, anche con riferimento alla determinazione dei volumi di traffico, dei costi operativi, del tasso di efficientamento e del WACC.

142 In particolare, si suggeriscono proposte sul tema dell'adeguamento della componente A del canone; sull'adeguamento della struttura di base dei segmenti di mercato; sulla determinazione dei criteri per la valorizzazione della sub-componente relativa alla scarsità di capacità.

143 Nel comparto passeggeri, la crescita dal 2015 al 2019 è stata pari all'8% (sia in treni-km che in persone-km), mentre per i servizi ferroviari merci, la crescita è più contenuta in termini di merci trasportate (+ 3% in ton-km), laddove è più consistente in termini di treni-km (+10%). Fonte: Eurostat-DG MOVE (*EU transport in figures: Statistical Pocketbook*).

144 Secondo i dati IRG-Rail, *Market Monitoring*, per il comparto passeggeri, dal 2016 al 2020, il Gruppo FSI ha visto ridurre la propria quota di mercato dall'iniziale 90% all'86% del 2020. Nel comparto merci, nel 2016 la quota di mercato riferibile all'operatore *incumbent* era pari al 58%, scesa al 51% nel 2019 e al 48% nel 2020.

145 Secondo le rilevazioni di Eurostat/DG MOVE, nel 2019 la quota modale del trasporto passeggeri su ferrovia rispetto all'insieme dei servizi di trasporto via terra vedeva l'Italia con il 6,3%, dopo la Francia (10,6%), la Germania (9,3%), la Polonia (7,2%) e la Spagna (7%); nel comparto merci, l'Italia si collocava all'11,2%, dietro Polonia (22,1%) e Germania (18,2%), ma prima di Francia (9,3%) e Spagna (4,6%).



## Focus 5. Regolazione tariffaria per i servizi alle imprese ferroviarie non ricompresi nel PMdA. Verifica di impatto della regolazione.

Con la delibera n. 96/2015, l'Autorità ha, tra l'altro, adottato misure sui criteri di determinazione dei prezzi per i servizi offerti dagli operatori di impianto.

Si segnala che l'ART è stata tra i primi regolatori a livello europeo a fornire una regolazione coerente con la direttiva *recast*. Si consideri, infatti, che è solo con questa direttiva che sono state introdotte nell'ordinamento le nozioni di impianto di servizio e operatore dell'impianto di servizio, e che solo con il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 sono stati definiti, con un livello di dettaglio adeguato, gli obblighi in capo agli operatori degli impianti di servizio.

Antecedentemente al periodo regolatorio 2016-2021, definito sulla base dei criteri adottati dall'Autorità con la citata delibera, alcune tipologie di servizi (tra cui quello di sosta) venivano offerti dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale senza richiedere alcun corrispettivo: il costo di tali servizi finiva, quindi, per gravare sulle altre entrate del gestore. Per quelle tipologie di servizi per i quali, invece, già esisteva un sistema di imposizione dei corrispettivi, difettava una contabilità regolatoria che impediva di individuare i costi pertinenti a tali servizi.

L'Autorità, con la richiamata delibera n. 96/2015, ha definito un quadro regolatorio finalizzato a consentire, agli operatori degli impianti di servizio, il tempo necessario per adottare metodologie adeguate di analisi dei costi, al fine di applicare sistemi tariffari coerenti con gli obiettivi di efficientamento dei costi stessi e di miglioramento dell'uso della capacità<sup>146</sup>.

In termini di correttivi, la metodologia VIR ha evidenziato l'opportunità di un'implementazione degli obblighi informativi rispetto a quelli attualmente previsti dalla misura 40 della delibera n. 96/2015, che prevede, nel caso di periodo tariffario pluriennale, che l'operatore di impianto comunichi all'Autorità la descrizione delle regole che determinano l'andamento delle tariffe per il periodo in questione. A tale riguardo, si suggerisce di integrare il contenuto informativo con l'indicazione delle tempistiche di elaborazione ed entrata in vigore del sistema tariffario pluriennale.

La verifica di impatto della regolazione, inoltre, ha suggerito l'introduzione - anche per gli operatori di tipologia A<sup>147</sup> diversi da RFI S.p.A. - di meccanismi di verifica *ex ante* della conformità delle tariffe alle misure adottate dall'Autorità, analogamente a quanto attualmente previsto per la sola RFI.

Inoltre, sempre per gli operatori di tipologia A, l'esame dell'impatto della regolazione sul mercato ha indotto a proporre correttivi finalizzati a imporre agli operatori stessi di fornire indicazioni più puntuali sui livelli di efficientamento da conseguire e sulla remunerazione del capitale da assegnare alle varie gestioni, nonché sul trattamento dei costi di avviamento.

Infine, la metodologia VIR ha consentito di appurare come la facoltà, riconosciuta anche agli operatori di impianto, di differenziare i prezzi dei diversi servizi sia stata applicata solo per alcune tipologie di servizi<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> A titolo esemplificativo, vedasi il punto 1 della delibera n. 80/2016 del 15 luglio 2016 "Sistema tariffario 2017-2021 per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. - Conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 96/2015" e il punto 8 dell'allegato A alla delibera n. 152/2017.

<sup>147</sup> Nella misura 38 dell'allegato A alla delibera n. 96/2015 l'ART ha identificato, tra l'altro, le tipologie di impianto o di servizio rientranti nella c.d. tipologia A che sono testualmente indicate nelle seguenti: "- stazioni passeggeri, relativamente alle strutture funzionali ai sistemi di informazione di viaggio e agli spazi adeguati per i servizi di biglietteria ed alle altre strutture funzionali e necessarie per l'esercizio ferroviario; fornitura della corrente di trazione; preriscaldamento e climatizzazione dei treni passeggeri; impianti di accesso alla rete di telecomunicazioni il cui utilizzo è obbligatorio per le imprese ferroviarie; fornitura di informazioni complementari alle Imprese Ferroviarie; servizio di ispezione tecnica del materiale rotabile; - impianti di cui al primo periodo del comma 5 dell'art. 13 del D.Lgs. 112/2015; - ulteriori impianti e servizi gestiti da società del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (FSI) o comunque soggetti a un controllo, anche di fatto (secondo le indicazioni dell'art. 2359 c.c.), da parte di FSI o sue controllate, rientranti nelle tipologie di cui al D.Lgs. 112/2015 art. 13 comma 2 lett. b), e) e g) e comma 9 lett. e), qualora risulti superata una o entrambe le soglie di cui alla Misura 37, punti (i) e (ii); - ulteriori impianti e servizi per i quali verrà accertato, previa applicazione della procedura di market power test di cui alla Misura 37, l'esistenza di significativo potere di mercato;".

<sup>148</sup> Cfr. delibera n. 119/2018 che ha previsto la differenziazione del corrispettivo per la sosta di materiale rotabile in base alla tipologia di servizio, alla durata della sosta e alla fascia oraria.



## Focus 6. Regolazione tariffaria per l'accesso alle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale e per i servizi forniti alle imprese ferroviarie. Verifica di impatto della regolazione

L'applicazione del modello regolatorio recato dalla delibera n. 96/2015 è stato parzialmente esteso anche alle infrastrutture ferroviarie regionali interconnesse a quella nazionale.

In particolare, l'Autorità ha, per la prima volta, disposto l'estensione delle misure 6 (principio di correlazione ai costi) e 20 (costi di capitale - capex) per l'accesso all'infrastruttura e per la determinazione dei relativi canoni alla rete regionale umbra (cfr. delibera n. 121/2018)<sup>149</sup>.

In considerazione del peculiare meccanismo di finanziamento pubblico regionale delle gestioni delle reti, il quadro regolatorio vigente non è risultato del tutto adeguato alle specificità del mercato. A differenza di quanto accade per il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, infatti, i costi di gestione delle infrastrutture regionali sono generalmente e integralmente coperti da finanziamenti regionali, spesso contenuti nei CdP e indistintamente funzionali alla gestione della rete e ai servizi di trasporto ferroviario. Ne è conseguita la difficoltà di effettuare la determinazione dei canoni di accesso applicando la metodologia di cui alla delibera n. 96/2015.

A conferma, l'ART, per l'orario di servizio 2021-2022, ha dichiarato la conformità delle sole proposte tariffarie proveniente da FNM, EAV e FER. Per l'orario di servizio 2022-2023, è stata dichiarata conforme alla regolazione ART esclusivamente la proposta formulata da RFI, quale gestore della rete centrale umbra.

L'esperienza applicativa acquisita ha evidenziato, pertanto, in un'ottica di efficienza della regolazione, la necessità dell'applicazione del principio della correlazione ai costi per la definizione del pedaggio ferroviario anche relativamente alle reti ferroviarie regionali interconnesse. Tenuto conto di ciò, la VIR ha individuato, tra i principali correttivi, la previsione di specifici obblighi di contabilità analitica che siano omogenei e standardizzati, al fine di superare le criticità evidenziate.

### 2.4.1.5 Il contenzioso avverso i provvedimenti dell'Autorità concernenti la definizione del sistema tariffario di pedaggio dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per il periodo regolatorio 2016-2021

Con la già citata sentenza n. 4067 del 25 maggio 2021, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha respinto l'appello proposto da alcune imprese ferroviarie merci avverso la sentenza della seconda sezione del TAR Piemonte n. 1098 del 5 ottobre 2017, in merito al contenzioso concernente la delibera n. 80/2016 e gli ulteriori provvedimenti relativi alla determinazione del sistema tariffario per i servizi extra-PMDA.

Il Consiglio di Stato, dopo aver svolto la ricognizione del quadro normativo di riferimento, ha passato in rassegna i singoli motivi di appello, ritenendoli infondati.

Col primo motivo, le appellanti hanno eccepito il difetto di competenza dell'Autorità, in base alla lettera dell'articolo 18, comma 1, del d.lgs. n. 112/2015 che, in riferimento ai coefficienti di maggiorazione dei canoni di utilizzo dell'in-

frastruttura ferroviaria, ne prevederebbe l'assunzione esclusivamente attraverso decreto del MIMS di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze; eccezione ritenuta infondata dal Consiglio di Stato in base all'assunto che *"Il potere di determinazione del canone, anche nella sua componente aggiuntiva rispetto alla copertura dei costi diretti, deve ritenersi previsto dall'articolo 17, comma 1, d.lgs. n. 112 del 2015"*.

Sulla portata del sindacato giurisdizionale sugli atti del regolatore indipendente, qual è l'ART, il Consiglio di Stato, ha statuito che *"nel sindacato sull'attività di regolazione, è ammessa una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettivo e volitivo seguito del regolatore"*, inoltre che *"L'unico limite in cui si sostanzia l'intangibilità della valutazione amministrativa complessa è quella per cui, quando a un certo problema tecnico ed opinabile (in particolare, la fase di c.d. 'contestualizzazione' dei parametri giuridici indeterminati ed il loro raffronto con i fatti accertati) l'Autorità ha dato una determinata risposta, il giudice (sia pure all'esito di un controllo 'intrinseco', che si avvale cioè delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Amministrazione) non è chiamato, sempre e comunque,*

<sup>149</sup> Successivamente l'ART ha adottato le seguenti delibere con riferimento alle altre reti regionali interconnesse: delibera n. 139/2019 (Ferrovienord S.p.A.), delibera n. 140/2019 (Ente Autonomo Volturno S.r.l.), delibera n. 141/2019 (Società Ferrovie Udine – Cividale S.r.l.), delibera n. 189/2020 (Ferrovie del Gargano S.r.l.), delibera n. 190/2020 (Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l.), delibera n. 191/2020 (Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l.), delibera n. 192/2020 (Ferrotramviaria S.p.A.), delibera n. 194/2020 (Gruppo Torinese Trasporti S.p.A.), delibera n. 195/2020 (Infrastrutture Venete S.r.l.), delibera n. 196/2020 (La Ferroviaria Italiana S.p.A.).



*a sostituire la sua decisione a quella dell'Autorità, dovendosi piuttosto limitare a verificare se siffatta risposta rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate (sul piano tecnico), che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto".*

In riferimento alla questione relativa all'asserita insostenibilità per le imprese ferroviarie dei c.d. *extra costi* di cui all'articolo 18, commi 2 e 3, del citato decreto, il Consiglio di Stato, riportandosi alla verifica disposta dal giudice, ha confermato la piena legittimità dei provvedimenti impugnati anche sul punto *de quo*.

Quanto agli aumenti tariffari dei servizi e alle nuove tariffe, il Consiglio di Stato, richiamando la propria sentenza n. 6108/2019 del 9 settembre 2019, ha stabilito che *"appare oramai sedimentata nell'ordinamento amministrativo una chiara direttrice regolativa: le tariffe dei servizi di interesse economico generale devono assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, quale che sia la metodologia concretamente applicata. La strumentalità del sistema tariffario rispetto al conseguimento degli obiettivi di carattere economico-industriale impone l'integrale copertura dei costi di produzione del servizio, ivi compresi quelli di indiretta imputazione e quelli generali: quali ammortamenti, costi finanziari della raccolta e del servizio al debito, costi generali di governance, nonché i costi figurativi di remunerazione del capitale investito. La determinazione delle modalità di copertura dei costi di produzione dei pubblici servizi costituisce uno degli aspetti di maggiore impatto sul piano della garanzia degli equilibri gestionali dell'impresa erogatrice. Se, infatti, non viene remunerata adeguatamente la funzione svolta dall'unità economica il servizio non è in grado di offrire alcuna garanzia di continuità e di sviluppo nel tempo"*.

Di particolare interesse è, infine, il *dictum* del Consiglio di Stato che ha statuito un principio, destinato ad applicarsi anche agli altri settori regolati, avente a oggetto la modifica nel corso del rapporto della disciplina di riferimento. Sul punto il Supremo Collegio ha enunciato il seguente principio di diritto: *"il canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria - in quanto, per legge, strettamente correlato ai costi di infrastruttura - è per sua stessa natura soggetto a variazioni nel corso del tempo, non potendosi pretendere la cristallizzazione del relativo costo, trattandosi invece di una variabile insita della specifica attività imprenditoriale in questione, rispetto alla quale, per le ragioni già esposte, l'Autorità si è mostrata sensibile e della quale l'impresa ferroviaria deve inevitabilmente tenere conto nella proprie scelte aziendali (Consiglio di Stato, sentenza n. 4216 del 2020). In altri ter-*

*mini, da un lato, non può sussistere un diritto dell'impresa alla 'immodificabilità del sistema tariffario' (al riguardo, seppur in un ambito diverso, Consiglio di Stato n. 1768 del 2016, che richiama CGUE, 10 settembre 2009, C-201/08 ove viene affermato che 'gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali'); dall'altro, deve ritenersi sussistente una legittima pretesa dell'impresa a che il passaggio tra i due regimi tariffari tenga conto degli effetti che ciò potenzialmente esplica sull'equilibrio finanziario della stessa, attraverso misure quali la previsione di un regime transitorio, tempistiche dilazionate nel tempo, ed eventuali oneri spalmati su più anni, come è avvenuto nel caso di specie"* (enfasi aggiunte).

Con riferimento al sistema tariffario per il PMdA, con la sentenza n. 4069 del 26 maggio 2021 la sesta sezione del Consiglio di Stato ha respinto l'appello proposto dalle imprese ferroviarie merci che avevano impugnato, dinanzi al TAR Piemonte, la delibera n. 75/2016<sup>150</sup> e gli ulteriori provvedimenti relativi alla determinazione del sistema tariffario per il PMdA.

Quest'ultima sentenza riprende, pressoché integralmente, le argomentazioni e i principi di diritto posti a fondamento della richiamata sentenza n. 4067/2021.

Anche qui le censure dei ricorrenti sono state ritenute infondate dal Consiglio di Stato, alla luce degli esiti della verifica. Si segnala che il Consiglio di Stato ha ritenuto legittime le tariffe per i "binomi" (servizio notturno/diurno e servizio internazionale/nazionale).

#### *2.4.1.5.1 Le determinazioni dell'Autorità sull'ottemperanza alle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte n. 19, n. 23 e n. 25 del 2020*

Con le sentenze n. 19, n. 23 e n. 25 del 7 gennaio 2020, la seconda sezione del TAR Piemonte ha rigettato i motivi di ricorso presentati da alcune imprese operative nel trasporto internazionale di passeggeri contro la delibera n. 96/2015 e contro la delibera n. 75/2016, che avevano dichiarato il sistema tariffario proposto dal gestore dell'infrastruttura conforme ai criteri adottati dall'Autorità, confermando pienamente i poteri di quest'ultima in merito alla determinazione dei criteri per individuare, non solo la componente del canone strettamente legata alle prestazioni ferroviarie (componente A), ma anche i coefficienti di maggiorazione (componente B).

Il giudice amministrativo ha accolto, invece, i ricorsi in

<sup>150</sup> Delibera n. 75/2016 del 1° luglio 2016 "Sistema tariffario 2016-2021 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale. Conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 96/2015 e successive integrazioni".



riferimento a un unico profilo, che non ha riguardato i criteri tariffari disposti dalla delibera n. 96/2015 quanto uno specifico e limitato aspetto relativo alla proposta del gestore dell'infrastruttura di introdurre un sovraccanone per il segmento *open access* internazionale rispetto a quello nazionale, richiedendo, di fatto, un supplemento istruttorio sulle giustificazioni alla base della scelta operata dal gestore tra le diverse opzioni offerte dal modello regolatorio approvato dall'Autorità.

In riferimento a quest'unico profilo, l'Autorità ha convenuto di non proporre appello sul punto *de quo*, avendo il giudice adito confermato la piena competenza dell'ART a definire i criteri su tutte le componenti della tariffa, aspetto, quest'ultimo, di centrale interesse per l'Autorità.

Inoltre, in merito alla richiesta di supplemento istruttorio ordinato dal giudice amministrativo, in relazione al tema della maggiorazione del canone per il segmento *open access* internazionale rispetto a quello nazionale, l'ART ha provveduto, con la delibera n. 175/2021, alla riedizione dell'istruttoria, i cui esiti sono qui di seguito sintetizzati:

- ▶ è risultata ingiustificata la proposta di RFI di differenziare la componente B del canone per il segmento *open access* internazionali con quella prevista per il segmento *open access* nazionali *basic*;
- ▶ è emersa conseguentemente la necessità di prescrivere al gestore: *i)* un adeguamento del sistema tariffario di pedaggio vigente, al fine di ripristinare la piena conformità dello stesso ai criteri di cui alla delibera n. 96/2015; *ii)* l'appostamento di una specifica posta figurativa pari alla differenza di ricavi derivante dall'applicazione del suddetto adeguamento, da distribuire sulla componente B del canone unitario che verrà applicata ai servizi di trasporto ferroviari eserciti in regime di mercato *open access* utilizzando l'intero periodo temporale (cinque anni, compresi tra il 2023 e il 2027) indicato dall'articolo 16 del d.lgs. n. 112/2015.
- ▶ per ragioni di equità e non discriminazione, si è equiparato, ai fini del calcolo della componente B del canone, un treno del segmento *open access* internazionale che viaggia su tratte della rete con velocità superiore a 250 km/h (circostanza finora non verificatasi) a un treno del segmento *open access premium*.

#### 2.4.1.5.2 *Le determinazioni dell'Autorità sull'ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato 20 aprile 2021, n. 3191*

Con la decisione n. 3191 del 20 aprile 2021, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha riformato in appello la sentenza del TAR Piemonte n. 822/2018 del 5 luglio 2018, che si era pronunciata sulla natura giuridica della delibera n. 114/2017<sup>151</sup>.

Il procedimento, poi sfociato nel provvedimento gravato, ha avuto origine da una segnalazione relativa alla tratta AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle, che, a giudizio della ricorrente, sarebbe stata impropriamente ricompresa, dal gestore dell'infrastruttura, nella rete convenzionale con le correlate conseguenze in merito alla determinazione del livello di pedaggio. L'impresa ricorrente ha rilevato che RFI avrebbe dovuto applicare alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle il pedaggio previsto per le tratte AV, al fine di garantire condizioni di accesso equo e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie ed evitare effetti distorsivi nel mercato. A giudizio della ricorrente, tale erronea qualificazione, da parte di RFI, della rete in esame per l'intero orario di servizio 2016-2017, si era trasformato in un vantaggio economico per l'*incumbent* che operava in quel periodo in regime di monopolio sulla tratta contestata.

La controversia, sottoposta al vaglio del Supremo Collegio, concerne l'interpretazione della misura 6.6.2 della delibera n. 70/2014, che è stata oggetto di contrastanti valutazioni.

Il gestore dell'infrastruttura ha richiesto il pagamento del pedaggio contemplato per "linee" convenzionali in luogo dell'applicazione di quello previsto per le linee AV/AC<sup>152</sup>, nel presupposto che la tratta fosse stata realizzata interamente con contributi pubblici.

L'Autorità, con la delibera n. 114/2017, ha prescritto invece che il gestore della rete dovesse rideterminare il pedaggio di accesso alla tratta ferroviaria in questione, per il periodo compreso tra l'11 dicembre 2016 (data di entrata in esercizio dell'AV) e il 31 dicembre 2017, conformemente al pedaggio delle tratte AV/AC.

A seguito dell'impugnazione da parte dell'impresa *incumbent* della delibera n. 114/2017 e di rilevati difetti procedurali da parte del Consiglio di Stato, l'ART, con delibera n. 154/2021<sup>153</sup>, in ottemperanza alla sentenza del Con-

151 Delibera n. 114/2017 del 21 settembre 2017 "Pedaggio relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle".

152 La misura 6.6.2 della delibera n. 70/2014 dispone che, ai fini del calcolo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC, tra le voci di costi ammissibili debbano essere ricompresi gli oneri finanziari direttamente sostenuti dal gestore dell'infrastruttura e non coperti da contributi pubblici.

153 Delibera n. 154/2021 del 18 novembre 2021 "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 115/2021. Disposizioni applicative in tema di definizione



siglio di Stato n. 3191 del 2021, dopo avere rinnovato l'istruttoria, ha confermato nel merito le conclusioni in precedenza raggiunte, disponendo per la tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle l'applicazione del canone di accesso AV/AC.

#### **2.4.2 L'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari**

Prima di entrare nel merito delle determinazioni assunte dall'Autorità sul tema all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, appare opportuna una, seppur breve, riconoscenza del quadro normativo e regolatorio di riferimento.

Quanto alla normativa, la direttiva *recast* reca, tra l'altro, disposizioni in materia di impianti di servizio e servizi ferroviari in essi erogati che non rientrano nel PMdA e che sono oggetto della presente disanima.

Assumono particolare importanza, a tale riguardo, le definizioni contenute nell'articolo 3 della direttiva *recast* che definisce la nozione di "impianto di servizio" e quella di "operatore di impianto di servizio"<sup>154</sup>. Nell'allegato II della direttiva *recast*, punti da a 2 a 4, espressamente richiamati dall'articolo 3, sono elencati gli impianti di servizio e i servizi resi alle imprese ferroviarie non rientranti nel PMdA<sup>155</sup>.

La direttiva, come più volte ricordato, è stata recepita con il d.lgs. n. 112/2015, il quale richiama, tra gli altri, il principio di "*libertà di accesso al mercato dei trasporti di merci e di passeggeri per ferrovia da parte delle imprese ferroviarie, [...] a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e tali da garantire lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario*" (cfr. articolo 2, comma 1, lettera c).

Sul piano della gestione dell'infrastruttura, tale principio viene declinato nel diritto di accesso a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti all'infrastruttura ferroviaria, alle infrastrutture di collegamento agli impianti di

servizio, nonché a questi ultimi e ai servizi forniti in tale ambito (articoli 12, comma 1, e 13, comma 2).

Per quanto interessa nella fattispecie in esame, si evidenzia che sono classificati come impianti di servizio anche gli scali merci e le aree, impianti e edifici destinati alla sosta, al ricovero e al deposito di materiale rotabile e di merci. Invero, l'articolo 13, comma 2, lettere b) e d), recita "*Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, a tutte le imprese ferroviarie l'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi forniti in tale ambito: [...] b) scali merci; [...] d) aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci*".

Con specifico riferimento al diritto di accesso agli impianti di servizio e ai servizi forniti nell'ambito degli stessi, nel considerando 9 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2177/2017 - relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari – si legge quanto segue: "*Secondo la prassi attuale, in molti casi chiedono accesso agli impianti di servizio richiedenti quali caricatori e spedizionieri. L'impresa ferroviaria designata dal richiedente, tuttavia, spesso non intrattiene una relazione contrattuale con l'operatore dell'impianto di servizio. È pertanto opportuno chiarire che non solo le imprese ferroviarie ma anche altri richiedenti dovrebbero avere il diritto di chiedere l'accesso agli impianti di servizio alle condizioni specificate nel presente regolamento, nel caso in cui il diritto nazionale preveda tale possibilità. Gli operatori di tali impianti di servizio dovrebbero essere vincolati dal presente regolamento, a prescindere dal fatto che intrattengano una relazione contrattuale con un'impresa ferroviaria o con un altro richiedente autorizzato a richiedere capacità negli impianti di servizio conformemente al diritto nazionale*" (enfasi aggiunta).

Le condizioni di accesso a tali impianti sono, invece, definite dall'articolo 13 del d.lgs. n. 112/2015, il quale stabilisce che gli operatori degli impianti di servizio forniscono,

*del pedaggio relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato del 20 aprile 2021, n. 3191".*

154 L'impianto di servizio è "*l'impianto, inclusi i terreni, gli edifici e le attrezzature, appositamente attrezzato, totalmente o parzialmente, per consentire la prestazione di uno o più servizi di cui all'allegato II, punti da 2 a 4*", l'operatore dell'impianto di servizio è "*un'entità pubblica o privata responsabile della gestione di uno o più impianti di servizio o della prestazione di uno o più servizi alle imprese ferroviarie di cui all'allegato II, punti da 2 a 4*".

155 "*2. L'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, è offerto ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi prestati in tale ambito: a) stazioni passeggeri, loro edifici e altre strutture inclusi i sistemi di informazione di viaggio e spazi adeguati per i servizi di biglietteria; b) scali merci; c) scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra; d) stazioni di deposito; e) centri di manutenzione, ad eccezione dei centri di manutenzione pesante riservati a treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati; f) altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio; g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari; h) impianti e attrezzature di soccorso; i) impianti di approvvigionamento di combustibile e fornitura di combustibile in tali impianti, i cui canoni sono indicati nelle fatture separatamente. 3. I servizi complementari possono comprendere: a) corrente di trazione, i cui diritti di utilizzo sono indicati nelle fatture separatamente rispetto a quelli per l'utilizzo del sistema di alimentazione elettrica, fatta salva l'applicazione della direttiva 2009/72/CE; b) preriscaldamento dei treni passeggeri; c) contratti su misura per: — il controllo dei trasporti di merci pericolose, — l'assistenza alla circolazione di treni speciali. 4. I servizi ausiliari possono comprendere: a) accesso alla rete di telecomunicazioni; b) fornitura di informazioni complementari; c) ispezione tecnica del materiale rotabile; d) servizi di biglietteria nelle stazioni passeggeri; e) servizi di manutenzione pesante prestati in centri di manutenzione dedicati ai treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati*".



a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, a tutte le imprese ferroviarie, l'accesso agli impianti di cui all'articolo 3 della direttiva *recast*.

Tutto ciò, in conformità con le finalità perseguitate dalla normativa eurounitaria di settore, ispirata alla promozione della concorrenza tra le imprese ferroviarie, ma anche a *"rendere efficienti e competitivi i trasporti su rotaia rispetto agli altri modi di trasporto"* (considerando 5 della direttiva).

Pertanto, la prospettiva eurounitaria va oltre il proposito di evitare le distorsioni della concorrenza tra le imprese ferroviarie, mirando anche alla promozione del trasporto su ferrovia nell'ottica di una mobilità sostenibile (cfr. considerando 2 della direttiva).

Per quel concerne, invece, la regolazione dell'Autorità, quest'ultima ha, per la prima volta, definito, con l'adozione della delibera n. 70/2014, misure regolatorie, tra l'altro, sul tema dell'accesso equo e non discriminatorio a tali impianti.

Successivamente l'ART è intervenuta nuovamente con le delibere n. 96/2015, n. 18/2017<sup>156</sup> e n. 140/2017<sup>157</sup>; infine, ha ritenuto di dover aggiornare le misure di cui alla delibera n. 70/2014 sugli impianti di servizio e ha adottato, con la delibera n. 130/2019<sup>158</sup>, un quadro regolatorio concernente l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari destinato agli operatori degli impianti interconnessi alle reti ferroviarie, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e comma 4, del d.lgs. n. 112/2015.

L'atto di regolazione di che trattasi è strutturato in tre sezioni: la prima sezione (misure da 1 a 3) individua oggetto, finalità e ambito d'applicazione dell'atto stesso.

In particolare, la misura 3 disciplina l'ambito di applicazione della delibera.

Al punto 3.1 della misura è previsto: *"Le misure di regolazione di cui al presente atto si applicano a tutti gli operatori degli impianti di servizio interconnessi alle reti ferroviarie di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e comma 4, del d.lgs. 112/2015 (di seguito anche: gli operatori), tra i quali rientrano anche i soggetti responsabili della prestazione (di seguito anche: i fornitori) dei servizi svolti negli stessi. Sono inoltre*

*soggetti alle presenti misure di regolazione i gestori dell'infrastruttura, i proprietari degli impianti di servizio, nonché i richiedenti allaccio all'infrastruttura ferroviaria".*

Il successivo punto 2 precisa che: *"Sono esclusi dall'applicazione delle presenti misure di regolazione, ad eccezione della misura 14, i soggetti responsabili della gestione di infrastrutture private – interconnesse alle reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 112/2015 - adibite unicamente alle operazioni merci del proprietario delle infrastrutture stesse ed i fornitori di servizi all'interno di queste. L'esclusione non si applica se tali infrastrutture private sono necessarie per l'accesso agli impianti di servizio essenziali per la prestazione di servizi di trasporto o se servono o potrebbero servire più di un cliente finale".*

Infine, il successivo punto 3, prescrive quanto segue: *"Entro 120 giorni dalla data di pubblicazione del presente atto di regolazione, i gestori di impianti interconnessi devono notificare, sulla base delle istruzioni operative che saranno pubblicate dall'Autorità sul proprio sito web entro 30 giorni dalla suddetta data di pubblicazione, la propria dichiarazione di appartenenza o non appartenenza all'ambito di applicazione di cui alla Misura 3. L'Autorità valuta, sulla base delle dinamiche evolutive dei mercati pertinenti, l'opportunità di reiterare il processo di notifica, con una periodicità almeno biennale".*

Sempre per ragioni di trasparenza e certezza, al punto 3.3 è richiesto ai gestori di impianti interconnessi di notificare la propria dichiarazione di appartenenza o non appartenenza all'ambito di applicazione di cui alla misura in esame.

Peraltra, nonostante la già chiara disposizione contenuta nel punto 3.2, per il caso in cui fossero ancora residuati dubbi interpretativi, il modulo predisposto dall'ART, che i gestori degli impianti devono compilare, chiarisce ulteriormente che la locuzione *"soggetto responsabile della gestione di infrastrutture private adibite unicamente alle operazioni merci del proprietario delle infrastrutture stesse ed ai fornitori di servizi all'interno di queste"* presuppone che il proprietario privato possieda, oltre alle infrastrutture, anche le merci e la titolarità delle operazioni di movimentazione delle stesse nelle infrastrutture di cui trattasi.

<sup>156</sup> Delibera n.18/2017 del 10 febbraio 2017 *"Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 30/2016 – 'Misure di regolazione volte a garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria"*.

<sup>157</sup> Delibera n. 140/2017 del 4 dicembre 2017 *"Indicazioni e prescrizioni relative al 'Prospetto informativo della rete 2019', presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al 'Prospetto informativo della rete 2018', nonché relative alla predisposizione del 'Prospetto informativo della rete 2020'"*.

<sup>158</sup> Delibera n. 130/2019 del 1° ottobre 2019 *"Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – 'Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari'"*.



Si tratta quindi di infrastrutture, collegate alle reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 112/2015, che operano esclusivamente a supporto di stabilimenti di produzione o trasformazione a carattere industriale (ad esempio, lavorazione metalli, lavorazioni cereali, lavorazioni chimiche, lavorazioni di tipo manifatturiero in genere, etc.) e i cui servizi non sono fruibili da soggetti terzi non coinvolti nel processo industriale stesso. Come riportato nella misura 3.2 recata dalla delibera n. 130/2019, *“L'esclusione non si applica se tali infrastrutture private sono necessarie per l'accesso agli impianti di servizio essenziali per la prestazione di servizi di trasporto o se servono o potrebbero servire più di un cliente finale”*.

La seconda sezione del provvedimento introduce obblighi generali inerenti all'accesso e all'erogazione dei servizi svolti da operatori e proprietari di impianti.

La terza e ultima sezione, infine, regola obblighi specifici per l'accesso a taluni spazi e servizi.

Successivamente all'entrata in vigore della delibera n. 130/2019, gli Uffici dell'Autorità hanno richiesto ai gestori degli impianti di compilare il modulo di cui alla misura 3.3 della delibera, avviando al contempo un'attività di vigilanza e monitoraggio di applicazione del quadro regolatorio adottato, nonché di controllo e verifica delle dichiarazioni pervenute dagli operatori di impianti.

L'istruttoria condotta dagli Uffici dell'Autorità ha evidenziato che alcuni operatori di impianti, nel compilare il modulo di cui alla misura 3.3, hanno dichiarato di non rientrare nel perimetro normativo della delibera n. 130/2019, adducendo, nella maggior parte dei casi, di essere soggetti responsabili della gestione di infrastrutture private e, come tali, escluse dal perimetro applicativo del provvedimento dell'ART, dichiarazioni successivamente confutate dagli Uffici dell'Autorità.

Si ricorda, al riguardo, che la misura 3.2 della delibera n. 130/2019 esclude i gestori delle infrastrutture private dal perimetro applicativo delle misure ART solo nel caso in cui tali infrastrutture siano unicamente utilizzate per operazioni di trasporto merci del proprietario dell'infrastruttura stessa o adibite unicamente alle operazioni da parte di fornitori di servizi all'interno di queste.

È importante rilevare che il contenzioso che si è generato, per iniziativa degli stessi operatori di impianti che ritenevano di non dover essere assoggettati alle misure

della delibera n. 130/2019, ha avuto esito favorevole per l'Autorità.

La prima sezione del TAR Piemonte (cfr. sentenze nn. 105, 106, 107, 108 e 113 del 10 febbraio 2022 e nn. 226 e 228 del 21 marzo 2022) con indirizzo, che può dirsi ormai consolidato, ha ritenuto che la delibera n. 130/2019 individui con precisione i soggetti destinatari della regolamentazione, chiarendo con altrettanta puntualità quali siano gli unici soggetti esclusi. L'interpretazione della disposizione contenuta nella delibera è, peraltro, osserva sempre il giudice adito, ulteriormente chiarita nel modulo predisposto dall'ART che deve essere compilato dai soggetti interessati in conformità a quanto ivi indicato.

Infine, quanto al tema della gestione dei servizi di manovra da parte di un gestore unico, l'Autorità ha adottato specifiche misure regolatorie con la più volte citata delibera n. 130/2019.

Si segnala, a tale riguardo, che l'AdSP del mare Adriatico orientale – porti di Trieste e Monfalcone ha formulato la richiesta di includere il porto di Monfalcone e il comprensorio di Cervignano nel perimetro di azione del gestore unico già operante nel porto di Trieste.

Si ricorda che il gestore unico è l'operatore del servizio di manovra al quale sono attribuite le funzioni di commercializzazione ed eventualmente di esercizio di manovra ferroviaria, relativamente a un comprensorio ferroviario, con il diritto di esclusiva sulle parti del comprensorio stesso ove si svolge l'attività di manovra, a beneficio di più di un operatore comprensoriale.

L'AdSP richiedente ha proposto di includere il porto di Monfalcone e il comprensorio di Cervignano nel perimetro di azione del gestore unico già operante nel porto di Trieste.

L'Autorità, con la delibera n. 44/2022<sup>159</sup>, ha approvato l'estensione del regime del gestore unico del "comprensorio ferroviario del porto di Trieste e logistiche collegate" a quello di Monfalcone e, per quanto concerne il comprensorio di Cervignano, del pari ricompreso nella richiesta di estensione, al solo interporto di Cervignano escludendo, quindi, la stazione di Cervignano smistamento, al fine di garantire alle imprese ferroviarie che attualmente operano presso tale stazione la possibilità di mantenere l'organizzazione prescelta.

<sup>159</sup> Delibera n. 44/2022 del 24 marzo 2022 "Delibera n. 130/2019 recante 'Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari', misura 13, punto 13.18 - Istanza presentata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale relativamente all'estensione del regime del Gestore Unico del 'Comprensorio Ferroviario del Porto di Trieste e logistiche collegate' ai comprensori di Monfalcone e Cervignano. Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 183/2021".



#### 2.4.3 Le indicazioni e le prescrizioni dell'Autorità sui prospetti informativi delle reti ferroviarie regolate

Prima di esaminare il procedimento di aggiornamento del PIR, orario di servizio 2023, appare utile ripercorrere, seppur brevemente, la relativa disciplina, primaria e secondaria, nonché le competenze dell'Autorità su un documento, il PIR, comunque di pertinenza del gestore dell'infrastruttura.

Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva *recast*, il gestore dell'infrastruttura predispone un documento che *"descrive le caratteristiche della infrastruttura disponibile per le imprese ferroviarie e contiene informazioni sulle condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria in questione. Il prospetto informativo contiene, inoltre, le informazioni sulle condizioni di accesso agli impianti di servizio connessi alla rete del gestore dell'infrastruttura e di fornitura dei relativi servizi"*.

L'Autorità è intervenuta per la prima volta sul PIR di RFI con la delibera 76/2014<sup>160</sup>. La base giuridica in vigore al momento dell'adozione della delibera n. 76/2014 era costituita dall'articolo 13 del d.lgs. n. 188/2003, il quale stabiliva che *"il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora un prospetto informativo della rete, provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche e integrazioni, sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'organismo di regolazione di cui all'articolo 37"*, che, come più volte ricordato, è l'Autorità di regolazione dei trasporti.

In forza dei poteri alla medesima riconosciuti, l'ART, con la richiamata delibera, ha prescritto a RFI di modificare o integrare il PIR sulla base della delibera, già più volte citata, n. 70/2014.

L'Autorità ha successivamente avviato procedimenti sanzionatori per mancato recepimento di alcune misure, con l'assunzione delle delibere n. 24/2015 e n. 25/2015<sup>161</sup>. Le violazioni contestate riguardavano l'omesso adempimento delle prescrizioni e indicazioni dell'ART sui seguenti aspetti: l'inserimento del riferimento all'orario di

apertura e chiusura per le linee e gli impianti; l'inserimento dell'informazione sulla classificazione della tipologia delle stazioni; la trasmissione all'ART riguardante accordi e convenzioni relativi alla interconnessione delle reti tra RFI e gestori regionali; l'obbligo per il gestore dell'infrastruttura di fornire informazioni tramite tabelloni "arrivi e partenze"; la comunicazione all'Autorità sulla disciplina del c.d. *performance regime* basato sui ritardi registrati dai treni; l'orientamento a criteri di equità delle tariffe relative ai servizi forniti presso stazioni prive di personale del gestore delle stesse<sup>162</sup>.

Tutto ciò premesso, giungendo al periodo di attività cui si riferisce la presente Relazione, RFI ha trasmesso la bozza finale del PIR 2023, il 30 settembre 2021, unitamente alle osservazioni pervenute dai soggetti interessati al termine della fase di consultazione nonché alle proprie conseguenti valutazioni. Peraltro, l'articolazione dei capitoli del PIR 2023 corrisponde a quella del precedente PIR 2022, che ha rappresentato un'importante innovazione rispetto alle precedenti versioni, in quanto RFI ha applicato un nuovo *standard* comune definito dall'Organizzazione dei gestori dell'infrastruttura europei (*Rail Net Europe – RNE*) e denominato *"Network Statement Common Structure and Implementation Guide For Timetable 2022"*.

L'Autorità, con la delibera n. 173/2021<sup>163</sup>, ha formulato le proprie indicazioni e prescrizioni, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 112/2015, e dell'articolo 37 del decreto istitutivo, relativamente ai capitoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del PIR 2023.

Nel formulare indicazioni e prescrizioni, l'ART ha tenuto conto, altresì, degli esiti delle attività svolte nell'ultimo anno, anche in relazione alle segnalazioni ricevute, nonché di quanto emerso nel corso dell'audizione del gestore dell'infrastruttura tenutasi il 20 ottobre 2021.

Nell'esame del PIR 2023 l'Autorità ha posto specifica attenzione, tra l'altro, all'allocazione della capacità nelle stazioni di confine, al rinnovo degli accordi quadro, alle tempistiche per la presentazione delle richieste di tracce in corso d'orario, ai criteri di imputazione delle cause di ritardo per i servizi di trasporto internazionale, al traspor-

160 Delibera n. 76/2014 pubblicata in data 23 marzo 2015 *"Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto Informativo della Rete 2015, presentato dal gestore della rete nazionale R.F.I. S.p.A."*.

161 Delibera n. 24/2015 del 12 marzo 2015 *"Avvio del procedimento per l'adozione di provvedimenti sanzionatori relativi all'inottemperanza alle misure di regolazione immediatamente esecutive, concernenti l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, di cui alla Delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014"*; Delibera n. 25/2015 del 12 marzo 2015 *"Avvio del procedimento per l'adozione di provvedimenti sanzionatori relativi all'inottemperanza alle indicazioni e prescrizioni di cui alla Delibera n. 76/2014 del 27 novembre 2014, relative al Prospetto informativo della rete 2015, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A."*.

162 Il gestore dell'infrastruttura ha formulato impegni per superare le contestazioni dell'Autorità che sono stati dichiarati ammissibili da quest'ultima, che ha, poi, archiviato i due procedimenti sanzionatori.

163 Delibera n. 173/2021 del 6 dicembre 2021 *"Indicazioni e prescrizioni relative al 'Prospetto informativo della rete 2023', presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale R.F.I. S.p.A., nonché relative al 'Prospetto informativo della rete 2022'"*.



to delle merci pericolose, all'accessibilità per le persone a mobilità ridotta (PMR).

Per quanto concerne il tema delle reti ferroviarie collegate all'infrastruttura ferroviaria nazionale, la bozza di PIR 2023 elencava le stazioni di collegamento tra l'infrastruttura ferroviaria nazionale e le altre reti. L'ART, nell'esaminare il documento, ha rilevato come le convenzioni stipulate dal gestore dell'infrastruttura prevedevano criteri differenti per l'allocazione della capacità. Inoltre, l'Autorità ha constatato che, pur non essendo chiaro a quale gestore dell'infrastruttura l'impresa ferroviaria dovesse rivolgersi ai fini dell'utilizzo della capacità, in maniera contraddittoria era fatto obbligo alle imprese ferroviarie di stipulare un contratto con il gestore dell'infrastruttura competente. Nel presupposto che le informazioni per l'accesso all'infrastruttura debbano essere fornite in maniera trasparente, l'ART ha prescritto a RFI di specificare, per ogni stazione e tratta di confine con l'estero, il gestore cui le imprese ferroviarie devono avanzare la richiesta di capacità e il gestore con il quale le stesse devono sottoscrivere il contratto di utilizzo dell'infrastruttura.

In merito al tema dei rinnovi degli accordi quadro, per mezzo dei quali i richiedenti si assicurano una determinata disponibilità dell'infrastruttura ferroviaria in termini di capacità su base pluriennale, la bozza di PIR prevedeva che i richiedenti dovessero presentare la proposta almeno quindici mesi prima dell'avvio dell'orario di servizio, senza assicurare però certezza in merito alle relative tempistiche. Nel corso della consultazione tale previsione è stata oggetto di varie osservazioni, essendo stato richiesto che il procedimento di rinnovo degli accordi quadro fornisse certezze sui tempi procedurali, in particolare individuando un termine entro il quale ciascun richiedente la capacità dovesse presentare la propria richiesta di autorizzazione. A tal fine, l'Autorità ha prescritto che venisse modificato in modo che la richiesta di rinnovo di un accordo quadro di capacità, da parte di ciascun richiedente, dovesse avvenire entro il termine perentorio del 15 marzo dell'anno della richiesta.

Un altro aspetto sui cui si è soffermata l'ART ha a oggetto il tema degli indicatori di qualità (c.d. *standard minimi di qualità*) per servizi di trasporto sottoposti a obbligo di servizio pubblico (OSP). Nel merito l'Autorità ha ritenuto che la bozza di PIR non fosse coerente con la misura 15 della delibera n. 16/2018<sup>164</sup>, che prevede l'obbligo di integrare gli accordi quadro con le prestazioni che il gestore dell'infrastruttura è chiamato a fornire, ivi compresi i livelli

di servizio minimo, le modalità di monitoraggio e il sistema delle penali. L'articolo 9 (cfr. allegato 3, capitolo 3 del PIR), relativo allo schema tipo di accordo quadro per servizi connotati da OSP, prevedeva, sì, tale obbligo, ma con la possibilità di integrare l'accordo quadro mediante l'inserimento delle prestazioni richiamate anche successivamente alla sottoscrizione dell'accordo stesso. L'ART ha ritenuto che la modalità di recepimento *ex post* delle prestazioni, relative in modo particolare agli *standard minimi di qualità*, non fosse coerente con la delibera n. 16/2018. Pertanto, l'Autorità ha prescritto che l'allegato G dell'accordo quadro, contenente appunto le prestazioni in esame, dovesse essere allegato all'accordo al momento della firma.

In merito agli accordi con i gestori degli impianti raccordati, ai fini della richiesta di tracce del segmento merci, l'Autorità si è occupata specificamente dei c.d. contratti di raccordo (cfr. articolo 3, comma 1, lettera tt), del d.lgs. n. 112/2015, che sono gli atti *"fra il gestore dell'infrastruttura e il titolare o gestore dell'impianto raccordato [non di proprietà del gestore dell'infrastruttura] che regola[no] la gestione della circolazione fra l'infrastruttura ferroviaria e l'impianto raccordato [...]"*. A tale riguardo, l'ART ha prescritto che il gestore dell'infrastruttura debba pubblicare l'elenco degli impianti (di servizio e non) che non sono di proprietà del gestore dell'infrastruttura e per i quali sia stato regolarmente stipulato un contratto di raccordo, contratto che formalizza il rapporto commerciale tra il gestore dell'infrastruttura e il titolare o il gestore dell'impianto raccordato, al fine di assicurare ai richiedenti di capacità una effettiva informativa sull'esistenza di tali accordi.

Sempre in tema di allocazione della capacità, un'impresa ferroviaria durante la consultazione ha evidenziato che le informazioni legate all'impresa ferroviaria estera *partner* sono già a disposizione del gestore dell'infrastruttura tramite il *Path Coordination System* (PCS), che è un sistema informativo che viene utilizzato per la richiesta di capacità relativa ai servizi internazionali di trasporto passeggeri. La stessa impresa ha sottolineato che la riproduzione delle medesime informazioni anche nel sistema ASTRO-IF, che è il sistema utilizzato dal gestore dell'infrastruttura, appare come un ingiustificato aggravio per le imprese ferroviarie. L'ART, condividendo tale assunto, ha prescritto che, nel caso di utilizzo del sistema PCS per i servizi merci e i servizi passeggeri, le informazioni dovranno essere attinte dal gestore dell'infrastruttura proprio dal sistema PCS.

Quanto al trasporto delle merci pericolose, RFI prevedeva di monitorare *"soglie di inaccettabilità del rischio in termini*

<sup>164</sup> Delibera n. 16/2018 del 9 febbraio 2018 *"Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 54/2015. Conclusione del procedimento"*.



*di tipologia di classe di merci e numero di treni"* e, sulla base degli esiti di tale monitoraggio, imporre – se del caso – mensilmente delle limitazioni al traffico per specifiche classe di merci pericolose per determinate tratte e località di servizio. In sede di audizione, il gestore dell'infrastruttura ha evidenziato come tali limitazioni, che peraltro riguardano la sola modalità del trasporto ferroviario e non anche la modalità del trasporto su gomma, discendessero da un confronto tecnico avvenuto col MIMS e con l'ANSFISA, rappresentando inoltre che, tra la proposta dalla stessa RFI formulata per il PIR 2022 (oggetto di bocciatura da parte dello stesso MIMS) e quanto proposto nella bozza di PIR 2023, vi erano importanti differenze. Asseriva sempre RFI che la metodologia utilizzata per il PIR 2022 si basava sul principio di impedire il superamento del massimo numero di treni merci pericolose circolati nel passato in un dato periodo di tempo, mentre quella attuale, proposta da RFI e approvata dal MIMS, consisteva in un'analisi del rischio legata sia alla quantità di merci pericolose trasportate che alla densità "insediativa" delle aree attraversate, la quale, però, non è in grado di fornire limiti di circolazione a priori, quanto piuttosto solo a posteriori, a seguito dell'effettiva circolazione dei treni e dell'osservazione dell'evoluzione dei rischi correlati. Dall'esame della bozza di PIR 2023 l'Autorità ha ravvisato un rischio d'impresa legato alla possibile fruizione di capacità limitata per le merci pericolose, in misura non proporzionale rispetto alla capacità generale allocata a ogni impresa ferroviaria. L'ART ha ritenuto, pertanto, necessario prevedere dei criteri finalizzati a garantire l'equilibrata fruizione di tale limitata capacità tra gli interessati, onde evitare la violazione dei principi di non discriminazione, equità e trasparenza. Sulla base di tale premessa, l'Autorità ha prescritto al gestore dell'infrastruttura *"di pubblicare, all'interno dell'allegato di cui alla precedente prescrizione, la metodologia di analisi del rischio utilizzata, comprendendo le informazioni (anche numeriche) utili a consentire ai richiedenti interessati di effettuare – inter alia – verifiche e simulazioni in autonomia riguardo ai risultati dell'analisi del rischio periodicamente pubblicati da parte del GI"; "di pubblicare in ePIR, entro il 31 gennaio di ogni anno, come allegato tecnico, un prospetto contenente, per ogni tipologia di merce pericolosa "ad impatto rilevante", una propria stima - effettuata secondo il modello metodologico proposto, ed espressa sia in valori assoluti che in percentuali - del massimo numero di treni e delle massime quantità mensili di merci pericolose che possono essere trasportate per ogni tratta/linea/località di servizio della rete in funzione dei livelli di rischio oltre i quali il GI considera il rischio inaccettabile, alla luce delle disposizioni normativo/regolamentari sottostanti".*

La bozza di PIR 2023 prevedeva, altresì, il tema della gestione degli eventi con ricadute su traffico internazionale. Il PIR richiamava, a tal fine, gli articoli 37 e 40 della direttiva *recast* che evidenziano l'obbligo della collaborazione tra

gestori delle infrastrutture di reti limitrofe. A tale riguardo, l'ART, in sede di indicazioni e prescrizioni sul PIR 2023, ha sostenuto che tale collaborazione deve riguardare anche la gestione quotidiana della circolazione, anche con riguardo all'attribuzione delle cause di ritardo e delle conseguenti penali nelle stazioni di confine dei treni internazionali. L'Autorità, nel presupposto che l'applicativo *Train Information System* (TIS), messo a disposizione da RNE, non sia adeguato, al fine di acquisire le cause di ritardo lato estero, ha prescritto che il gestore dell'infrastruttura provveda a formalizzare appositi accordi con i gestori delle reti estere, al fine della comunicazione reciproca delle cause di ritardi dei treni internazionali, stabilendo espressamente la seguente prescrizione da inserire nel PIR: *"Per la gestione del traffico internazionale, in ogni stazione di confine di giurisdizione, in caso si verifichino ritardi a treni in arrivo dall'estero o in partenza verso l'estero, il GI si coordina preventivamente con il GI della rete estera limitrofa onde poter pervenire alla corretta attribuzione delle cause di ritardo e delle responsabilità del superamento dei tempi di sosta programmati nella stazione di confine stessa. Ai fini di tale coordinamento il GI definisce appositi accordi con i GI delle reti limitrofe".*

Attualmente non sono state rilevate criticità rispetto al recepimento di tali prescrizioni e indicazioni da parte di RFI. Per quanto riguarda l'interfacciamento dei sistemi informativi di RFI con quelli utilizzati per la richiesta di tracce internazionali, i termini di ottemperanza previsti sono fissati alla fine del mese di giugno 2022. Per quanto, infine, riguarda le limitazioni al traffico delle merci pericolose proposte da RFI, le stesse non sono state confermate nella versione finale del PIR.

Infine, è opportuno menzionare la richiesta avanzata all'Autorità, il 17 gennaio 2022, da RFI, aderendo in parte a quanto richiesto congiuntamente dall'Associazione Fercargo e dall'impresa ferroviaria MIR, di posticipare l'applicazione degli effetti economici del sistema di penali previste al paragrafo 5.6.6 *"Introduzioni di penali in caso di superamento dei tempi di sosta nelle stazioni di collegamento reti estere"* del PIR 2022, introdotte a seguito di una consultazione delle parti interessate, effettuata secondo quanto previsto dall'indicazione 6.1.2.1 dell'allegato A alla delibera dell'Autorità n. 151/2019; tale richiesta era stata giustificata in base agli effetti della prescrizione ANSFISA prot. n. 24676/2021 del 2 novembre 2021, avente a oggetto *"Incidenti e inconvenienti a carri merci dotati di suole dei freni denominate "LL" in materiale composito di tipo organico (IB116\*). Adozione di misure preventive d'urgenza di cui all'art. 7, comma 3, lettera c) del Dlgs 50/2019 (art.8, comma 3, lettera c) Direttiva UE 798/16)".*

I competenti Uffici dell'Autorità, in esito all'istruttoria svolta, hanno osservato che quanto lamentato dall'asso-



ciazione Fercargo e da MIR sarebbe parso riferirsi a potenziali criticità ascrivibili tanto alle imprese ferroviarie merci, quanto a inefficienze organizzative proprie delle imprese ferroviarie merci operanti su direttive internazionali, con particolare riferimento alla necessaria corretta condivisione delle informazioni attinenti all'esercizio dei propri treni, al fine di garantire adeguati livelli di puntualità per i servizi ferroviari internazionali, e quindi adeguata competitività della stessa modalità ferroviaria rispetto alle modalità di trasporto concorrenti. L'Autorità, quindi, anche in considerazione delle conclamate situazioni perturbative esterne (quali la situazione pandemica non ancora risolta, la crisi russo-ucraina e le violazioni della sicurezza informatica dei sistemi IT di FS), ha preso atto della disponibilità di RFI a riprogrammare le tracce orarie interessate dalle criticità evidenziate, da cui potrà eventualmente discendere, ove strettamente necessaria, anche una deroga temporanea dell'applicazione del citato regime di penali, per un periodo di estensione limitata al termine del mese di giugno 2022.

Per quanto attiene alle reti regionali interconnesse, a conclusione della fase di consultazione pubblica sulle prime bozze dei PIR 2023, l'Autorità ha, come ogni anno, emanato indicazioni e prescrizioni, da recepire in vista della pubblicazione ufficiale dei documenti.

In particolare, con le delibere n. 142/2021, n. 143/2021, n. 144/2021 e n. 145/2021<sup>165</sup>, sono state emanate indicazioni e prescrizioni sui PIR elaborati, rispettivamente, da FNM, FER, EAV e FSE; con le delibera n. 155/2021, n. 156/2021, n. 157/2021 e n. 158/2021<sup>166</sup>, su quelli elaborati da LFI, FTM, FdG e RFI per la Rete Centrale Umbra; e, infine, con le delibere n. 163/2021, n. 164/2021 e n. 165/2021<sup>167</sup>, sui PIR proposti da FUC, GTT e IV.

Con le indicazioni e prescrizioni emanate sui PIR 2023, si è ulteriormente perseguito l'obiettivo di consolidamento

e allineamento dei contenuti informativi dei PIR regionali, avendo avuto particolare cura di perfezionare i contenuti informativi in materia, tra l'altro, di informazioni all'utenza, assistenza alle persone a mobilità ridotta, descrizione dell'offerta dei servizi.

Tra le prescrizioni emanate, per quanto attiene alla tariffazione dell'accesso alla rete e ai servizi, si è data indicazione ai gestori, per i quali non è stato possibile dichiarare la conformità delle proposte tariffarie relative all'orario 2021-2022, di pubblicare, contestualmente al PIR 2023, un aggiornamento straordinario del PIR 2022 in cui riportare, come canoni e corrispettivi per l'accesso all'infrastruttura e ai servizi a essa connessi, valori allineati, per quanto replicabili, a quelli adottati per lo stesso orario di servizio dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

#### **2.4.4 La notifica di nuovi servizi ferroviari e il test di verifica dell'equilibrio economico dei contratti di servizio**

La direttiva 2016/2370/UE<sup>168</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 14 dicembre 2016, dispone l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale anche per il settore passeggeri a far data dal 1° gennaio 2019. Nel quadro dell'apertura del mercato nazionale ferroviario passeggeri alle imprese europee dotate di licenza ferroviaria, la direttiva lascia agli Stati membri la possibilità di operare un bilanciamento tra gli interessi del nuovo entrante e quelli dell'operatore ferroviario titolare di contratto di servizio. In tal caso spetta all'organismo di regolamentazione l'onere di definire una metodologia con la quale procedere alla valutazione della compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio che potrebbe essere negativamente generato dal nuovo servizio ferroviario, in ragione della sovrapposizione sullo stesso percorso o su un percorso alternativo di una pluralità di servizi di trasporto.

165 Delibera n. 142/2021 del 4 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovienord S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi"; delibera n. 143/2021 del 4 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovie Emilia - Romagna S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi"; delibera n. 144/2021 del 4 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ente Autonomo Volturino S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi"; delibera n. 145/2021 del 4 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi".

166 Delibera n. 155/2021 del 18 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da La Ferroviaria Italiana S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo"; delibera n. 156/2021 del 18 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrotramviaria S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo"; delibera n. 157/2021 del 18 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovie del Gargano S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo"; delibera n. 158/2021 del 18 novembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della Rete 2023 presentato da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per l'infrastruttura ferroviaria regionale umbra".

167 Delibera n. 163/2021 del 2 dicembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Società Ferrovie Udine-Cividale S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo"; delibera n. 164/2021 del 2 dicembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. – Infrastruttura, nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo"; delibera n. 165/2021 del 2 dicembre 2021 "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Infrastrutture Venete S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo".

168 La direttiva 2016/2370/UE modifica la direttiva recast per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria.



L'Autorità, con la delibera n. 156/2020<sup>169</sup>, si è dotata della metodologia per l'esame dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico (di seguito metodologia EET), in forza del combinato disposto dell'articolo 12, commi 5, 6 e 7, e dell'articolo 37, comma 1, del d.lgs. n. 112/2015.

In tal senso, le principali caratteristiche della metodologia EET adottata dall'Autorità risultano sintetizzate nella seguente **Figura 3**.

In applicazione della normativa primaria e secondaria sull'apertura del mercato nazionale di trasporto ferroviario passeggeri alle imprese europee dotate di licenza ferroviaria, l'Autorità ha ricevuto, nel corso nel 2022, la comunicazione, da parte dell'impresa ferroviaria SNCF Voyages Italia S.r.l. (di seguito anche SNCF), di voler avviare un nuovo servizio ferroviario passeggeri internazionale, andata e ritorno, sulla tratta Milano-Nizza. Il servizio prevederebbe da uno a due collegamenti giornalieri, da operarsi su base stagionale per il periodo da aprile a ottobre, con materiale rotabile TGV in grado di accogliere 344 passeggeri. Il primo orario di servizio interessato sarebbe quello a partire dal mese di dicembre 2023.

L'ART, dopo aver pubblicato un apposito avviso sul proprio sito istituzionale, ha ricevuto, da parte delle regioni Lombardia e Liguria, la richiesta di verifica dell'eventuale compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di

servizio in essere, rispettivamente, con Trenord S.r.l. (di seguito anche TN) e con Trenitalia, che potrebbe originarsi dall'avvio del nuovo servizio di SNCF.

L'istruttoria è attualmente in corso di svolgimento.

#### 2.4.5 L'attività di vigilanza sulle misure adottate in materia di regolazione ferroviaria

Ai sensi dell'articolo 37, comma 3, del d.lgs. n. 112/2015, l'ART ha il potere di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari, incluso, in particolare, il mercato per i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità (AV) e le attività dei gestori dell'infrastruttura.

Nell'ambito di tali attività di monitoraggio, l'Autorità ha avviato nei confronti di RFI, con la delibera n. 21/2022<sup>170</sup>, un procedimento individuale ai sensi dell'articolo 37, comma 3, del d.lgs. n. 112/2015, nonché dell'articolo 6 del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità, in relazione alla metodologia di allocazione degli stanziamenti di cui all'articolo 73, comma 4, del d.l. n. 73/2021 (c.d. decreto sostegni *bis*)<sup>171</sup>.

In particolare, quest'ultimo articolo 73, allo scopo di sostenere la ripresa del traffico ferroviario e in considerazione del perdurare dell'emergenza da Covid-19, ha autorizzato lo stanziamento di 150 milioni di euro per l'anno

**Figura 3. Sintesi delle principali caratteristiche della metodologia EET**

AMBITO DI APPLICAZIONE	SOGGETTO PROPONENTE
I nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri oggetto di una possibile istanza di esame di equilibrio economico devono essere resi su infrastrutture di rete già in uso da parte di operatori titolari di contratti di servizio pubblico	È tale anche un soggetto che intende fornire servizi ferroviari passeggeri a mercato anche sulla base di accordi commerciali con imprese ferroviarie
VALUTAZIONE DELL'INCIDENZA NEGATIVA SUL CONTRATTO DI SERVIZIO	ALTRI EFFETTI DA CONSIDERARE PER LA VALUTAZIONE DEL NUOVO SERVIZIO
La valutazione è fatta sia con riguardo alla redditività del contratto di servizio che al costo netto dell'ente affidante	i benefici netti dell'introduzione del nuovo servizio, con riguardo a: "vantaggi netti per i clienti; vantaggi sociali e ambientali; effetti di rete, non solo sulla gestione della rete ferroviaria, ma sul sistema trasportistico nel suo complesso" (punto 2.2 della metodologia EET)

<sup>169</sup> Delibera n. 156/2020 del 16 settembre 2020 Delibera n. 156/2020 "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 86/2020. Approvazione della 'Metodologia per l'esame dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 112/2015 e dell'art. 14 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione".

<sup>170</sup> Delibera n. 21/2022 del 10 febbraio 2022 "Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante 'Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario'".

<sup>171</sup> Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito, con modificazioni, in legge 23 luglio 2021, n. 106.



2021 a favore di RFI al fine di disporre, per il periodo dal 1° maggio 2021 al 30 settembre 2021, una riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria fino al 100% della quota eccedente la copertura del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario di cui all'articolo 17, comma 4, del d.lgs. n. 112/ 2015, n. 112, per i servizi ferroviari passeggeri non sottoposti a obbligo di servizio pubblico e per i servizi ferroviari merci.

L'avvio del procedimento individuale avverso RFI, trae origine da una serie di criticità rilevate dall'Autorità in merito alla metodologia utilizzata dalla società nell'allocazione dello stanziamento previsto dall'articolo 73, comma 4, del d.l. n. 73/2021.

In particolare, per ammissione dello stesso gestore dell'infrastruttura, in considerazione dei volumi di traffico previsti, l'applicazione della percentuale massima di sconto (100% della componente B del canone), determinerebbe un fabbisogno finanziario superiore ai 150 milioni di euro stanziati.

Pertanto, il gestore, al fine di individuare la migliore modalità attraverso cui riconoscere detto sconto, nel rispetto dei concessi vincoli normativi, ha prefigurato due possibili scenari alternativi. Il primo consistente nel riconoscimento di uno sconto pari al 100% della componente B del canone fino a esaurimento dello stanziamento previsto dal decreto sostegni *bis*; il secondo prefigura una quota di sconto inferiore al 100% determinata in misura utile a coprire tutto il periodo temporale indicato dal decreto sostegni *bis*, con eventuale conguaglio da effettuarsi nella mensilità di settembre sulla base dei volumi effettivamente realizzati dalle imprese interessate dal provvedimento, metodologia, questa seconda, poi utilizzata dal gestore dell'infrastruttura per l'applicazione dello stanziamento previsto.

All'esito dell'istruttoria condotta, l'ART ha potuto verificare come l'applicazione della seconda metodologia sopra illustrata ha determinato un incremento degli importi riconosciuti per il segmento di trasporto passeggeri open access e una corrispondente riduzione degli importi riconosciuti per il segmento merci. Pertanto, l'Autorità ha avviato il procedimento in esame, nei confronti di RFI, per l'eventuale adozione di un ordine di rideterminazione della metodologia applicata in relazione agli stanziamenti di cui al d.l. n. 73/2021.

#### 2.4.5.1 La verifica del recepimento da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale di indicazioni e prescrizioni dell'Autorità sul PIR

Con riferimento al sistema di determinazione dei canoni di accesso alla rete AV/AC per il periodo intercorrente tra il 6 giugno 2014 e il 31 dicembre 2015, l'Autorità ha verificato la corretta applicazione, da parte di RFI, della delibera n. 88/2021<sup>172</sup>.

Segnatamente, a seguito della segnalazione di Italo del 22 novembre 2021, con la quale l'impresa ferroviaria contestava la correttezza dei conteggi effettuati da RFI tali da *"vanifica[re] tutti gli effetti meritori e legittimi della delibera 70 del 2014, ripristinando il regime tariffario ad essa previgente"*, l'Autorità ha verificato la parziale difformità del conguaglio calcolato da RFI rispetto ai criteri stabiliti con la delibera n. 88/2021, constatando che il conguaglio era stato determinato *"adottando i volumi di traffico rilevati a consuntivo, che risulta[vano] maggiori di quelli stimati a preventivo"*.

Il gestore dell'infrastruttura, facendo seguito alla richiesta di chiarimenti dell'ART, ha rideterminato i conguagli, in conformità alle stime contenute nella citata delibera n. 88/2021 e compiutamente descritti nell'annessa relazione istruttoria.

L'Autorità - preso atto del rideterminazione del conguaglio richiesto alle imprese ferroviarie che hanno avuto accesso all'infrastruttura ferroviaria AV/AC nel periodo 6 novembre 2014-31 dicembre 2015 - ha deciso di soprassedere alla segnalazione di Italo, essendo venuta meno la lesione lamentata, prescrivendo altresì a RFI di comunicare alle imprese ferroviarie interessate il riparto del conguaglio come rettificato (obbligo, quest'ultimo, adempiuto dal gestore dell'infrastruttura in data 2 marzo 2022).

Con riferimento, invece, all'allocazione della capacità ferroviaria AV – che il gestore dell'infrastruttura è tenuto a ripartire equamente, in modo trasparente e non discriminatorio, nonché nel rispetto delle norme rilevanti di fonte europea e osservando i criteri stabiliti dall'ART, quali riportati nel PIR – l'Autorità ha concluso il procedimento finalizzato a prescrivere a RFI di sottoporre all'approvazione preliminare del MIMS, previa consultazione dell'utenza interessata, un piano recante le misure di potenziamento delle porzioni dell'infrastruttura di Milano Centrale dichiarate sature, comprensivo del cronoprogramma dei relativi interventi realizzativi (cfr. delibera n. 177/2021<sup>173</sup>).

172 Delibera n. 88/2021 del 17 giugno 2021 *"Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 39/2021. Criteri per la rideterminazione del canone di accesso all'infrastruttura ferroviaria Alta Velocità/Alta capacità per il periodo 6 novembre 2014 - 31 dicembre 2015, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, n. 6108 del 2019"*.

173 Delibera n. 177/2021 del 16 dicembre 2021 *"Piano di potenziamento della stazione di Milano Centrale - Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 60/2021, punto 2, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112"*.



Segnatamente, nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che gli interventi di potenziamento infrastrutturale e tecnologico della stazione di Milano centrale erano stati nelle more finanziati, oltre che per la parte concernente la progettazione<sup>174</sup>, anche per talune fasi realizzative, con benefici commerciali attesi entro il 2026, coerentemente agli obiettivi e ai traguardi fissati nel PNRR<sup>175</sup>.

Pertanto, l'Autorità, con delibera n. 177/2021: *i)* ha dichiarato che erano venuti meno i presupposti per adottare, nei confronti di RFI, le prescrizioni indicate nella delibera di avvio n. 60/2021<sup>176</sup>; *ii)* ha preso atto della rilevata, per durante situazione di saturazione della stazione di Milano centrale, nonché degli impatti che gli interventi di *upgrading* infrastrutturale e tecnologico avrebbero potuto avere sull'accesso ai servizi e sul traffico di Milano centrale; e, per l'effetto, *iii)* ha altresì prescritto a RFI di tramettere all'Autorità, entro il 30 settembre di ciascun anno e fino al 2026, una relazione illustrativa sull'evoluzione del livello di utilizzazione della capacità infrastrutturale della stazione di Milano centrale, tenendo tempestivamente conto delle richieste di utilizzo di capacità ricevute e degli statuti di avanzamento dei menzionati interventi di *upgrading* infrastrutturale.

Con riferimento, invece, all'attività finalizzata alla verifica, da parte del gestore dell'infrastruttura, delle prescrizioni del PIR, si segnala la delibera n. 42/2021<sup>177</sup>, con la quale l'ART ha avviato un procedimento nei confronti di RFI per la parziale inottemperanza alla prescrizione di cui al punto 4.1.3.1 del PIR 2020<sup>178</sup>. In particolare, l'istruttoria ha evidenziato che RFI non rendeva fruibile, all'interno della piattaforma informatica PIC-WEB, le informazioni relative alle tracce orarie connotate da oneri di servizio pubblico. Il procedimento si è concluso con la delibera n. 159/2021<sup>179</sup>, con l'ordine, nei confronti della società, di:

*i)* regolare la procedura relativa all'uso delle liste treno in maniera trasparente e chiara, dando evidenza del suo funzionamento all'interno del PIR;

- ii)* prevedere, in seno alla procedura così determinata, che la trasmissione delle liste treno da parte delle imprese che effettuano servizi di trasporto gravati da oneri di servizio pubblico debba avvenire esclusivamente attraverso le piattaforme ASTRO-IF e PIC-Web; nondimeno, nelle more dell'adeguamento dei sistemi informatici della società e delle menzionate imprese di trasporto, RFI dovrà predisporre una procedura con la quale la trasmissione delle liste treno *de quibus* dovrà avvenire tramite posta elettronica certificata;
- iii)* prevedere, in seno alla procedura di cui sopra, che eventuali modifiche o aggiornamenti relativi ai treni circolati e ai treni straordinari debbano essere effettuati nel più breve tempo possibile e, in ogni caso, entro un termine da fissare espressamente nel PIR, decorso il quale i dati comunicati siano da ritenersi a tutti gli effetti definiti; tale termine non può, in ogni caso, essere superiore a novanta giorni, decorrenti dalla data di circolazione del treno;
- iv)* introdurre un sistema di tracciamento delle modifiche apportate alle liste treno da parte dalle imprese che effettuano servizi di trasporto gravati da oneri di servizio pubblico; nondimeno, nelle more dell'adeguamento dei propri sistemi informatici, RFI può temporaneamente prevedere che eventuali esigenze istruttorie possano essere soddisfatte mediante proprie richieste al fornitore dei servizi informatici;
- v)* prevedere, in seno alla procedura sopra descritta, che eventuali modifiche delle liste treno debbano essere motivate e procedere all'archiviazione di queste motivazioni.

Con riferimento al sistema di controllo delle prestazioni del trasporto ferroviario (c.d. *performance regime*) che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale è tenuto ad adottare ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. n. 112/2015, l'Autorità ha vigilato sugli impegni assunti da RFI nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 18/2021<sup>180</sup> con la

174 Cfr. contratto di programma-parte investimenti e successivi aggiornamenti 2018-2019 e 2020-2021.

175 Cfr. aggiornamento 2020-2021 del contratto di programma-parte investimenti e relativa tabella A, nonché appendici nn. 3 e 9 della relazione informativa; piano commerciale di RFI del 13 agosto 2021; PNRR e relativa decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021.

176 Delibera n. 60/2021 del 6 maggio 2021 "Allocazione delle tracce ferroviarie – Reclamo di Trenitalia S.p.A. presentato in data 3 febbraio 2020, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112".

177 Delibera n. 42/2021 del 25 marzo 2021 "Bilancio di previsione 2021 – Prima variazione".

178 Cfr. allegato A alla delibera n. 118/2018, del 29 novembre 2018 "Indicazioni e prescrizioni relative al 'Prospetto informativo della rete 2020', presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al 'Prospetto informativo della rete 2019' nonché relative alla predisposizione del 'Prospetto informativo della rete 2021'".

179 Delibera n. 159/2021 del 18 novembre 2021 "Procedimento avviato con delibera n. 42/2021 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché dell'articolo 6 del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità. Adozione dell'ordine di cessazione dell'inottemperanza parziale alla prescrizione di cui al punto 4.1.3.1 dell'Allegato A alla delibera n. 118/2018, del 29 novembre 2018, e delle opportune misure di ripristino".

180 Delibera n. 18/2021 dell'11 febbraio 2021 "Avvio del procedimento sanzionatorio, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lett. b), del D.Lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per l'inottemperanza alla prescrizione di cui al punto 4 della delibera n. 150/2019 del 21 novembre 2019, nonché al punto 6.2.3.4 dell'Allegato A alla delibera n. 118/2018 del 29 novembre 2018".



quale l'Autorità aveva avviato un procedimento sanzionatorio per l'inottemperanza alla prescrizione di cui al punto 4 della delibera n. 150/2019<sup>181</sup>, nonché alla prescrizione di cui al punto 6.2.3.4 del PIR 2020, posto che RFI non aveva provveduto ad adottare il nuovo sistema di *performance regime* con l'avvio dell'orario di servizio 2020/2021.

L'Autorità, all'esito del positivo esperimento della fase del *market test*, ha concluso il procedimento senza deliberare l'infrazione (cfr. delibera n. 101/2021<sup>182</sup>). Le ragioni del mancato accertamento dell'infrazione sono derivate dall'avvenuta attuazione degli impegni, da parte di RFI, i quali consistevano nel:

- i) *"applicare dall'orario di servizio 2020/2021 uno degli elementi qualificanti del processo di revisione della COp 269 e del PR, ossia l'eliminazione delle penali per soppressione riconducibili a responsabilità delle Imprese ferroviarie di cui al punto 2, lettera b) della Delibera n. 93/2019 [...] RFI si impegna [...] ii. integrare il metodo di calcolo del PR con quanto disposto al punto 2, lettera c) della Delibera n. 93/2019, modificando – per l'orario di servizio 2020/2021 – anche il Coefficiente di soppressione C.sop. di cui alla Tabella 6 collocata nell'Appendice al capitolo 6 – Parte C del PIR 2021, ponendo detto valore pari a 1,05 per tutte le tipologie di trasporto (Servizio Mercato e Servizio Universale, ordinari e straordinari; Trasporto Regionale, ordinari e straordinari; Merci, ordinari e straordinari). I costi connessi all'impegno [...] sono stimabili [...] per la parte sub. i. in circa 1,9 milioni di euro [...] per la parte sub ii. in circa 45.000 euro [...] Il sistema informatico di rendicontazione del gestore sarà in grado di fornire tutti i dati necessari relativamente all'andamento delle penali del PR entro due mesi dall'eventuale approvazione del presente impegno. L'integrazione sopra descritta sarà effettuata con specifico aggiornamento del PIR 2021 che sarà pubblicato immediatamente dopo l'autospicata approvazione del presente impegno";*
- ii) *"implementare entro il 1° gennaio 2022 [...] il sistema PIC Web con il nuovo meccanismo di attribuzione delle cause di ritardo di cui alla revisionata COp 269 [...] I costi connessi all'impegno così come sopra formulato rientrano nell'ambito di quelli ordinari di gestione di RFI. L'implementazione sopra descritta sarà avviata, come accennato, già*

*a seguito dell'invio della presente proposta di impegni al fine di consentirne l'entrata in operatività per il prossimo orario di servizio [...]."*

#### 2.4.5.2 La verifica del recepimento da parte dei gestori delle infrastrutture regionali di indicazioni e prescrizioni dell'Autorità sui PIR

Con riferimento alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di *governance* delle reti regionali interconnesse, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti sanzionatori.

Come già ricordato nel corso della presente Relazione, l'Autorità ha in primo luogo verificato l'avvenuta applicazione dell'articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015, che impone ai gestori delle infrastrutture ferroviarie regionali, ove non siano entità giuridicamente distinte dall'impresa che svolge le prestazioni di servizio di trasporto sulla medesima rete, di affidare le funzioni di gestore dell'infrastruttura a un soggetto terzo, che sia indipendente sul piano giuridico e decisionale dalle imprese ferroviarie.

Conseguentemente l'Autorità, nella verifica della proposta tariffaria per l'orario di servizio 2021-2022 proveniente dai gestori delle infrastrutture ferroviarie regionali, ha preliminarmente provveduto a riscontrare l'applicazione del principio di separazione, ritenendo a tal fine alle infrastrutture regionali irricevibili le proposte provenienti da FTM e FdG. Similmente, è stata ritenuta irricevibile la proposta di FUC.

L'Autorità, avendo appurato che diversi gestori delle infrastrutture regionali non hanno adempiuto a quanto prescritto dall'articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015 e non hanno quindi assicurato il principio della separazione tra gestore della rete ferroviaria e imprese ferroviarie, ha avviato i conseguenti procedimenti sanzionatori che si sono conclusi con i provvedimenti qui di seguito richiamati.

Con delibera n. 150/2021<sup>183</sup>, l'ART ha sanzionato FUC comminandole una sanzione pecuniaria pari a euro 10.000 per non aver individuato il soggetto terzo, indipendente sul piano giuridico e decisionale, cui affidare le funzioni essenziali di gestore dell'infrastruttura<sup>184</sup>.

181 Delibera n. 150/2019 del 21 novembre 2019 "Delibera n. 93/2019 'Prescrizione 6.2.3.3 dell'allegato A alla delibera n. 118/2018. Revisione della COp 269/2010 «Attribuzione delle cause di ritardo, determinazione puntualità e performance regime» e del performance regime'. Valutazioni sulle proposte trasmesse ai sensi del Punto 5 del dispositivo".

182 Delibera n. 101/2021 del 15 luglio 2021 "Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 18/2021 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera b), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112. Approvazione della proposta di impegni e chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione".

183 Delibera n. 151/2021 del 4 novembre 2021 "Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 71/2021 nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. in concorso, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112. Approvazione della proposta d'impegni presentata da Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. e chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione".

184 Cfr. combinato disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera b-*septies*), e dell'articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015.



Con delibera n. 160/2021<sup>185</sup>, ha sanzionato la Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. (di seguito anche TUA) comandandole una sanzione pecuniaria pari a euro 10.000 per non aver del pari individuato il soggetto terzo, indipendente sul piano giuridico e decisionale, cui affidare le funzioni essenziali di gestore dell'infrastruttura<sup>186</sup>.

Per quanto concerne invece il procedimento avviato, sulla base dei medesimi presupposti normativi, e cioè la mancata individuazione del soggetto cui affidare le funzioni essenziali di gestore dell'infrastruttura<sup>187</sup>, l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti, rispettivamente, di FTM e di FdG.

Queste ultime al fine di evitare la chiusura del procedimento sanzionatorio avviato nei loro confronti hanno proposto di impegnarsi a modificare lo statuto del Consorzio per rafforzare l'esigenza di indipendenza decisionale dello stesso indicata dalla normativa, attraverso l'istituzione permanente di un organismo indipendente di composizione tecnica, composto esclusivamente da membri esterni alle consorziate, deputato a verificare, mediante pareri vincolanti, che ogni decisione assunta dal Consorzio, in relazione all'esercizio delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura, rispetti i principi di cui al d.lgs. n. 112/2015.

Conseguentemente l'Autorità, considerando l'impegno proposto coerente e idoneo ad assicurare il rispetto della normativa, ha deliberato di rendere obbligatori tali impegni, chiudendo, con la delibera n. 151/2021<sup>188</sup>, il procedimento sanzionatorio senza l'accertamento della infrazione.

L'Autorità, infine, con riferimento all'impresa LFI, nel corso dell'istruttoria ha accertato *inter alia* che i principi di indipendenza decisionale e di terzietà di cui gli articoli 2 e 11 del d.lgs. n. 112/2015 non potevano dirsi rispettati in virtù della sola costituzione, in data 27 ottobre 2004, di una società denominata Trasporto Ferroviario Toscano S.r.l. (di seguito anche TFT). Quest'ultima, pur avendo personalità giuridica distinta rispetto a LFI, è risultata essere di proprietà esclusiva della stessa, che è unico socio di TFT. Inoltre, l'attività istruttoria condotta dall'Autorità ha evidenziato che: *i)* le sedi legali e quelle secondarie di LFI e TFT erano situate presso lo stesso indirizzo; *ii)* il presidente del consiglio di amministrazione e rappresentan-

te di LFI coincideva con l'amministratore unico di TFT; *iii)* che l'amministratore delegato di LFI coincideva con il procuratore speciale di TFT (dotato, peraltro, di poteri di rappresentanza e di gestione di particolare ampiezza, tale da essere assimilabile a un amministratore *optimo iure*). Da ciò l'Autorità ha dedotto che, all'interno delle predette imprese, verticalmente integrate, ai sensi dell'articolo 1, lettera *uu-bis*), del d.lgs. n. 112/2015, le decisioni relative alle funzioni essenziali venivano svolte da soggetti che - alla luce dei vincoli economici, organizzativi e giuridici intercorrenti tra LFI e TFT - costituivano un unico centro decisionale. A ulteriore conferma dell'inidoneità delle determinazioni organizzative assunte da LFI, mediante la costituzione di TFT, ad assicurare il rispetto dei prescritti requisiti di indipendenza decisionale e di terzietà, l'Autorità ha richiesto a LFI documentazione comprovante le misure atte ad assicurare l'indipendenza decisionale da parte del gestore della rete locale. Dalla documentazione trasmessa è emerso che le richieste di assegnazione della capacità, pervenute a LFI dall'impresa TFT, venivano gestite dal direttore della prima che, a sua volta coincideva, con il procuratore speciale, munito di poteri di rappresentanza e qualificato come "direttore d'esercizio ferroviario" di TFT: situazione che comprovava la duplicazione di posizioni giuridiche in capo a medesimi soggetti e che contemplava la presenza di evidenti conflitti di interessi e, conseguentemente, l'assenza di indipendenza del gestore della rete locale dall'impresa ferroviaria. Alla luce dell'istruttoria condotta, pertanto, l'Autorità, dopo aver accertato la violazione delle disposizioni normative che impongono al gestore dell'infrastruttura di svolgere le funzioni essenziali, nel rispetto dei principi di indipendenza decisionale e terzietà rispetto all'impresa ferroviaria, ha comminato a LFI una sanzione pecuniaria di 12.500 euro ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del più volte citato d.lgs. n. 112/2015.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio e di vigilanza relativi all'avvenuto recepimento delle indicazioni e prescrizioni fornite dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti di definizione da parte dei gestori regionali, dei prospetti informativi della rete (anno 2021), nonché relativamente all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi, l'ART ha condotto le attività di seguito descritte.

185 Delibera n. 160/2021 del 18 novembre 2021 "Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 64/2021, del 6 maggio 2021, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. - Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per violazione dell'articolo 11, comma 11, del medesimo decreto legislativo n. 112/2015".

186 Cfr. combinato disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera b-*septies*), e dell'articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015.

187 Cfr. combinato disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera b-*septies*), e dell'articolo 11, comma 11, del d.lgs. n. 112/2015.

188 Delibera n. 151/2021 del 4 novembre 2021 "Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 71/2021 nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. in concorso, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112. Approvazione della proposta d'impegni presentata da Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. e chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione".



Quanto all'elaborazione della proposta tariffaria, l'Autorità ha provveduto a sanzionare, rispettivamente GTT<sup>189</sup>, IV<sup>190</sup>, FTM<sup>191</sup> e FdG<sup>192</sup> per la violazione della disciplina relativa all'accesso e all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi, non avendo le medesime provveduto a trasmettere all'Autorità la proposta tariffaria relativa al livello dei canoni e dei corrispettivi previsti a partire dall'orario di servizio 2021-2022, corredata dalla relativa documentazione, entro il termine del 31 marzo 2021.

Quanto, infine, all'obbligo di elaborazione e pubblicazione del PIR di cui all'articolo 14, del d.lgs. n. 112/2015, l'Autorità ha avviato due procedimenti sanzionatori.

Il primo, nei confronti di TUA, per non aver elaborato e pubblicato il PIR per l'anno 2021, violando conseguentemente il disposto dell'articolo 14, commi 1 e 5, e allegato III del d.lgs n. 112/2015. Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria<sup>193</sup>.

Peraltro, l'Autorità, dopo aver riscontrato che TUA ha reiterato la violazione, non pubblicando il PIR anche relativamente all'anno 2022, ha avviato un procedimento sanzionatorio, tuttora in corso di svolgimento<sup>194</sup>.

#### 2.4.5.3 L'attività dell'Autorità sul tema dell'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari

Con riferimento alla regolazione dell'accesso agli spazi nelle stazioni passeggeri, afferenti direttamente alla gestione del servizio ferroviario, si richiamano qui di seguito le principali attività svolte dall'ART su istanza degli operatori, ai sensi del disposto dell'articolo 37, comma 9, del d.lgs. n. 112/2015, *"per correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali sviluppi indesiderabili su questi mercati"*.

Si ricorda che, nel corso del 2020, l'Autorità è stata sollecitata a valutare un reclamo con cui l'operatore ferroviario Italo ha lamentato una serie di doglianze relative a presunte condotte discriminatorie che RFI e Grandi Stazioni Rail S.p.A. (di seguito anche GS Rail), ciascuna per le parti di rispettiva competenza, avrebbero attuato nella ripartizione degli spazi delle stazioni di seguito indicate.

Nel corso del procedimento di verifica, l'Autorità ha stabilito, tra l'altro, di:

- i) non dare ulteriore corso al reclamo di Italo nella parte in cui lamentava una discriminazione, da parte dei gestori, nell'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze Santa Maria Novella e Verona Porta Nuova, a causa dell'applicazione del criterio di mera proporzionalità, nonché nella parte in cui lamentava, sempre a carico degli stessi gestori, diverse puntuali pratiche discriminatorie poste in essere nelle stazioni di Venezia Santa Lucia e Milano Centrale (delibera n. 142/2020<sup>195</sup>, punto 1);
- ii) prescrivere a Trenitalia - anche tenuto conto della crescente tendenza dei passeggeri ad avvalersi dei servizi di vendita automatica di biglietti, a scapito delle biglietterie tradizionali - di restituire a GS Rail gli spazi delle stazioni di Roma Termini e Firenze Santa Maria Novella originariamente destinati a biglietterie tradizionali e successivamente adibiti, in violazione del vincolo di destinazione funzionale degli spazi di stazione, a biglietterie automatiche, affinché il gestore della stazione provvedesse, nell'esercizio delle proprie competenze - che rimandano all'esigenza di *"ottimizzare ed efficientare la capacità utilizzata nell'impianto"* - a destinarli, previo aggiornamento del PIR web e del piano di stazione, a uno o più dei

<sup>189</sup> Cominando una sanzione pecuniaria di euro 5.000 con la delibera n. 166/2021 del 2 dicembre 2021 *"Procedimento avviato con delibera n. 80/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 194/2020, del 3 dicembre 2020"*.

<sup>190</sup> Cominando una sanzione pecuniaria di euro 3.000 con la delibera n. 167/2021 del 2 dicembre 2021 *"Procedimento avviato con delibera n. 81/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Infrastrutture venete s.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 195/2020, del 3 dicembre 2020"*.

<sup>191</sup> Cominando una sanzione pecuniaria di euro 5.000 con la delibera n. 168/2021 del 2 dicembre 2021 *"Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 82/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 192/2020, del 3 dicembre 2020"*.

<sup>192</sup> Cominando una sanzione pecuniaria di euro 4.000 con la delibera n. 169/2021 del 2 dicembre 2021 *"Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 83/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Ferrovie del Gargano S.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 189/2020, del 3 dicembre 2020"*.

<sup>193</sup> Cominando una sanzione pecuniaria di euro 11.250, con la delibera n. 126/2021 del 24 settembre 2021 *"Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 50/2021, dell'8 aprile 2021, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., per violazione del medesimo decreto legislativo n. 112/2015, relativamente al Prospetto informativo della rete per l'anno 2021"*.

<sup>194</sup> Delibera n. 6/2022 del 13 gennaio 2022 *"Avvio di procedimento sanzionatorio, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione dell'articolo 14, commi 1 e 5 del medesimo decreto legislativo, relativamente al Prospetto informativo della rete per l'anno 2022"*.

<sup>195</sup> Delibera n. 142/2020 del 31 luglio 2020 *"Assegnazione degli spazi in stazione - Reclamo di Italo-Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. presentato in data 14 ottobre 2019 e integrato in data 22 aprile 2020 ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112"*.



servizi specifici di cui alla misura 11 della delibera n. 130/2019 (cfr. delibera n. 35/2021<sup>196</sup>).

Entrambe le delibere dell'Autorità sono state impugnate. Segnatamente:

- ▶ il TAR Piemonte, sez. I, con sentenza del 23 giugno 2021, n. 646, ha accolto il ricorso proposto da Italo avverso la delibera n. 142/2020, limitatamente alla parte in cui veniva respinto il reclamo proposto avverso i gestori di stazione. L'effetto caducatorio della sentenza è rimasto circoscritto all'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze Santa Maria Novella e Verona Porta Nuova, essendo rimaste immuni da censure sia le restanti parti della delibera n. 142/2020 sia il quadro regolatorio stabilito dall'Autorità con le delibere n. 66/2015<sup>197</sup> e n. 130/2019. A seguito della pubblicazione della sentenza, l'Autorità, con delibera n. 130/2021<sup>198</sup>, ha avviato il conseguente procedimento di ottemperanza, tutt'ora in corso.
- ▶ con sentenza del 14 marzo 2022, n. 206, il TAR Piemonte, sez. I, ha confermato la legittimità del vincolo di destinazione funzionale, stabilito dalla delibera n. 35/2021, sugli spazi adibiti a servizi di biglietteria (tradizionale o *self service*) all'interno delle stazioni ferroviarie; ha altresì confermato la violazione accertata dall'Autorità nei confronti di Trenitalia; ha, infine, stabilito che è *"in seno alla fase di aggiornamento periodico del PIR che ART potrà incidere con proprie indicazioni e prescrizioni, se del caso veicolando quanto emerso dall'istruttoria in esame, ossia che gli andamenti di mercato esibiscono una tendenziale recessione dell'interesse dei viaggiatori al servizio di biglietteria tradizionale in favore di quello automatico o dei canali web"*.

Con riguardo, ancora, all'accesso agli spazi di stazione, l'Autorità ha concluso il procedimento relativo all'assegnazione di uno spazio collocato nell'atrio della stazione di Napoli centrale in uso esclusivo all'impresa *incumbent*, in assenza di preventiva, adeguata informazione alle altre imprese ferroviarie (cfr. delibera n. 127/2019<sup>199</sup>).

Nell'ambito del procedimento sanzionatorio, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni, presentati da RFI e GS Rail e consolidati all'esito del *market test* e delle richieste di chiarimenti dell'Autorità, fosse idoneo a eliminare le violazioni contestate e, conseguentemente, ha approvato gli impegni, chiudendo il relativo procedimento senza accettare l'infrazione (cfr. delibera n. 116/2021<sup>200</sup>).

Gli impegni, infatti, consentivano di superare la prassi generalizzata dei gestori di provvedere all'assegnazione di spazi in stazione prescindendo da un'adeguata, preventiva e trasparente informazione al mercato; e precisamente, tra l'altro: *i)* introducevano una disciplina specifica per gli spazi, non preventivamente individuati e pubblicati nella piattaforma *web* del PIR (ora piano di utilizzo della stazione - PUDS); *ii)* assicuravano che i gestori, anche a fronte di circostanze eccezionali e imprevedibili, adottassero decisione ponderate, tali da tener conto sia delle effettive esigenze dei richiedenti<sup>201</sup>, sia della necessità di garantire a tutte le imprese interessate pari e adeguata visibilità e accessibilità per i viaggiatori.

Nell'ambito dei poteri di cui all'articolo 37, comma 9, del d.lgs. n. 112/2015, l'Autorità si è altresì occupata di un ulteriore reclamo presentato da Italo, che ha contestato il livello delle tariffe praticate per i servizi AV di accoglienza e assistenza ai passeggeri nelle aree appositamente dedicate a tali servizi nelle stazioni ferroviarie di Bari Centrale, Bologna Centrale, Firenze Santa Maria Novella, Genova Brignole, Genova Piazza Principe, Milano Centrale, Napoli Centrale-Piazza Garibaldi, Palermo Centrale, Roma Termini, Roma Tiburtina, Torino Porta Nuova, Venezia Mestre, Venezia Santa Lucia e Verona Porta Nuova.

196 Delibera n. 35/2021 del 12 marzo 2021 *"Stazioni ferroviarie di Roma Termini e Firenze S.M. Novella – Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 142/2020, punto 3, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112"*.

197 Delibera n. 66/2015 del 7 agosto 2015 *"Approvazione della proposta di impegni presentata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. relativa al procedimento avviato con Delibera n. 24/2015 del 12 marzo 2015 e dichiarato ammissibile con Delibera n. 37/2015 del 7 maggio 2015 con riferimento alle misure 8.6.1, 10.6.1 e 10.6.3 della Delibera n. 70/2014"*.

198 Delibera n. 130/2021 del 7 ottobre 2021 *"Ottemperanza alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. I, 23 giugno 2021, n. 646, in materia di assegnazione degli spazi di stazione. Avvio del procedimento"*.

199 Delibera n. 127/2019 del 27 settembre 2019 *"Avvio di procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante 'Attuazione delle direttive 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)"*.

200 Delibera n. 116/2021 del 5 agosto 2021 *"Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 127/2019 e proseguito con delibera n. 203/2020 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Grandi Stazioni Rail S.p.A. ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, con riqualificazione dei fatti contestati. Approvazione della proposta d'impegni e chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione"*.

201 E al fine di evitare che gli spazi finissero per assolvere funzioni diverse da quelle cui sono destinati ovvero che la scarsità degli stessi potesse essere utilizzata come pretesto per finalità discriminatorie e anticoncorrenziali.



Ad avviso dell’impresa ferroviaria, il gestore delle stazioni oggetto del reclamo avrebbe adottato, con riferimento alle annualità 2020-2021, tariffe disallineate rispetto al principio, posto dal vigente quadro normativo e regolatorio, dell’orientamento delle tariffe ai costi (pertinenti ed efficienti), più un utile ragionevole.

L’Autorità ha, pertanto, deciso di avviare un procedimento<sup>202</sup>, ai sensi dell’articolo 37, comma 9, del d.lgs. n. 112/2015, finalizzato a prescrivere al gestore delle stazioni di adottare, con riferimento ai menzionati spazi e in relazione agli anni 2020 e 2021, tariffe non superiori al costo della loro fornitura, aumentato di un profitto ragionevole, in conformità ai criteri e alle modalità di cui alla delibera n. 96/2015. Il procedimento è tuttora in corso di svolgimento.

Nell’ambito delle attività di monitoraggio della delibera n. 130/2019, l’Autorità ha istruito sette procedimenti sanzionatori.

In particolare, l’ART ha contestato ai gestori di impianti interconnessi la violazione della misura 3.3 già richiamata nel presente documento, nella parte in cui stabilisce che *“Entro 120 giorni dalla data di pubblicazione del presente atto di regolazione, i gestori di impianti interconnessi devono notificare, sulla base delle istruzioni operative che saranno pubblicate dall’Autorità sul proprio sito web entro 30 giorni dalla suddetta data di pubblicazione, la propria dichiarazione di appartenenza o non appartenenza all’ambito di applicazione di cui alla Misura 3”*.

Più nello specifico, quanto alla natura della violazione, è stato chiarito come la dichiarazione di cui alla misura 3.3, seppur intesa quale onere informativo di carattere formale, contempli dei conseguenti obblighi di carattere sostanziale che si traducono nel rispetto delle misure concernenti l’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari disposte dall’atto di regolazione nella sua interezza. In altri termini, la rilevanza dell’adempimento richiesto è strumentale, nell’ambito dell’attività regolatoria dell’Autorità, all’attivazione delle funzioni di vigilanza su tutte le altre misure di regolazione, in senso stretto, definite dalla delibera n. 130/2019.

Quanto ai procedimenti, l’Autorità, con la delibera n. 41/2021<sup>203</sup>, ha avviato nei confronti di Compagnia Ferroviaria Italiana S.p.A., nella sua qualità di gestore di impianto interconnesso, un procedimento per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del d.lgs. n. 112/2015, per non aver provveduto, nel termine fissato, a notificare all’Autorità la dichiarazione di appartenenza all’ambito di applicazione dell’atto di regolazione adottato con delibera n. 130/2019. Il procedimento si è concluso con l’irrogazione di una sanzione amministrativa pari a euro 9.000<sup>204</sup>.

Analoghe contestazioni sono state mosse nei confronti di Tamagnone S.r.l.<sup>205</sup>, Italy Rail S.r.l.<sup>206</sup>, Gruppo Messina S.p.A. in concorso con Ignazio Messina & C. S.p.A.<sup>207</sup> e GTS S.p.A.<sup>208</sup>, per non aver provveduto a notificare all’ART le dichiarazioni previste dalla richiamata misura 3.3. L’Autorità, pertanto, ha concluso i relativi procedimenti con l’irrogazione di apposite sanzioni<sup>209</sup>.

202 Cfr. delibera n. 97/2021 del 1° luglio 2021 *“Tariffe per l’accesso agli spazi destinati a servizi di accoglienza ed assistenza ai passeggeri nelle stazioni gestite da Grandi Stazioni Retail S.p.A. – Reclamo di Italo-Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. presentato in data 30 novembre 2020, ai sensi dell’articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112”*.

203 Delibera n. 41/2021 del 25 marzo 2021 *“Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lett. a), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Compagnia Ferroviaria Italiana S.p.A., per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3.3 dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019”*.

204 Cfr. delibera n. 106/2021 del 29 luglio 2021 *“Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 41/2021, del 25 marzo 2021, nei confronti di Compagnia Ferroviaria Italiana S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell’art. 37, comma 14, lettera a), del D.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3.3 dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019”*.

205 Cfr. delibera n. 49/2021 dell’8 aprile 2021 *“Delibera n. 49/2021 Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lett. a) del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Tamagnone S.r.l., per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3.3 dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019”*.

206 Cfr. delibera n. 55/2021 del 22 aprile 2021 *“Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lett. a), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Italy Rail S.r.l., per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3.3 dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019”*.

207 Cfr. delibera n. 89/2021 del 17 giugno 2021 *“Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lett. a), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Gruppo Messina S.p.A. e di Ignazio Messina & C. S.p.A., in concorso, per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3.3 dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019”*.

208 Cfr. delibera n. 104/2021 del 15 luglio 2021 *“Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di GTS S.p.A., per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3, punto 3, dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019”*.

209 Cfr. delibera n. 121/2021 del 9 settembre 2021; delibera n. 139/2021 del 21 ottobre 2021; delibera n. 5/2022, del 13 gennaio 2022; delibera n. 13/2022, del 27 gennaio 2022.



I procedimenti avviati nei confronti di Terminal Rinfuse Genova S.r.l.<sup>210</sup> e di Sintermar S.p.A.<sup>211</sup>, fondati su analoghe contestazioni relative alla mancata ottemperanza alla misura 3.3 dell'allegato A alla delibera n. 130/2019,

si sono invece conclusi con provvedimenti di archiviazione<sup>212</sup>, posto che, all'esito dell'istruttoria, è emersa la carenza dei presupposti per l'applicazione nei loro confronti del quadro regolatorio di cui alla delibera n. 130/2019.

## 2.5 L'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI

La crescente importanza del settore portuale è stata accompagnata da interventi normativi sia da parte del legislatore europeo che di quello nazionale.

A livello europeo si segnalano i regolamenti (UE) 2013/1315 e 2013/1316 che hanno, rispettivamente, provveduto all'istituzione della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e alla creazione del meccanismo per collegare l'Europa (MCE), nonché il regolamento (UE) 2017/352 del 15 febbraio 2017, che ha istituito un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti.

Il nuovo assetto, scaturito dalla legislazione europea, ha indotto il legislatore italiano a riformare la l. n. 84/1994 (di seguito anche legge di riordino della legislazione in materia portuale), originariamente incentrata sulla figura dell'Autorità portuale. La riforma di tale legge, per il tramite del d.lgs. n. 169/2016<sup>213</sup>, ha introdotto la figura delle AdSP, espresamente qualificate quali enti pubblici non economici, che sono state dotate di poteri di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, giuridicamente distinte dalle imprese portuali e dagli operatori terminalistici, che provvedono alla fornitura delle operazioni e dei servizi portuali.

Anche in Italia, pertanto, finisce per affermarsi un modello che abbandona il concetto legato al singolo scalo, per adottare un approccio di più ampio respiro.

Il ruolo delle AdSP è più dinamico e più complesso rispetto a quello delle Autorità portuali: esse, accanto alle funzioni di programmazione e di indirizzo, originariamente riconosciute anche alle Autorità portuali, sono chiamate a promuovere e coordinare forme di accordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali<sup>214</sup>.

Successivamente, con il d.lgs. n. 232/2017<sup>215</sup> (c.d. correttivo porti) sono state apportate ulteriori modifiche e integrazioni alla l. n. 84/1994 che hanno inciso sugli strumenti di pianificazione dei sistemi portuali, con particolare riferimento allo snellimento della procedura di approvazione dei piani regolatori portuali.

Gli interventi sulla legge di riordino della legislazione in materia portuale hanno ridisegnato il modello di governance dei sedimi portuali, accentuando le Autorità portuali in un numero minore di AdSP<sup>216</sup> con un coordinamento più accentuato a livello nazionale, come confermato dalla costituzione della conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP presso il MIMS<sup>217</sup>, con compiti di pianificazione a livello nazionale delle politiche di sviluppo in materia portuale. Le esigenze di una maggiore pianificazione e programmazione delle attività che si esplicano nelle aree portuali hanno ricevuto impulso da diversi fattori, tra cui si ricordano: il c.d. gigantismo navale, che impone l'adeguamento delle infrastrutture, soprattutto lato banchina; le politiche in favore dello shift modale e la correlata

210 Cfr. delibera n. 70/2021 del 20 maggio 2021 “Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lett. a), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Terminal Rinfuse Genova S.r.l., per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3.3 dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019”.

211 Cfr. delibera n. 103/2021, del 15 luglio 2021 “Avvio di procedimento ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Sintermar S.p.A., per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per la violazione della misura 3, punto 3, dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019”.

212 Cfr. delibera n. 138/2021 del 21 ottobre 2021 “Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 70/2021, del 20 maggio 2021, nei confronti di Terminal Rinfuse Genova S.r.l. – Archiviazione”; e delibera n. 47/2022 del 24 marzo 2022 “Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 103/2021 nei confronti di Sintermar S.p.A., ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3, punto 3, dell’Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019. Archiviazione”.

213 Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”.

214 Cfr. articolo 6, comma 4, lettera f), della l. n. 84/1994.

215 Decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232 “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali”.

216 La riforma del sistema portuale ha condotto al superamento della logica dell’Autorità portuale, intesa come struttura amministrativa per lo più coincidente con una singola struttura portuale (monoscalo), introducendo in luogo delle Autorità portuali le Autorità di sistema portuale alle quali fanno capo più porti. Il decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 “Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”, convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, ha accorpato cinquantasette porti italiani in sedici AdSP.

217 Cfr. articolo 11-ter della l. n. 84/1994.



necessità di predisporre adeguati collegamenti ferroviari di ultimo miglio; le conseguenze delle crisi internazionali, che impongono nuove sfide nell'efficientamento e nella flessibilizzazione delle catene logistiche.

Il settore portuale finisce, pertanto, per porsi in intimo collegamento con le infrastrutture retroportuali e con la logistica.

Come già evidenziato *supra*, le concessioni delle aree e banchine portuali sono affidate dalle AdSP in forza dell'articolo 18 della legge n. 84/1994, che prevede un decreto dell'attuale MIMS per la definizione delle modalità relative all'affidamento di tali concessioni, decreto che non è stato, tuttavia, mai emanato.

È in questo contesto che si inseriscono i poteri e le attività sinora compiute dall'Autorità di regolazione dei trasporti, la quale, ai sensi del già richiamato articolo 37, comma 2, lettera a), del decreto istitutivo, è chiamata a garantire condizioni di accesso equa e non discriminatorie, tra l'altro, alle infrastrutture portuali, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

Nel quadro normativo delineato, quindi, che si prefigge la liberalizzazione dei servizi portuali, il miglioramento dei collegamenti e l'integrazione tra scali portuali e nodi logistici, si iscrive l'attività di regolazione dell'Autorità, che, con la delibera n. 57/2018<sup>218</sup>, ha definito metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. L'allegato A alla delibera, che contiene il documento di regolazione, si occupa delle concessioni di aree e banchine (cfr. misura 2), evidenziando in primo luogo l'importanza di individuare le aree interessate, attraverso gli atti di pianificazione e programmazione previsti, garantendo una riserva di spazi operativi per le imprese non concessionarie nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione (cfr. misura 2.3). L'ART individua, inoltre, i criteri di assegnazione delle concessioni (cfr. misure 2.7 e 2.8), al fine di limitare la discrezionalità delle AdSP nella valutazione comparativa delle diverse domande. A tale riguardo, in relazione al contenuto degli avvisi delle procedure di selezione, l'Autorità prescrive che gli avvisi individuino modalità e termini idonei a garantire la massima partecipazione (cfr. misura 2.7, lettera a). L'ART dispone, altresì, che: *i*) i requisiti soggettivi di partecipazione siano fissati in maniera puntuale, oggettiva, trasparente, equa e non discriminatoria; *ii*)

siano definite in maniera chiara le modalità per il subentro del nuovo concessionario (cfr. misura 2.8, lettera b). Un altro aspetto di particolare rilevanza ha a oggetto la misura sulla determinazione dei canoni concessori per i quali vengono previste nuove forme di determinazione.

All'esito di un sia pur sintetico esame del quadro regolatorio adottato dall'Autorità, non può non sottolinearsi l'importanza dell'intervento dell'ART, che si è focalizzata su una delle principali criticità del sistema del *governance* portuale, costituito dall'assenza di una disciplina organica in materia di affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali, soprattutto considerando che tali tipologie di affidamenti, traducendosi in affidamenti di beni pubblici, non sono attestate nella disciplina del codice dei contratti pubblici.

Infine, a conferma dell'importanza rivestita dal settore portuale, si evidenzia che gli indirizzi strategici dell'Autorità per il biennio 2022-2023 prevedono, tra l'altro, il completamento della regolazione dell'accesso alle infrastrutture portuali, mediante un aggiornamento della delibera n. 57/2018, con particolare riferimento al mercato dell'accesso dei servizi resi a terra e al mercato dei servizi di trasporto marittimo che hanno necessità di accesso all'infrastruttura portuale.

Nei paragrafi seguenti si darà conto del prosieguo delle attività dell'Autorità nel settore in esame.

## 2.5.1 Le attività di monitoraggio e raccolta dati

Nell'ambito delle attività di monitoraggio avviate dall'Autorità successivamente all'adozione della delibera n. 57/2018, gli Uffici hanno condotto un'analisi sui regolamenti sull'uso dei beni demaniali adottati dalle AdSP e che consentono l'individuazione delle aree e delle banchine portuali oggetto di affidamento.

L'indagine si è altresì incentrata sulle modalità di rilascio delle concessioni da parte delle diverse AdSP, sulle istanze di rinnovo, sui contenuti delle concessioni vigenti, rispetto alle quali particolare attenzione è stata dedicata ai criteri di determinazione e ai livelli dei canoni concessori.

L'analisi dei regolamenti delle AdSP ha rappresentato anche l'occasione per un primo bilancio sul grado di recepimento della delibera n. 57/2018.

L'ART, nel corso del 2021, ha attivato l'attività di raccolta dati sulle concessioni iniziata all'inizio dello stesso anno,

<sup>218</sup> Delibera n. 57/2018 del 30 maggio 2018 "Conclusione procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di 'Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione'".



funzionale ad acquisire quel patrimonio informativo essenziale per la conoscenza del mercato e, conseguentemente, necessaria per l'esercizio delle funzioni di regolazione in materia di accesso alle infrastrutture portuali. Anche in considerazione degli esiti di tale raccolta dati, che hanno condotto a una dotazione di dati e informazioni da ritenersi insufficiente, in accordo col MIMS, si è convenuto di utilizzare il sistema informativo del demanio (SID), prevedendo una sua implementazione con gli indicatori ritenuti necessari per l'esercizio delle funzioni di regolazione dell'Autorità. Si è quindi in attesa dell'implementazione del sistema (SID) da parte delle AdSP per il quale il MIMS ha posto la scadenza del 30.6.22.

L'ART ha, inoltre, avviato con l'ADM, in attuazione del protocollo di intesa tra i due enti, una collaborazione finalizzata a consentire all'Autorità l'acquisizione di documenti e informazioni in possesso dell'ADM, che ha sviluppato piattaforme informatiche per il tracciamento delle merci (banca dati AIDA, progetto "Trovatore", etc.), che appaiono utili strumenti informativi per il completamento del quadro regolatorio ART nel settore portuale. Ne è seguita la costituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti delle due amministrazioni, con il compito di approfondire le esigenze di collaborazione emerse.

In merito alle possibili distorsioni derivanti dall'applicazione dei regimi di esenzione delle tasse sulle merci, l'Autorità, al fine di evitare l'insorgenza di situazioni discriminatorie, con la collaborazione dell'ADM, ente incaricato della riscossione delle tasse portuali, ha proseguito l'approfondimento delle fattispecie di esenzione previste solo per il trasporto via *containere* Ro-Ro<sup>219</sup>, in ambito nazionale e UE, e non invece per il trasporto effettuato con altre modalità (rinfuse, etc.).

Ai fini del perseguitamento dei citati indirizzi strategici dell'Autorità, sono proseguite le attività di approfondimento finalizzate a delineare il completamento della regolazione in ambito portuale. Tali attività, affiancate al monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 57/2018, si sono articolate nell'analisi di letteratura scientifica ed altre pubblicazioni di rilievo, con particolare riferimento al tema concessorio, all'analisi di casi studio di rilevanza nazionale e internazionale, nonché alla tematica relativa all'applicazione del regolamento (UE) 2017/352 in Italia e negli altri Paesi europei.

Da tali attività di approfondimento sono emersi numerosi spunti di interesse regolatorio nei seguenti ambiti, che pertanto si ritiene possano costituire tematiche per le future attività di completamento della regolazione:

- ▶ modalità di rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali;
- ▶ concessioni per lo svolgimento di operazioni portuali: criteri per la determinazione dei canoni concessori, della durata e trattamento del fine concessione; obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario; forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio; concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico;
- ▶ concessioni per lo svolgimento di servizi di trasporto (*terminal* destinati all'ormeggio delle unità da crociera/traghetti, accoglienza dei relativi passeggeri, svolgimento delle attività connesse);
- ▶ messa a disposizione delle informazioni necessarie all'accesso alle infrastrutture;
- ▶ infrastrutture essenziali;
- ▶ vigilanza sull'applicazione del regolamento (UE) 2017/352.

## 2.6 LE MISURE VOLTE AD ASSICURARE CONDIZIONI DI ACCESSO EQUO E NON DISCRIMINATORIO ALLE AUTOSTAZIONI: L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

Con la delibera n. 56/2018<sup>220</sup>, sono state adottate misure regolatorie volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle autostazioni che rivestono, sul territorio nazionale, caratteristiche di particolare rilevanza in relazione all'interconnessione dei servizi di trasporto passeggeri su strada (in particolare a media-lunga

percorrenza) con le reti e le infrastrutture locali, quali stazioni ferroviarie e metropolitane, porti e aeroporti.

L'applicazione della citata delibera prevede il coinvolgimento degli enti territorialmente competenti (regioni, province autonome, comuni) nell'identificazione di cia-

219 Il *roll on – roll off* (più comunemente Ro-Ro, dall'inglese a carica orizzontale o rotabile) è una nave traghetto progettata per il trasporto con modalità d'imbarco e sbarco di veicoli gommati (sulle proprie ruote), e di carichi, disposti su pianali o in contenitori, caricati e scaricati per mezzo di veicoli dotati di ruote in modo autonomo e senza ausilio di mezzi meccanici esterni.

220 Delibera n. 56/2018 del 31 maggio 2018 "Procedimento per la definizione di misure regolatorie volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi. Conclusione del procedimento".



scun sito interessato e del relativo gestore, cui compete la predisposizione e il mantenimento di un apposito prospetto informativo dell'autostazione (di seguito anche PIA), che descrive, a beneficio di vettori e utenti, le caratteristiche operative e funzionali dell'autostazione, con particolare riferimento alle condizioni economico-contrattuali di utilizzo, ai servizi offerti (cfr. *infra*), ai canali disponibili per la vendita dei titoli di viaggio, all'accessibilità fisica del sito e alle modalità di diffusione delle informazioni. Il PIA è pubblicato nel sito del gestore, mentre una sintesi delle informazioni minime di ciascuna autostazione, disciplinata dalla richiamata delibera n. 56/2018, "set informativo" (di seguito anche SI), è pubblicata anche dall'Autorità sul proprio sito istituzionale.

Ciò posto, nel corso dell'ultimo triennio, l'Autorità ha sviluppato specifiche attività di monitoraggio e verifica dell'applicazione della delibera n. 56/2018, volte ad assicurare che le misure regolatorie trovino adeguata diffusione, a beneficio di vettori e utenti. Tali attività hanno portato all'identificazione delle autostazioni interessate, all'acquisizione di informazioni relative all'operatività e alla funzionalità delle stesse, con particolare riferimento alla presenza di servizi di trasporto passeggeri a media-lunga percorrenza (di seguito anche MLP), e/o di trasporto pubblico locale e regionale (di seguito anche TPL), e alla predisposizione e pubblicazione della documentazione gestionale prevista dalla delibera n. 56/2018 più volte richiamata (i già menzionati SI e PIA), anche grazie al progressivo coinvolgimento degli enti e dei gestori interessati.

La successiva **Tabella 1** riporta l'elenco aggiornato delle trentasei autostazioni identificate e soggette alla regolazione dell'Autorità, associate all'ente territoriale interessato e alla documentazione gestionale disponibile.

Come si evince dalla **Tabella 1**, le attività di monitoraggio svolte dall'Autorità hanno convolto tutte le regioni italiane, portando all'identificazione delle autostazioni interessate dall'applicazione della delibera e all'implementazione degli strumenti gestionali previsti (SI e/o PIA); allo scopo, ulteriori approfondimenti sono in corso con le regioni in cui tale processo non risulta ancora pienamente completato: Abruzzo (autostazioni di L'Aquila, Pescara, Teramo e Vasto), Marche (Ancona) e Basilicata (Potenza).

Nel corso dell'ultimo anno, l'attenzione dell'ART si è specificatamente rivolta all'accessibilità delle autostazioni, in termini non solo fisici (presenza di barriere architettoniche, segnaletica orizzontale e verticale, disponibilità di

informazioni), ma anche di accoglienza e assistenza degli utenti, con particolare riferimento alle esigenze delle persone con disabilità e/o a mobilità ridotta (PMR).

In tale ambito, l'applicazione della delibera n. 56/2018 è ampiamente correlata alle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, che prevede, in particolare, che "[g]li Stati membri designano le stazioni di autobus nelle quali è fornita assistenza alle persone con disabilità o a mobilità ridotta. Gli Stati membri ne informano la Commissione. La Commissione rende disponibile su Internet un elenco delle stazioni di autobus designate" (articolo 12). A fini attuativi, rileva come il d.lgs. n. 169/2014<sup>221</sup> abbia disposto che "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentiti gli enti locali interessati, indicano le stazioni di autobus che forniscono assistenza a persone con disabilità o a mobilità ridotta, ai fini della designazione prevista all'articolo 12 del regolamento, cui provvede il Ministero" (articolo 3, comma 7), sulla base del decreto ministeriale 5 marzo 2015, recante "Criteri e modalità per la designazione delle stazioni di autobus che forniscono assistenza a persone con disabilità o a mobilità ridotta".

Nel contesto di tale quadro normativo, le uniche autostazioni "designate" presenti nel territorio italiano a fine 2021 risultavano i *terminal* di Milano/Lampugnano e di Crotone (con decreti del direttore della Direzione generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità dell'allora MIT risalenti rispettivamente al 1° aprile e al 13 luglio 2015).

Si è ritenuto, pertanto, opportuno avviare una nuova fase d'interlocuzione con gli enti territorialmente competenti (regioni e province autonome) e con il MIMS, finalizzata a valutare la possibilità di designare ulteriori siti accessibili in autonomia dalle persone con disabilità. Il processo tiene conto, in particolare, delle autostazioni assoggettate alla regolazione dell'Autorità e già disciplinate dal richiamato PIA, che, *inter alia*, prevede proprio la descrizione delle dotazioni infrastrutturali disponibili e delle condizioni di accessibilità delle PMR, inclusi i servizi dedicati di accoglienza e/o assistenza. Proprio queste autostazioni risultano pertanto potenzialmente idonee alla designazione di cui all'articolo 12 del citato regolamento (UE) 181/2011, condizione determinante ai fini dell'applicazione di importanti diritti a tutela delle persone con disabilità o a ridotta mobilità, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 13 del medesimo regolamento.

<sup>221</sup> Decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169 "Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus".

**Tabella 1. Status applicativo della delibera n. 56/2018**

Regione/provincia	Autostazione	SI (pubblicazione sito web ART)	SI (pubblicazione sito web gestore)
Abruzzo	Avezzano	X	
	Penne	X	
	Teramo	X	
Calabria	Castrovilliari	X	X
	Cosenza	X	X
	Crotone	X	X
Campania	Eboli	X	X
	Napoli	X	X
	Polla	X	X
Emilia-Romagna	Bologna	X	X
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	X	X
	Trieste/Airport	X	X
	Trieste/Piazza Libertà	X	X
Lazio	Udine	X	X
	Roma (Tiburtina)	X	X
Liguria	Sanremo	X	X
Lombardia	Bergamo	X	X
	Brescia	X	
	Milano (Lampugnano)	X	X
Molise	Campobasso	X	
	Larino		X
	Termoli	X	X
Piemonte	Alba	X	X
	Tortona	X	
Puglia	Foggia	X	X
	Lecce	X	X
Sardegna	Cagliari	X	X
Sicilia	Palermo	X	X
Toscana	Firenze (S. Caterina)	X	X
	Firenze (Villa Costanza)	X	X
Umbria	Perugia	X	X
Valle D'Aosta	Aosta	X	X
Veneto	Padova	X	X
	Treviso	X	X
Bolzano	Bolzano	X	X
Trento	Trento	X	X

Fonte: elaborazione su dati ART.

Il processo di interlocuzione, attualmente in corso, ha portato ad ampliare il novero delle autostazioni designate con la qualificazione, a febbraio 2022, della stazione bus di Roma/Tiburtina, nonché con lo sviluppo di ulteriori approfondimenti dedicati specificatamente alle

autostazioni di Bologna, Firenze/Villa Costanza, Napoli, Perugia, Udine e Trieste/Airport, ritenute maggiormente rilevanti in funzione dei servizi di trasporto passeggeri interessati (MLP e/o TPL) e delle caratteristiche infrastrutturali e d'interconnessione modale.



### 3. LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO

Le competenze dell'Autorità con riguardo alla regolazione dei servizi discendono dall'articolo 37 del decreto istitutivo, come modificato e integrato dai diversi interventi normativi succedutisi negli anni volti ad ampliare la portata delle stesse e, in particolare, dagli articoli 27, commi 2, lettera d), e 12-*quater* e 48, commi 6 e 7, del d.l. n. 50/2017<sup>222</sup>, oltre che dall'articolo 37 del d.l. n. 1/2012 in materia ferroviaria.

Tali competenze si estendono a tutte le fasi industriali di organizzazione ed erogazione dei servizi di trasporto pubblico, da quella di pianificazione, in cui è centrale l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico, a quella di affidamento e, poi, di gestione dei servizi, con riguardo anche agli aspetti regolazione della qualità e delle tariffe.

Nell'ambito delle finalità generali della regolazione enunciate nel decreto istitutivo, il legislatore ha inteso affidare all'Autorità un compito di presidio dell'efficienza degli ambiti di servizio pubblico, dell'economicità delle gestioni, delle condizioni di partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi equi e non discriminatorie e della sostenibilità delle tariffe, in un quadro omogeneo e di progressivo miglioramento dei livelli di prestazione qualitativi, ove la ricerca dell'efficienza e le dinamiche competitive non agiscano a scapito della qualità dei servizi, ma siano nel complesso orientate a tutelare l'utenza.

Rispetto a tale articolato e compiuto insieme di competenze, che si pone, in particolare nei confronti degli enti territoriali titolari dei servizi, in termini di cornice regolatoria di riferimento<sup>223</sup>, l'Autorità ha adottato un insieme di misure attuativo di tutte le funzioni attribuite, che tiene conto dell'evoluzione dei mercati, sia dal lato dell'offerta che da quello delle esigenze della domanda, e delle tecnologie, con particolare riguardo a quelle digitali e alle innovazioni finalizzate a garantire la sostenibilità ambientale dei mezzi di trasporto e delle connesse infrastrutture di mobilità.

Di seguito si illustrano i provvedimenti adottati dall'Autorità nell'ambito della regolazione dei servizi, partitamente per i servizi di linea e non di linea, che le richiamate tendenze evolutive della domanda e dell'offerta tendono sempre più a integrare in una prospettiva di ecosistema della mobilità sostenibile.

Con riguardo ai servizi di linea, in esecuzione delle norme istitutive, l'ART ha sviluppato un quadro regolatorio articolato in quattro "pilastri", la cui applicazione è oggetto dell'attività di monitoraggio di cui si dirà più approfonditamente nei paragrafi successivi.

In considerazione della sequenza logico-temporale delle attività in capo ai soggetti interessati che conducono alla erogazione dei servizi all'utenza, rilevano, *in primis*, l'articolo 37, comma 3, lettera a) del decreto istitutivo, che attribuisce all'Autorità il potere di *"sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici"* e l'articolo 37 del d.l. n. 1/2012 che, in materia di trasporto ferroviario, prevede che l'Autorità definisca "[...], sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento".

Inoltre, l'articolo 37 del decreto istitutivo, al comma 2, lettera f), prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, *"i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente"*.

Da tali competenze discende la definizione della delibera n. 48/2017 (primo pilastro), concernente la fase programmatica antecedente agli affidamenti dei servizi su strada e per ferrovia e, in particolare, l'*iter* e i criteri per la defi-

<sup>222</sup> Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 *"Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"*, convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 50.

<sup>223</sup> Si veda a tale proposito la sentenza della Corte costituzionale, 11 marzo 2013 n. 41.



nizione degli ambiti di servizio pubblico. Le attività che gli enti competenti sono chiamati a svolgere includono la stima della domanda (effettiva, potenziale e debole), l'analisi dell'offerta di trasporto (attuale e programmata), l'individuazione dei servizi adeguati a soddisfare tale domanda, dei relativi obblighi di servizio pubblico (OSP) e modalità di finanziamento, tenuto conto del sistema tariffario, nonché il dimensionamento ottimale dei lotti da affidare.

Questa disciplina mira a incidere sui processi che portano a definire l'assetto e la configurazione delle reti di trasporto e la perimetrazione geografica degli affidamenti, per loro natura suscettibili di influire sull'efficienza e l'efficacia dei sistemi di trasporto in generale e sull'efficienza di lungo periodo delle gestioni.

Al riguardo, gli enti affidanti sono chiamati a dare conto delle scelte effettuate attraverso un'apposita relazione (misura 4) trasmessa all'Autorità affinché essa renda il proprio parere entro il termine di 45 giorni. In relazione a tale previsione, l'attività consultiva dell'Autorità è proseguita anche nell'anno in corso.

Andando avanti nel percorso logico-temporale sopra introdotto, con riferimento specifico alle fasi di preparazione e svolgimento degli affidamenti, oltre che di esecuzione del contratto, rilevano:

- ▶ l'articolo 37, comma 2, lettera a) che stabilisce che l'Autorità *"provvede a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie [...] in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti"*;
- ▶ le lettere b) e c) del medesimo comma, in base alle quali l'Autorità provvede *"a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, [...] tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori"* nonché a verificarne l'applicazione;

- ▶ la lettera f) del citato comma in base alla quale l'Autorità provvede a *"definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitoli delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"*.

L'articolo 37, comma 2, lettera f) prevede, inoltre, quanto al solo trasporto ferroviario, che *"l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti [...]"*; mentre, con riferimento al trasporto pubblico locale nel suo complesso, dispone che l'ART definisca *"anche gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché per quelli affidati direttamente"*. In base alla lettera f), inoltre, l'Autorità, in relazione a tutti gli affidamenti, *"determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario"*; mentre per tutti i contratti *"prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività"*.

Infine, il comma 3, lettera b), dell'articolo 37 stabilisce, in particolare, che l'Autorità, nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2, *"determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate [...]"*.

In applicazione delle competenze appena descritte, l'Autorità ha definito il "secondo pilastro" della regolazione, con le delibere n. 22/2019<sup>224</sup> e n. 154/2019<sup>225</sup>, relative rispettivamente al cabotaggio marittimo e al trasporto su strada e per ferrovia, che disciplinano le attività attinenti all'avvio delle procedure di affidamento (e.g. l'individuazione dei beni strumentali nel caso del trasporto terrestre e la verifica del mercato per il trasporto marittimo), al loro svolgimento (e.g. messa a disposizione di un set minimo di informazioni e criteri di aggiudicazione) e all'esecuzione del contratto (e.g. modalità di monitoraggio e rendicontazione del servizio).

224 Delibera n. 22/2019 del 14 marzo 2019 *"Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 4/2016 e ampliato nell'oggetto dalla delibera n. 124/2017. Approvazione dell'atto di regolazione recante "Misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitoli delle medesime gare, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modificazioni e integrazioni"*.

225 Delibera n. 154/2019 del 29 novembre 2019 *"Conclusione del procedimento per l'adozione dell'atto di regolazione recante la revisione della delibera n. 49/2015, avviato con delibera n. 129/2017"*.



Con il quadro regolatorio adottato, l’Autorità ha teso a superare/rimuovere le principali barriere che impediscono una ampia partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi, al fine di consentire la selezione degli operatori più efficienti e maggiormente in grado di tutelare l’utenza, oltre che a definire contratti di servizio incentivanti, anche nei casi di affidamento diretto e *in house*. Le misure ART, anche grazie agli obblighi di trasferimento di dati e informazioni sull’andamento del servizio agli enti affidanti, hanno consentito di superare le asimmetrie sussistenti non solo tra nuovi operatori e *incumbent*, ma anche tra imprese affidatarie dei servizi ed enti affidanti a livello nazionale e locale, rafforzando la capacità negoziale degli stessi per un uso maggiormente efficiente delle risorse pubbliche, a vantaggio dei cittadini e utenti.

Per i servizi di linea, con riferimento al trasporto marittimo si segnala, *in primis*, la prosecuzione da parte del MIMS delle procedure per assicurare i servizi di cabotaggio marittimo di interesse nazionale, avviate a valle delle verifiche del mercato, previste dal regolamento (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l’applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), disciplinate nel dettaglio dalla delibera n. 22/2019, come meglio specificato nel prosieguo.

Le procedure di affidamento condotte dal MIMS nel periodo considerato hanno riguardato i collegamenti con la Sardegna e quelli sullo Stretto di Messina (cfr. *infra*). Con riferimento ai collegamenti con le isole minori, concluse le relative “verifiche del mercato”, la regione Sicilia ha avviato le procedure per l’affidamento dei servizi c.d. “integrativi”, mentre la regione Sardegna, con riguardo ai servizi di collegamento con la Corsica, ha pubblicato la manifestazione di interesse per obblighi di servizio pubblico, da applicare orizzontalmente a tutte le imprese interessate al servizio per il periodo estivo, e bandito altresì la gara per il periodo invernale. Nell’ultimo anno la regione Sardegna ha inoltre bandito i collegamenti con l’isola dell’Asinara e ha avviato la procedura di affidamento per i collegamenti, diurni e notturni, con le isole minori di La Maddalena e San Pietro e per i collegamenti dal 1° novembre al 31 marzo con la Corsica (cfr. *infra*).

In relazione alla delibera n. 154/2019, all’attività di monitoraggio delle nuove procedure di affidamento si è affiancata l’attività consultiva concernente il rilascio di osservazioni agli enti affidanti sulle relazioni di affidamento *ex misura 2* della citata delibera (cfr. *infra*).

Attengono alla fase antecedente all’avvio degli affidamenti il rilascio, per ciascuna procedura di gara inerente al cabotaggio marittimo, del valore del costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (WACC), funzionale al calcolo dell’utile ragionevole, come stabilito dalla misura 10 della delibera n. 22/2019, e la pubblicazione dei valori annuali (differenziati) del WACC, da ultimo definiti con la delibera n. 35/2022<sup>226</sup> (cfr. *infra*).

Inerenti alla successiva fase di gestione contrattuale sono, invece, gli obblighi di separazione contabile e di tenuta della contabilità regolatoria.

Relativamente al trasporto marittimo, con l’approvazione dei bilanci d’esercizio 2021, riferiti all’anno 2020, le imprese di navigazione hanno inoltre avviato la trasmissione della contabilità regolatoria, *ex misura 4* della citata delibera n. 22/2019, per il primo anno di applicazione della stessa.

Con riferimento al trasporto su strada, a valle del consolidamento delle misure di regolazione concernenti gli obblighi di tenuta della contabilità regolatoria (cfr. *infra*), avvenuto con l’approvazione della delibera n. 113/2021<sup>227</sup>, hanno preso avvio le attività propedeutiche di ricognizione dei contratti di servizio in essere e di segmentazione delle imprese affidatarie, al fine di individuare i soggetti onerati dai citati obblighi. Ciò allo scopo di mettere a disposizione di questi ultimi, per il tramite dei servizi online dell’Autorità, le idonee maschere di rilevazione individuate in relazione alla dimensione dell’impresa e alla produzione di competenza.

Per il servizio di trasporto per ferrovia, gli obblighi di contabilità regolatoria sono disciplinati dalla delibera n. 120/2018<sup>228</sup>, che definisce le procedure che gli enti affidanti devono adottare per perseguire l’efficienza nella gestione dei contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale. A questo fine sono anche individuati i criteri per la predisposizione del PEF e, in caso di affidamento diretto o *in house*, del piano di raggiungimento degli obiettivi regolatori (di seguito anche PRO), da trasmettere all’Au-

226 Delibera n. 35/2022 del 12 marzo 2022 “Valore del tasso di remunerazione del capitale investito netto per i servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia, di cui alla delibera n. 154/2019”.

227 Delibera n. 113/2021 del 29 luglio 2021 “Conclusione del procedimento per la definizione di modifiche alla misura 12 dell’allegato A alla delibera n. 154/2019, avviato con delibera n. 210/2020”.

228 Delibera n. 120/2018 del 5 dicembre 2018 “Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 69/2017. Approvazione dell’atto di regolazione recante ‘Metodologie e criteri per garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale’”.



torità prima della stipulazione del contratto. Essa rappresenta il "terzo pilastro" della regolazione e discende dalle già menzionate competenze *ex articolo 37, lettere a), b), c) e f)* e articolo 37, comma 3, lettera b) del d.l. n. 201/2011.

Quanto all'applicazione della citata delibera n. 120/2018, prosegue la raccolta della contabilità regolatoria e l'elaborazione, su richiesta degli enti affidanti, dei parametri di efficienza, nonché il rilascio di osservazioni relative a PEF e piani di raggiungimento degli obiettivi regolatori, di seguito denominati PRO (cfr. *infra*).

Infine, il "quarto pilastro" si fonda sull'articolo 37, comma, lettera d), del decreto istitutivo che attribuisce all'Autorità il compito di *"stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta"* da inserire nei contratti tra ente affidante e impresa affidataria. Tali contratti devono prevedere appositi indicatori di misurazione in relazione agli obiettivi da conseguire, livelli di qualità e conseguenti penali in caso di inadempimento, con riferimento all'offerta di posti, alla regolarità e puntualità del servizio, all'informazione all'utenza, all'accessibilità commerciale, alla pulizia e al *comfort* dei mezzi di trasporto, all'accessibilità e alla sicurezza del viaggio.

In relazione ai nuovi contratti dei servizi di cabotaggio marittimo, nel periodo di riferimento della presente Relazione ha preso avvio il monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 96/2018<sup>229</sup>, mentre per il solo trasporto per ferrovia, alle attività sopra menzionate, si aggiunge il mo-

nitoraggio dell'applicazione ai nuovi affidamenti dell'impianto regolatorio stabilito con la delibera n. 16/2018<sup>230</sup>. Con i primi aggiornamenti, dall'entrata in vigore della citata delibera n. 16/2018, degli accordi quadro per l'allocatione della capacità relativa ai servizi gravati da OSP, stipulati tra ente affidante e gestore dell'infrastruttura, è stato inoltre possibile monitorare anche l'applicazione della disciplina contenuta nella misura 15, specificamente rivolta alle condizioni minime di qualità riconducibili alla responsabilità dello stesso gestore (cfr. *infra*).

Con riferimento ai servizi non di linea, le competenze dell'Autorità discendono dall'articolo 37, comma 2, lettera m) del decreto istitutivo, in base al quale l'Autorità provvede a *"monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti. Comuni e regioni, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono, previa acquisizione di preventivo parere da parte dell'Autorità, ad adeguare il servizio dei taxi"*, nel rispetto dei principi definiti dalla stessa norma istitutiva.

Nell'ambito di tale quadro regolatorio, l'Autorità, a valle della relativa consultazione pubblica, ha approvato, la delibera n. 46/2022<sup>231</sup>, oltre ad aver proseguito l'attività consultiva rendendo nuovi pareri ai comuni richiedenti. Le Linee Guida per il servizio taxi introducono indicazioni metodologiche atte a orientare le attività degli enti competenti e costituiscono una cornice di riferimento per lo sviluppo delle analisi necessarie per l'adeguamento del servizio taxi.

### 3.1 I SERVIZI DI TRASPORTO MARITTIMO

Il regolamento (CEE) 3577/1992<sup>232</sup> ha attuato il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'intero degli Stati membri (c.d. cabotaggio marittimo).

La comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/1992 stabilisce che *"Gli Stati membri non possono assoggettare tale libertà ad alcuna restrizione, se non in casi debitamente giustificati"*.

A tale riguardo, il quadro comunitario consente alcune limitazioni, attraverso la previsione di obblighi di servizio pubblico che, invece, l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni.<sup>233</sup> Ancora il regolamento precisa, inoltre, che uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico o imporre obblighi di servizio pubblico

229 Delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018 *"Delibera n. 96/2018 Procedimento per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico da adottare ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 37/2016. Conclusione del procedimento"*.

230 Delibera n. 16/2018 dell'8 febbraio 2018 *"Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 54/2015. Conclusione del procedimento"*.

231 Delibera n. 46/2022 del 24 marzo 2022 *"Conclusione del procedimento per la definizione delle Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per regioni ed enti locali avviato con delibera n. 146/2021 del 4 novembre 2021"*.

232 Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992 concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo).

233 Articolo 2, punto 4, del regolamento (CEE) n. 3577/92.



come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole. Uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari<sup>234</sup>.

Inoltre, non soltanto gli obblighi di servizio pubblico devono riguardare solo specifiche caratteristiche del servizio, individuate dal regolamento, ma, nella scelta tra l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e l'affidamento dei servizi con OSP attraverso un contratto di servizio, occorre verificare che gli obblighi da applicare orizzontalmente a tutte le imprese interessate al servizio (di seguito anche OSP orizzontali) non siano sufficienti a ottenere un adeguato soddisfacimento delle esigenze di mobilità del territorio interessato.

Qualora l'ente affidante individui il contratto di servizio quale strumento idoneo a garantire il soddisfacimento delle esigenze di servizio pubblico, questo potrà essere affidato esclusivamente tramite procedura di gara, essendo l'aggiudicazione diretta non rispettosa dei principi

di non discriminazione e trasparenza di cui all'articolo 4 del regolamento di settore.

Gli enti affidanti possono concludere contratti di servizio (o ricorrere agli ulteriori strumenti sopra citati), pertanto, solo qualora le imprese di navigazione non siano in grado di fornire, in regime di libero mercato e senza compensazioni, servizi regolari aventi caratteristiche adeguate a soddisfare le esigenze di servizio pubblico, e tale condizione deve essere oggetto di apposita verifica del mercato, come specificato nell'ambito della richiamata comunicazione della Commissione europea sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92<sup>235</sup>.

Ne deriva che il ricorso all'affidamento dei servizi con CdS deve avvenire, coerentemente con il quadro normativo comunitario, solo in via residuale, esperite altre modalità di soddisfacimento delle esigenze di mobilità sulle relazioni di traffico interessate. Rientrano, tra le diverse modalità: l'individuazione di operatori di servizio che abbiano manifestato l'interesse a fornire i servizi senza compensazioni economiche; forme di sovvenzionamento dell'utilenza dei servizi; nonché i già richiamati OSP orizzontali.

## Focus 7. Finalità e fasi ex delibera n. 22/2019

Le misure regolatorie contenute nella delibera n. 22/2019 disciplinano lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, sia di interesse nazionale, sia di interesse regionale e locale, anche esercitato unitamente al trasporto merci. Esse trovano applicazione, salvo ove diversamente disposto e con opportune differenziazioni, sia per gli affidamenti dei contratti di concessione sia per quelli aventi a oggetto il contratto di appalto. Le misure sono riconducibili a tre fasi distinte:

1. avvio delle procedure: definizione delle esigenze di servizio pubblico attraverso analisi della domanda attuale e potenziale; indagini e/o simulazioni, sentiti gli utenti dei servizi di trasporto anche attraverso le associazioni dei consumatori, per individuare una o più relazioni origine-destinazione che richiedono servizi di trasporto marittimo; consultazione degli operatori di mercato, finalizzata a verificare la disponibilità allo svolgimento del servizio in libero mercato (verifica del mercato); individuazione dello strumento di intervento, tra quelli previsti dalla normativa vigente, che risulti meno restrittivo della libertà di scambi nel settore; obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile;
2. fase di affidamento: informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara, requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione, criteri di calcolo del corrispettivo a base d'asta e redazione del PEF dell'ente affidante, criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione, determinazione e rilascio del valore di WACC finalizzato al calcolo dell'utile ragionevole, PEF dei concorrenti, termine per la presentazione delle offerte, criteri di nomina delle commissioni giudicatrici e condizioni di trasferimento del personale;
3. fase esecutiva del contratto: definizione dello schema e della durata del contratto di servizio; monitoraggio delle prestazioni contrattuali e relativa rendicontazione; meccanismi e condizioni di verifica periodica dell'equilibrio economico finanziario.

<sup>234</sup> Articolo 4, comma 1, del regolamento (CEE) n. 3577/92.

<sup>235</sup> Punto 5.3.1: "Gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico solo se hanno appurato, per ognuna delle rotte in questione, che i servizi di trasporto regolare risulterebbero inadeguati (cioè non sarebbero prestati nella misura o alle condizioni definite appropriate dalle autorità pubbliche) qualora la loro fornitura fosse lasciata alle sole forze di mercato" [COM(2014) 232 fin del 22 aprile 2014].



La delibera n. 22/2019, le cui finalità e fasi sono sintetizzate nel **Focus 7** in calce, contiene misure regolatorie per la definizione di bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo passeggeri, da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitoli delle medesime gare.

Per quanto riguarda la richiamata verifica del mercato (cfr. punto 1 del precedente **Focus 7**), la misura 2, in assenza di ulteriori specificazioni da parte della normativa e della giurisprudenza eurounitaria, delinea le diverse attività propedeutiche alle procedure di affidamento, inclusa la stessa verifica del mercato.

In particolare, la misura 2 prevede che il soggetto competente<sup>236</sup> comunichi all'Autorità i termini di avvio e di conclusione della procedura di consultazione delle imprese di navigazione, volta ad appurare l'interesse delle stesse a coprire per intero le esigenze di fornitura del servizio in assenza di compensazioni, quindi in libero mercato non convenzionato.

Qualora dalla consultazione delle imprese di navigazione emerga l'impossibilità per il mercato di garantire in assenza di compensazione, interamente o parzialmente, il livello di servizio in grado di soddisfare le esigenze della domanda, il soggetto competente esamina le opzioni previste dalla normativa eurounitaria a partire dalle misure meno impattanti sulla concorrenza.

Preliminarmente, il soggetto competente valuta la possibilità di ricorrere all'imposizione di obblighi di servizio pubblico con approccio orizzontale a tutti gli armatori interessati (c.d. OSP orizzontali). Ciò si verifica quando il soggetto competente rileva che imprese, eventualmente disposte, in previsione di un determinato livello di redditività, a operare in libero mercato nella fornitura parziale del servizio, accettino di rispettare condizioni non garantite in regime di libero mercato e di rinunciare a una quota di tale redditività, preferendo tale soluzione all'alternativa costituita dalla rinuncia al servizio per mancata accettazione degli OSP.

Inoltre, qualora rilevi un livello tariffario dei servizi esistenti o di quelli proposti inadeguato, rispetto alle disponibilità economiche di specifiche categorie di utenti, il soggetto competente valuta, anche in combinazione con l'imposizione di OSP orizzontali, l'utilizzo di sussidi alla domanda nella forma di compensazione diretta della differenza tra il prezzo pieno dei servizi offerti in regime di mercato e un prezzo ritenuto socialmente congruo, com-

pensazione che deve essere riconosciuta secondo modalità non discriminatorie, compatibilmente con la normativa europea sugli aiuti di Stato.

### **3.1.1 Lo stato degli affidamenti nel settore: esiti del monitoraggio**

L'attività di monitoraggio dell'applicazione della regolazione di settore è resa possibile dalla cognizione delle procedure di affidamento avviate (cfr. *infra*) e dei contratti di servizio vigenti (**Tabella 2**), nonché da una più generale e costante osservazione del funzionamento del mercato del cabotaggio marittimo.

#### **3.1.1.1 I servizi per la continuità territoriale di interesse nazionale**

Definito il nuovo assetto regolatorio con la delibera n. 22/2019, è stato possibile delineare un primo bilancio dell'applicazione di tali misure sui servizi di continuità territoriale marittima storicamente sovvenzionati e oggetto, negli ultimi decenni, di apposite convenzioni, stipulate dall'allora MIT, dapprima con l'impresa Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, successivamente, a seguito della privatizzazione di quest'ultima, con Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. (di seguito anche CIN S.p.A.).

A tale riguardo, si rappresenta che la convenzione MIT-CIN (scaduta nel 2020, che disciplinava i servizi di collegamento con le isole Sardegna, Sicilia e Tremiti) prevedeva dieci collegamenti, per una compensazione annua pari a 72.685.642 euro. In esito alla verifica di mercato condotta dal MIMS sui dieci collegamenti oggetto della convenzione, per quattro di essi si è pervenuto alla liberalizzazione dei servizi (Napoli-Palermo, Ravenna-Brindisi-Catania, Livorno-Cagliari e Genova-Olbia-Arbatax), ritenute esaurite le condizioni che avevano portato l'ente affidante a impostare OSP ed erogare compensazioni a copertura degli stessi. Per il collegamento Civitavecchia-Olbia sono stati, invece, imposti OSP orizzontali, mentre si è optato per l'affidamento mediante gara per le tratte Napoli-Cagliari-Palermo, Genova-Porto Torres (stagione invernale), Civitavecchia-Arbatax-Cagliari e Termoli-Isole Tremiti.

Il collegamento Napoli-Cagliari-Palermo, bandito a marzo 2021, è stato aggiudicato all'operatore Grimaldi Euromed S.p.A. (di seguito anche Grimaldi S.p.A.), per una durata contrattuale di cinque anni.

Per l'affidamento del servizio di cabotaggio Genova-Porto Torres per il periodo invernale, a seguito della manca-

<sup>236</sup> Ai sensi della lettera o) delle definizioni contenute nell'allegato A alla delibera n. 22/2019, il soggetto competente è l'ente pubblico, o soggetto da esso delegato, competente nelle funzioni di pianificazione della rete dei trasporti e di programmazione del servizio ai sensi dell'ordinamento; può coincidere con l'ente affidante, ove sia anche il soggetto che affida il contratto di servizio con l'impresa di navigazione.

**Tabella 2. Contratti di servizio in vigore aventi a oggetto servizi di trasporto marittimo di interesse nazionale e regionale**

Ente affidante	Ambito territoriale/tratta	Impresa di navigazione	Scadenza
Regione Campania	Procida, Ischia, Capri	Caremar S.p.A.	15/7/2024
Regione Lazio	Pontine	Laziomar S.p.A.	15/1/2024
Regione autonoma della Sardegna	Asinara	Delcomar S.r.l.	22/11/2021 <sup>1</sup>
	San Pietro, La Maddalena	Delcomar S.r.l.	31/3/2022
	La Maddalena (notturno)	Delcomar S.r.l.	31/3/2022
	San Pietro (notturno)	Ensamar S.r.l.	31/3/2022
Regione Siciliana	Eolie	Caronte & Tourist Isole Minori S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Egadi	Caronte & Tourist Isole Minori S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Ustica	Caronte & Tourist Isole Minori S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Ustica	Liberty Lines S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Pantelleria	Liberty Lines S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Pelagie	Liberty Lines S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Pelagie	Liberty Lines S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Eolie	Liberty Lines S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Egadi	Liberty Lines S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Pantelleria	Traghetti delle Isole S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
	Pelagie	Traghetti delle Isole S.p.A.	31/12/2020 <sup>2</sup>
Regione Toscana	Arcipelago toscano	Toremar S.p.A.	31/12/2023
MIMS	Genova-Porto Torres	Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A.	30/9/2026
	Napoli-Cagliari-Palermo	Grimaldi Euromed S.p.A.	31/5/2026
	Civitavecchia-Arbatax-Cagliari	Grimaldi Euromed S.p.A.	20/3/2022
	Tremiti	Navigazione Libera del Golfo S.r.l.	30/6/2024
	Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica, Pantelleria	Società di Navigazione Siciliana S.p.A.	10/4/2028
	Reggio Calabria-Messina	Blu Jet	31/12/2021 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Contratto oggetto di proroga sino al 22 aprile 2022.<sup>2</sup> Contratto oggetto di proroga sino al 30 settembre 2022.<sup>3</sup> Scadenza contratto di programma MIMS-RFI, parte servizi; servizio in proroga nelle more della conclusione delle procedure di affidamento.

Fonte: elaborazione su dati ART

**Tabella 3. Esiti delle verifiche del mercato condotte dal MIMS per i collegamenti marittimi di interesse nazionale e delle relative procedure di affidamento**

Collegamenti	Esiti verifica del mercato		Esiti procedure di affidamento (ove avviate)
	stagionalità	regime	
Napoli-Palermo (Ro- Pax)	annuale	libero mercato (dal 1° dicembre 2020)	
Ravenna-Brindisi-Catania (Ro- Ro)	annuale	libero mercato (dal 1° dicembre 2020)	
Livorno-Cagliari (Ro- Ro)	annuale	libero mercato (dal 1° dicembre 2020)	
Genova-Olbia-Arbatax (Ro-Pax)	annuale	libero mercato (dal 1° dicembre 2020)	
Civitavecchia-Olbia (Ro-Pax)	annuale	OSP orizzontali senza contratto di servizio	Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A., Grandi Navi Veloce S.p.A. e Grimaldi Euromed S.p.A. (dal 1° maggio 2021)
Napoli-Cagliari-Palermo (Ro- Pax)	annuale	contratto di servizio	Grimaldi Euromed S.p.A. (dal 1° giugno 2021)
Genova-Porto Torres (Ro-Pax)	invernale estiva	contratto di servizio libero mercato	Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. (dal 1° ottobre 2021)
Civitavecchia-Cagliari-Arbatax (Ro-Pax)	annuale	contratto di servizio	Grimaldi Euromed S.p.A. (dal 23 settembre 2021)
Termoli-Tremiti (Ro- Pax)	annuale	contratto di servizio	Navigazione Libera del Golfo S.r.l. (dal 1° luglio 2021)
Reggio Calabria-Messina	annuale	contratto di servizio	Non assegnata

Fonte: elaborazione su dati documentazione di gara MIMS



ta aggiudicazione di una prima gara, è stata avviata una nuova procedura che si è conclusa positivamente, nel settembre 2021, con l'affidamento del contratto alla CIN S.p.A. per cinque anni.

Con riferimento al collegamento Civitavecchia-Arbatax-Cagliari, a seguito dell'infruttuoso esperimento di una prima procedura di gara, il concedente MIMS ha fatto ricorso dapprima a una procedura negoziata, che ha assicurato il servizio da settembre 2021 a marzo 2022, e successivamente ha indetto una nuova procedura a evidenza pubblica, che si è conclusa con l'aggiudicazione del servizio per un solo anno alla società Grimaldi S.p.A.

Le imprese considerate si aggiungono agli operatori Grandi Navi Veloci S.p.A. (di seguito anche GNV S.p.A.), e Navigazione Libera del Golfo S.r.l. (di seguito anche NLG S.r.l.), che esercitano servizi di cabotaggio marittimo sulla tratta Genova-Olbia e Termoli-Tremiti.

Conclusivamente, può affermarsi come l'adozione delle misure di cui alla delibera n. 22/2019 abbia avuto un impatto positivo sul processo di liberalizzazione dei servizi di cabotaggio marittimo.

A seguito della sua entrata in vigore, si è registrata, infatti: *i)* una riduzione dei contratti di servizio con conseguente riduzione dei servizi marittimi sussidiati; *ii)* il ricorso agli strumenti previsti dalla normativa eurounitaria di minor impatto sul mercato, in precedenza mai applicati a livello nazionale; conseguentemente, *iii)* una significativa riduzione dell'impiego di risorse pubbliche per la sovvenzione dei servizi marittimi.

In relazione a quest'ultimo profilo *sub iii)*, la **Tabella 4** evidenzia i positivi effetti economici del nuovo assetto rego-

latorio dei servizi di continuità territoriale, come comprovato dalla contrazione della spesa annua a carico dell'ente affidante, pari circa al 65% rispetto alla compensazione prevista dalla precedente convenzione MIT-CIN.

Nel periodo di riferimento è stata, altresì, avviata la procedura di affidamento in concessione dei servizi di collegamento Reggio Calabria-Messina con mezzi veloci, per i quali era stata confermata, in sede di verifica del mercato, la necessità di ricorrere al contratto di servizio quale strumento per garantire la soddisfazione delle esigenze pubbliche.

La gara, bandita a fine dicembre 2021, prevedeva una dura contrattuale di cinque anni e un importo netto a base d'asta di poco inferiore a 38 milioni di euro. Attualmente il servizio non risulta assegnato a causa dell'esclusione dell'unico operatore che aveva presentato l'offerta.

### 3.1.1.2 I servizi di interesse regionale e locale

Con riguardo ai servizi di cabotaggio con le isole c.d. minori, l'approssimarsi della scadenza di alcuni contratti di servizio vigenti ha determinato l'avvio di verifiche di mercato relative ai servizi oggetto dei contratti stessi, nonché l'avvio di procedure di affidamento in esito alle attività di verifica condotte nel periodo precedente<sup>237</sup>.

Nel luglio del 2021 la Regione siciliana ha avviato le procedure per l'affidamento dei servizi di collegamento con le isole minori c.d. "integrativi", da effettuarsi sia con mezzi veloci che con unità di tipo Ro-Ro, complementari agli analoghi servizi di competenza del MIMS c.d. "essenziali".

La procedura si struttura in due bandi distinti per l'affidamento dei servizi in esame. Per quanto riguarda l'affi-

**Tabella 4. Corrispettivi relativi agli affidamenti relativi ai collegamenti con isole maggiori e Tremiti**

Collegamento (Ro- Pax)	Aggiudicatario	Anni	Importo a base d'asta	Corrispettivo netto	Ribasso	Corrispettivo/ annuo lordo
Napoli-Cagliari-Palermo	Grimaldi	5	33.635.188	27.459.425	-18%	6.700.100
Termoli-Tremiti	NLG	3	12.906.974	12.197.091	-5%	4.960.150
Civitavecchia-Cagliari-Arbatax	Grimaldi	1	13.069.544	11.086.143	-15%	13.525.094
Genova-Porto Torres	CIN	5	25.811.018	510.271	-98%	124.506
<b>Totale spesa annua</b>						<b>25.309.850</b>

Fonte: elaborazione su dati documentazione di gara MIMS

<sup>237</sup> Sino a ora il concetto di "isola minore" è stato determinato per sottrazione, nel senso che sono state considerate isole minori tutte le isole a eccezione di Sardegna e Sicilia. Per completezza, si ricorda tuttavia che è in discussione in Parlamento una proposta di legge quadro per lo sviluppo delle isole minori, marine, lacunari e lacustre, che contiene in calce l'elenco delle isole minori.



damento dei servizi di cabotaggio con le isole minori, da effettuarsi con navi veloci, il primo bando prevede sette lotti relativi ai collegamenti con le isole Eolie (due lotti), Egadi (due lotti), Pantelleria, Pelagie, Ustica, mentre il bando per l'affidamento di tali servizi da effettuarsi con navi Ro-Ro prevede cinque lotti relativi ciascuno ai collegamenti con le isole Eolie, Egadi, Pantelleria, Pelagie e Ustica. Le gare sono andate deserte, conseguentemente l'ente affidante ha disposto la proroga dei contratti vigenti per il 2022, nelle more della conclusione delle nuove procedure di affidamento pubblicate nell'aprile 2022.

Del pari, la regione Sardegna ha avviato una procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di cabotaggio con l'isola dell'Asinara, essendo andata deserta la precedente gara bandita nel corso del 2020. Si rappresenta che, nonostante un aumento della base d'asta di circa il 23%, a parità di durata del contratto di servizio (sei anni), anche la seconda procedura è andata deserta per mancanza di offerte. Il servizio di trasporto marittimo è pertanto attualmente garantito in regime di proroga, nelle more della conclusione delle (nuove) procedure di affidamento.

La regione Sardegna, con riferimento ai collegamenti con le isole di San Pietro e La Maddalena, i cui contratti di servizio sono scaduti a fine marzo 2022 e garantiti attualmente in proroga, in esito alla verifica del mercato svolta a maggio 2021, ha avviato le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto di passeggeri e merci, diurni e notturni. Sulla relazione degli esiti trasmessa dalla regione Sardegna in ottemperanza della misura 2.9 della citata delibera n. 22/2019 l'Autorità si è pronunciata con specifico parere nel settembre 2021<sup>238</sup>.

Infine, la regione ha avviato una procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di cabotaggio con la Corsica, nel periodo dal 1° novembre al 31 marzo, applicando a un collegamento internazionale la cornice regolatoria di cui alla delibera n. 22/2019, che testualmente non trova applicazione alla fattispecie in esame. La decisione della Sardegna appare di particolare rilevanza, avendo riconosciuto alla regolazione dell'ART la valenza di una "buona pratica", applicabile, come tale, al di fuori del perimetro operativo delineato dall'Autorità, e ciò a conferma anche della efficienza e dell'efficacia dell'attività regolatoria di quest'ultima. Il servizio di collegamento marittimo con la Corsica, dal 1° aprile al 31 ottobre, è stato interessato dall'avvio di una manifestazione di interesse per l'esecuzione del servizio gravato da OSP orizzontali. La **Tabella 5** evidenzia l'attuale stato delle procedure.

### 3.1.2 L'applicazione degli obblighi di contabilità regolatoria definiti dall'Autorità

La misura 4 della delibera n. 22/2019 ha introdotto nel settore del cabotaggio marittimo obblighi di tenuta della contabilità regolatoria e di separazione contabile, applicati a far data dal 1° gennaio 2020. Con l'approvazione nel 2021 dei bilanci 2020, l'Autorità ha pertanto avviato la raccolta, tuttora in corso, dei prospetti di Contabilità regolatoria adottati dalle imprese di navigazione in relazione a ciascun contratto di servizio affidato. I prospetti sono corredati da una apposita relazione illustrativa delle scelte effettuate (prevista al punto 11 della misura 4), in particolare con riguardo ai coefficienti di allocazione scelti (di seguito anche *driver*), e certificati da una società di revisione o da un revisore legale dei conti indipendente, attestante la conformità degli stessi ai criteri regolatori (punto 13).

**Tabella 5. Esiti delle verifiche del mercato condotte dalla regione autonoma della Sardegna e delle procedure di affidamento per i collegamenti marittimi con le isole minori**

Collegamenti	Esiti verifica del mercato		Esiti procedure di affidamento (ove avviate)
	stagionalità	regime	
Porto Torres-Cala Reale (Asinara) (Ro- Pax)	annuale	contratto	deserta (2 volte)
Carloforte (San Pietro) - Portovesme (Ro - Pax)	annuale	contratto	in corso
Carloforte (San Pietro) - Calasetta (Ro - Pax)	annuale	contratto	in corso
La Maddalena - Palau (Ro - Pax)	annuale	contratto	in corso
Santa Teresa di Gallura - Bonifacio (Corsica) (Ro - Pax)	invernale estiva	contratto OSP orizzontali	in corso procedura conclusa

Fonte: elaborazione su dati documentazione di gara della regione autonoma Sardegna.

238 Parere n. 16/ 2021 del 9 settembre 2021 "Parere reso alla Regione Autonoma della Sardegna ai sensi della Misura 2, punto 10 della delibera ART n. 22 del 13 marzo 2019 in merito alla conformità della procedura di verifica di mercato relativa ai servizi di collegamento marittimo con le isole minori della Sardegna di San Pietro e La Maddalena e con la Corsica".



### 3.1.3 Le determinazioni dell'Autorità sul WACC ai fini del calcolo delle compensazioni

Ai fini della predisposizione (o in caso di revisione/aggiornamento) dei piani economico finanziari (PEF) relativi agli affidamenti in concessione di servizi di cabotaggio, la misura 10 della delibera n. 22/2019 prevede che l'ente affidante richieda all'Autorità, che lo rilascia entro trenta giorni, il valore del tasso di remunerazione da applicare al capitale investito netto (di seguito anche CIN) per la determinazione dell'utile ragionevole da riconoscere agli affidatari del servizio. In caso di appalto, il punto 2 della misura 10 prevede che il valore del tasso costituisca soglia massima di riferimento per i relativi affidamenti.

In linea con la prassi regolatoria dell'Autorità, il tasso di remunerazione del CIN è determinato nella forma del WACC e, con riferimento al capitale di rischio, utilizzando la metodologia del modello per la determinazione del prezzo per le risorse finanziarie (di seguito anche CAPM, da *capital asset pricing model*).

I valori del WACC nominale *pre-tax* determinati dall'Autorità in forza di quanto disposto dalla delibera n. 22/2019 sono elencati nella [Tabella 6](#).

### 3.1.4 Il recepimento nei nuovi contratti di servizio delle misure dell'Autorità sulle condizioni minime di qualità

L'ART, con riguardo ai contratti di servizio stipulati per l'esercizio dei servizi di cabotaggio per i collegamenti Genova-Porto Torres, Napoli-Cagliari-Palermo e Termoli-Tremiti, ha avviato un'attività di monitoraggio e di verifica dell'applicazione della delibera n. 96/2018,<sup>239</sup> che ha definito le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto marittimo connotati da obblighi di servizio pubblico. Inoltre, l'Autorità ha avviato un'interlocuzione con il MIMS e con le imprese di navigazione titolari dei relativi contratti (CIN S.p.A., Grimaldi S.p.A. e NLG S.r.l.), volta a sollecitare il rispetto della misura 8 della delibera n. 96/2018, recante la rubrica *"Indicatori e livelli minimi di trasparenza"*, che impone all'ente affidante e alle imprese di navigazione di pubblicare, sui rispettivi siti web, e di trasmettere all'Autorità una serie di documenti, tra cui anche i contratti di servizio stipulati, all'interno dei quali sono disciplinate le condizioni minime di qualità dei servizi (di seguito anche CMQ), da misurare attraverso indicatori e livelli (o *standard*) qualitativi e quantitativi.

L'attività di monitoraggio avviata ha riguardato anche le procedure di affidamento ancora in corso, rispetto alle quali si è potuto riscontrare la loro conformità al quadro regolatorio delineato dall'ART.

**Tabella 6. Valori del WACC rilasciati dall'Autorità ex misura 10, punto 1, delibera n. 22/2019**

Ente	data richiesta	data rilascio	WACC nominale pre-tax
Regione autonoma della Sardegna	24.10.2019	21.11.2019	6,17%
Regione Siciliana	16.03.2020	09.04.2020	5,56%
MIMS	31.12.2020	14.01.2021	5,32%
Regione autonoma della Sardegna	25.02.2021	25.03.2021	5,38%
Regione Siciliana	18.05.2021	17.06.2021	5,40%
MIMS	21.07.2021	05.08.2021	5,40%
MIMS	25.08.2021	09.09.2021	5,49%
Regione autonoma della Sardegna	15.09.2021	07.10.2021	5,52%
Regione Siciliana	25.11.2021	23.12.2021	5,72%
Regione autonoma della Sardegna	03.02.2022	24.02.2022	6,01%
MIMS	01.04.2022	21.04.2022	5,96%

Fonte: elaborazione su dati ART.

<sup>239</sup> Delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018 *"Procedimento per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico da adottare ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 37/2016. Conclusione del procedimento"*.



## 3.2 I SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PER FERROVIA E SU STRADA

### 3.2.1 Lo stato degli affidamenti nel settore: esiti del monitoraggio

La ricognizione effettuata dall'Autorità sugli atti e sulle procedure rientranti nel perimetro applicativo delle delibere ART in materia di trasporto pubblico locale per ferrovia, effettuata nell'ambito dell'attività di monitoraggio del settore, ha consentito la predisposizione di un quadro di sintesi dei contratti di servizio vigenti ([Tabella 7](#)).

Con riferimento al settore TPL su strada, l'attività di ricognizione dei soggetti onerati dalla tenuta della contabilità regolatoria condotta dall'Autorità sconta la difficoltà rappresentata dall'assenza di una banca dati delle imprese di settore completo a livello nazionale. Ciò ha imposto all'ART l'esame congiunto di una pluralità di fonti, al fine individuare con esattezza i soggetti obbligati alla tenuta della contabilità regolatoria.

Il perseguitamento di tale obiettivo risulta condizionato dall'esistenza, in particolare in alcune regioni, di imprese affidatarie aggregate su una pluralità di livelli, da cui consegue una certa ambiguità nella definizione di impresa di TPL. Va ricordato che il testo originario della misura 12 della delibera n. 154/2019 non affrontava esplicitamente questo profilo, limitandosi a stabilire che l'impresa affidataria adottasse gli schemi di contabilità regolatoria in riferimento a ciascun contratto di servizio sottoscritto.

Per venire incontro a tale fenomeno e al fine di individuare, all'interno del complesso della pluralità degli operatori operanti quali consorziati di un unico consorzio, chi fosse tenuto agli obblighi di contabilità regolatoria, l'ART ha proceduto a una apposita modifica della richiamata misura 12 per opera della delibera n. 113/2021, che ha aggiunto il caso dell'impresa affidataria aggregata, disponendo che *"ciascuna singola impresa di TPL facente parte dell'IA, adotta gli schemi di contabilità regolatoria [...]"*.

L'attività di monitoraggio, successiva all'adozione della delibera n. 113/2021, ha portato all'emersione del fenomeno ancora più complesso della c.d. designazione a cascata delle imprese, fenomeno, peraltro, ben noto anche nell'ambito della contrattualistica pubblica e che allude all'ipotesi in cui, ad esempio, un consorzio affidatario di un contratto designa quale aggiudicatario una sua consorziata, che, essendo costituita a sua volta da un consorzio o da una cooperativa, designa successivamente una delle sue consorziate o uno socio della cooperativa quale esecutore del rapporto.

La "destrutturazione" delle imprese TPL in una molteplicità di imprese può rendere, pertanto, in concreto, difficile l'individuazione del titolare del contratto di servizio tenuto agli obblighi di contabilità regolatoria.

Ciò posto, a partire dalle banche dati analizzate, l'Autorità ha individuato poco meno di mille imprese potenzialmente onerate dagli obblighi di tenuta della contabilità regolatoria. Di queste, quasi duecento sono risultate escluse dall'ambito soggettivo di applicazione della misura, in quanto imprese *i)* che non svolgono (al 1° gennaio 2022) servizi di TPL, *ii)* che svolgono esclusivamente servizi di TPL in *sub affidamento*, *iii)* che svolgono servizi di TPL per una produzione inferiore a 50.000 vett\*km/anno, soglia minima di applicazione degli obblighi in questione.

Delle restanti quasi ottocento società interessate, risultano oggi operative quarantasette imprese affidatarie aggregate (sottoforma di consorzi, ATI/RTI o altre aggregazioni), alcune delle quali, come *supra*, sono composte non solo da imprese singole, ma anche a loro volta da ulteriori imprese aggregate, anche su più livelli, come specificato nel successivo [Focus 8](#).

### 3.2.2 Le determinazioni dell'Autorità in relazione agli ambiti, ai lotti di affidamento, agli obblighi di servizio pubblico e alle tariffe

L'Autorità, con la delibera n. 48/2017, ha definito una metodologia, descritta più nel dettaglio nel successivo [Focus 9](#), per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico, che si basa sulle analisi della domanda (effettiva, potenziale e debole) e sulla programmazione dell'offerta di trasporto adeguata a soddisfare le esigenze di domanda rilevate, al fine di individuare i servizi da assoggettare a OSP e le relative modalità di finanziamento e pervenire, infine, a individuare i lotti di affidamento.

Il parere rilasciato dall'ART, che riguarda principalmente l'individuazione degli OSP e la configurazione dei lotti di affidamento, si basa sugli esiti di un'istruttoria che valuta l'applicazione della metodologia sopra descritta e la solidità delle conclusioni dell'ente, in particolare in relazione alle analisi condotte sulla base di evidenze quantitative.

**Tabella 7. Contratti di servizio in vigore aventi a oggetto servizi di trasporto passeggeri per ferrovia**

Ente affidante	Impresa ferroviaria	Scadenza
Regione Abruzzo	Trenitalia S.p.A.	31/12/2023 <sup>1</sup>
	TUA – Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A.	31/12/2027
Regione Basilicata	Trenitalia S.p.A.	31/12/2023 <sup>1</sup>
	FAL – Ferrovie Appulo Lucane S.r.l.	31/12/2023
Provincia di Bolzano	Trenitalia S.p.A.	31/12/2024
	SAD - Trasporto Locale S.p.A.	31/12/2024
Regione Calabria	Trenitalia S.p.A.	31/12/2032
	FdC - Ferrovie della Calabria S.r.l.	30/6/2022 <sup>2</sup>
Regione Campania	Trenitalia S.p.A.	31/12/2033
	EAV – Ente Autonomo Volturino S.r.l.	31/12/2025
Regione Emilia-Romagna	TPER – Trenitalia TPER S.c.a.r.l.	31/12/2041
	Trenitalia S.p.A.	31/12/2031
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	FUC - Ferrovie Udine Cividale S.r.l.	31/12/2022 <sup>2</sup>
	Trenitalia S.p.A.	31/12/2031
Regione Lazio	ATAC S.p.A.	30/6/2022 <sup>3</sup>
	Trenitalia S.p.A.	31/12/2032
Regione Liguria	AMT (Genova-Casella) S.p.A.	15/4/2025
	ATI ATM-Trenord (Linea S5)	31/12/2022
Regione Lombardia	Trenord S.r.l.	31/12/2022
	Trenitalia S.p.A.	31/12/2033
Regione Marche	Trenitalia S.p.A.	31/12/2033
	Trenitalia S.p.A.	31/12/2023
Regione Molise	Trenitalia SFR (servizi regionali)	30/6/2021 <sup>4</sup>
	Trenitalia SFM (servizi ferroviari metropolitani)	31/12/2035
Regione Piemonte	BLS SA	10/12/2022
	Trenitalia S.p.A.	31/12/2032
Regione Puglia	FdG - Ferrovie del Gargano S.r.l.	31/12/2033
	FTM – Ferrotramviaria S.p.A.	31/12/2033
Regione autonoma Sardegna	FSE - Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l.	31/12/2021 <sup>5</sup>
	FAL - Ferrovie Appulo Lucane S.r.l.	31/12/2033
Regione Siciliana	Trenitalia S.p.A.	31/12/2025
	ARST S.p.A.	31/12/2022 <sup>2</sup>
Regione Toscana	Trenitalia S.p.A.	31/12/2026
	TFT - Trasporto Ferroviario Toscano S.p.A.	30/11/2034
Provincia di Trento	Trenitalia S.p.A.	31/12/2023
	Trentino Trasporti S.p.A.	31/12/2024
Regione Umbria	Trenitalia S.p.A.	30/6/2024
	Busitalia - Sita Nord S.r.l.	31/12/2032
Regione autonoma Valle D'Aosta	Trenitalia S.p.A.	31/12/2022
Regione Veneto	Trenitalia S.p.A.	13/12/2025
	Sistemi Territoriali S.p.A.	31/12/2032

<sup>1</sup> Contratti non scaduti per i quali sono in corso negoziazioni per l'affidamento di un nuovo contratto di servizio della durata di dieci anni con decorrenza dal 1° gennaio 2022.

<sup>2</sup> Contratto oggetto di proroga alla data indicata ai sensi dell'articolo 92 comma 4-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18/2020 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>3</sup> Nuovo affidamento a Cotral S.p.A. dal 1° luglio 2022.

<sup>4</sup> Contratto scaduto e oggetto di proroga per il quale sono in corso negoziazioni per l'affidamento di un nuovo contratto di servizio della durata di dieci anni con inizio del servizio previsto per il 1° luglio 2022 a seguito di deliberazione dell'ente affidante.

<sup>5</sup> Contratto scaduto e oggetto di proroga per il quale sono in corso negoziazioni per l'affidamento di un nuovo contratto di servizio della durata di dieci anni con inizio del servizio previsto per il 1° gennaio 2022 a seguito di deliberazione dell'ente affidante.



### Focus 8. Le aggregazioni di imprese nel TPL su strada

La ricognizione effettuata dall'Autorità ha portato alla luce un aspetto caratteristico del settore di assoluta rilevanza: il fenomeno della cosiddetta "aggregazione" delle imprese che svolgono servizi di TPL su strada.

Sono state, infatti, individuate circa settanta imprese operanti sul territorio nazionale in forma di consorzi *ex articoli 2602 e 2615 del codice civile*, distribuite in tredici regioni e una provincia autonoma (Bolzano). Di queste, quarantasette risultano imprese aggregate affidatarie di contratto di servizio (di seguito anche aggregazioni "di primo livello"). In sette regioni sono presenti esclusivamente aggregazioni "di primo livello", mentre in due regioni (Lazio e Puglia) e in Provincia di Bolzano ulteriori aggregazioni societarie, denominate di "secondo livello" compongono le imprese affidatarie aggregate, e in tre regioni (Emilia-Romagna, Marche e Umbria) le aggregazioni raggiungono il "terzo livello", in quanto una o più delle società facenti parte dell'impresa aggregata di "secondo livello" sono a loro volta operatori plurisoggettivi che, a questo livello, possono anche assumere la forma di società cooperativa.

La complessa articolazione sopra descritta ha particolare rilevanza in considerazione della "dimensione" del fenomeno. La produzione del servizio riconducibile ai quarantasette consorzi affidatari, infatti, è di poco inferiore ai 500 milioni di vetture\*km, corrispondenti a circa il 30% della produzione totale delle imprese di TPL presenti nella banca dati dell'Osservatorio nazionale sulle le politiche per il trasporto pubblico locale presso il MIMS.

Inoltre, le aggregazioni "di primo livello" si compongono, nelle diverse articolazioni (sino, come rilevato, al "terzo livello"), di oltre cinquecentotrenta imprese, con un fattore di espansione del numero di soggetti effettivamente interessati maggiore di undici (da quarantasette soggetti affidatari a oltre cinquecentotrenta imprese effettivamente coinvolte), che restituisce pienamente la portata del fenomeno in termini di parcellizzazione effettiva del settore industriale interessato: i servizi di TPL su strada, infatti, sono effettivamente svolti da (e sotto la responsabilità di) queste singole imprese, che si rapportano direttamente con l'utenza, mentre gli originari consorzi affidatari, di fatto, non costituiscono un soggetto coinvolto nell'erogazione del servizio.

### Focus 9. Finalità e fasi ex delibera n. 48/2017

Le misure di regolazione contenute nella delibera n. 48/2017 disciplinano la metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento. Il soggetto competente suddivide il bacino di mobilità in uno o più ambiti di servizio pubblico, individuando infine i lotti per le procedure di affidamento. Lo sviluppo di tale procedura si basa su fasi successive di analisi della domanda (anche potenziale) e dell'offerta, di determinazione dei servizi da assoggettare a OSP, e di individuazione delle relative forme di copertura finanziaria, di definizione e aggiornamento delle tariffe, nonché di perimetrazione dei lotti di affidamento sulla base di criteri trasportistici e di economicità, contendibilità ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'applicazione della metodologia disciplinata dalla già menzionata delibera n. 48/2017 consente di pervenire a configurazioni di lotti diverse dai perimetri storici di affidamento e di esplorare alternative di finanziamento dei servizi OSP, attraverso un approccio basato su dati ed evidenze.

Si osservi che la delibera n. 48/2017 prevede un ambito di applicazione differente a seconda della modalità di servizio di trasporto: per i servizi diversi da quelli ferroviari, le misure 1, 2, 3 (escluso il punto 3.2) e 4 costituiscono un supporto metodologico che l'Autorità mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche competenti ai fini della individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli. Tali misure riguardano attività di programmazione successive all'entrata in vigore delle stesse. Invece, i criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe (misura 5) e per la determinazione dei lotti di gara (misura 6) si applicano a tutte le modalità di trasporto. Inoltre, le misure 4.11 e 6.2 prevedono che i soggetti competenti producano una relazione nella quale illustrano e motivano *"le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico [...] e i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare"*. La Relazione deve essere *"preventivamente trasmessa all'Autorità per l'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni dal ricevimento della medesima, decorsi i quali, in caso di sua mancata emissione, l'atto può procedere il suo iter"*.



### 3.2.2.1 L'attività consultiva dell'Autorità in merito agli adempimenti richiesti ex delibera n. 48/2017

In conformità a quanto disposto nell'allegato alla delibera n. 48/2017, gli enti affidanti hanno proseguito con le attività di definizione di ambiti e lotti di affidamento, predisponendo la relazione prevista dalla misura 6.2 (di seguito anche relazione dei lotti).

L'Autorità, la quale esprime un parere sulla relazione dei lotti, nel periodo di riferimento della presente Relazione, ha avviato le relative istruttorie, due delle quali si sono concluse con il rilascio dei pareri, come meglio specificato *infra*, mentre le altre sono ancora in corso.

Si precisa che l'ART, nell'espressione del parere, è chiamata a valutare la conformità delle analisi condotte dagli enti competenti alla metodologia di cui alla delibera n. 48/2017, verificandone al contempo la corretta applicazione. La relazione dei lotti, pertanto, deve precedere necessariamente l'avvio delle procedure di affidamento e auspicabilmente l'atto amministrativo di individuazione degli stessi anche al fine di riconoscere valenza al parere rilasciato dall'ART.

L'attività consultiva condotta dall'Autorità ha evidenziato alcune criticità derivanti dal fatto che, in alcuni casi, la relazione dei lotti è trasmessa all'ART per l'espressione del parere quando i lotti sono stati già definiti, per ipotesi nell'ambito di atti pianificatori, amministrativi o legislativi preesistenti.

In particolare, è stato rilasciato parere alla regione Lombardia<sup>240</sup> in merito al lotto relativo al servizio di trasporto pubblico ferroviario di competenza, da affidare direttamente.

Così come è stato espresso un analogo parere<sup>241</sup> relativamente alla scelta della regione Basilicata, per i servizi ferroviari regionali, di articolare il bacino di mobilità in due lotti di affidamento, riconducibili l'uno a servizi su rete nazionale e l'altro a servizi su rete isolata, da affidare direttamente a due imprese ferroviarie distinte.

Infine, risultano in corso le istruttorie relative alla perimetrazione dei lotti dei servizi di TPL della provincia di Taranto, della regione Piemonte e della regione Abruzzo, per le quali sono in corso le interlocuzioni con gli enti competenti.

Nell'espressione dei pareri, l'Autorità ha formulato indicazioni alle amministrazioni interessate, che tengono conto, tra l'altro, delle conseguenze sulla domanda derivanti dall'emergenza pandemica da Covid-19 e della necessità di proseguire il monitoraggio al fine di cogliere tempestivamente le variazioni nei comportamenti degli utenti e la conseguente evoluzione dei fabbisogni di mobilità.

In particolare, l'ART ha raccomandato alle amministrazioni di:

- i) effettuare rilevazioni sistematiche dei dati di domanda effettiva e potenziale attraverso l'ausilio di appositi studi trasportistici e di indagini di tipo *stated preferences*<sup>242</sup>, ovvero tramite l'impiego di *big data*, ove possibile, integrati ad altre fonti di dati;
- ii) rimodulare e riorganizzare nel tempo l'offerta dei servizi, anche durante il periodo di validità contrattuale, prevedendo a tal fine anche l'inserimento nei contratti di servizio di specifiche clausole di flessibilità, al fine di renderla maggiormente rispondente alle esigenze della domanda;
- iii) tener conto di particolari esigenze emerse durante il periodo pandemico (ad esempio, relativamente a soluzioni di trasporto multimodale) ed effettuare opportuni approfondimenti al riguardo, individuando le misure necessarie a soddisfare tali nuovi bisogni;
- iv) prevedere un sistema di monitoraggio individuando specifici obblighi di trasmissione dei dati in capo alle imprese affidatarie, con particolare riferimento a quelli relativi ai passeggeri trasportati, al grado di riempimento dei mezzi, alla redditività delle singole linee e al grado di copertura dei costi, alla variazione della quota modale del trasporto pubblico rispetto alla mobilità privata o condivisa, ai costi sostenuti e al livello qualitativo e quantitativo del servizio erogato;
- v) nel tempo l'adeguatezza dei sistemi tariffari e definirne il relativo aggiornamento tenendo conto della disponibilità a pagare dell'utenza e della qualità del servizio, applicando il metodo del *price cap*.

Gli esiti del monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 48/2017 confermano le criticità già rilevate in passato relativamente alle fasi di pianificazione e programmazio-

240 Parere n. 19/2021 del 18 novembre 2021 "Parere reso alla Regione Lombardia ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito al lotto di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Ferroviario di competenza regionale".

241 Parere n. 2/2022 del 23 marzo 2022 "Parere reso alla Regione Basilicata ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico ferroviario regionale".

242 Con *stated preferences* o preferenze dichiarate si intende una tipologia di indagine che si distingue da quelle a preferenze rilevate.



ne dei servizi, propedeutiche all'affidamento degli stessi, che negli ultimi due anni risultano amplificate dall'impatto dell'emergenza pandemica.

A tal proposito, gli enti riscontrano maggiori difficoltà nella stima della domanda, stante l'incertezza in merito ai comportamenti degli utenti e al possibile consolidarsi di alcuni fenomeni sociali in corso: si pensi, ad esempio, al ricorso diffuso a lavoro e formazione a distanza e alle diverse forme nelle quali tali modalità potranno consolidarsi, nonché alle scelte di delocalizzazione residenziale. Tali nuovi fenomeni potrebbero, infatti, modificare le scelte degli utenti, con un prevedibile sempre maggiore rilevanza della quota di mobilità occasionale, che rendono necessario un costante monitoraggio dei comportamenti delle persone e un adeguamento dinamico dell'offerta di servizi di trasporto, e un conseguente aggiornamento degli atti di pianificazione e programmazione.

Anche a causa della situazione di incertezza e dell'impossibilità di affidarsi alle analisi storiche, si osserva la tendenza, già rilevata anche in passato, degli enti competenti a confermare la configurazione non sempre ottimale delle reti e degli ambiti territoriali di gestione dei servizi,

in continuità con scelte precedenti e con le risorse finanziarie disponibili. Peraltro, l'introduzione di sistemi di mobilità innovativi, in particolare per gli spostamenti brevi in città, e la diffusione della mobilità condivisa, con l'utilizzo di applicazioni digitali, impongono la necessità di ripensare il ruolo dei servizi di TPL nel soddisfacimento delle esigenze di mobilità rilevate con le analisi della domanda; tale scenario rende attuale l'applicazione della metodologia definita dalla delibera n. 48/2017 che stimola gli enti competenti a individuare, in primo luogo, l'insieme dei servizi di trasporto, anche relative alle diverse modalità, e, in secondo luogo, le modalità di finanziamento dei servizi da assoggettare a OSP, generalmente costituita dalla contribuzione pubblica, principalmente sulla base delle risorse derivanti dal fondo nazionale trasporti.

### **3.2.3 Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale**

Si evidenzia che l'Autorità, con la delibera n. 120/2018, ha definito metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale (**Focus 10**), che, tra l'altro, stabilisce per ciascun contratto di servizio pubblico misure di contabilità regolatoria e di

#### **Focus 10. Finalità e fasi ex delibera n. 120/2018**

La delibera n. 120/2018 definisce metodologie, criteri e procedure per il perseguitamento da parte degli enti affidanti di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale anche attraverso misure di contabilità regolatoria rivolte alla redazione della contabilità dei costi da parte delle imprese ferroviarie e alla separazione contabile tra le attività svolte dalle medesime in regime di servizio pubblico e le altre attività, nonché tra le attività relative ai diversi contratti di servizio (misura 1).

Le metodologie, i criteri e le procedure di cui alla delibera in esame sono orientati a garantire l'efficienza delle gestioni, nonché le condizioni di trasparenza, assenza di sussidi incrociati e accessibilità delle informazioni pertinenti, anche al fine di assicurare un'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni.

Il quadro regolatorio definito ha introdotto specifici strumenti finalizzati al progressivo efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale, quali il piano raggiungimento obiettivi regolatori (PRO), da redigere in caso di affidamento diretto/*in house* e nel quale vengono definiti gli obiettivi di efficienza ed efficacia (indicatori, livelli-obiettivo, *target*) e correlate prestazioni attese, nonché gli schemi di contabilità regolatoria. Con riferimento a tali strumenti, la delibera n. 120/2018 prevede, in particolare, le seguenti fasi:

1. al fine di redigere il PRO e il PEF (in caso di affidamento diretto/*in house* di servizi regionali su rete interconnessa) o il PEF simulato (in caso di procedura concorsuale), l'ente affidante richiede all'ART i parametri di efficienza pertinenti al contratto di servizio;
2. l'Autorità provvede a trasmettere i parametri richiesti entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta (salvo sospensioni sino a un massimo di sessanta giorni);
3. l'ente affidante, prima di stipulare il contratto di servizio o un suo aggiornamento/revisione, trasmette all'Autorità, in relazione alle fattispecie di cui al punto 1, il PRO e il PEF o il PEF simulato in tempo utile a consentire all'Autorità di formulare eventuali osservazioni, da rilasciare entro quarantacinque giorni dal relativo ricevimento;
4. l'impresa ferroviaria, operante sia su rete interconnessa sia su rete isolata, predisponde, entro sessanta giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio, la contabilità regolatoria mediante l'utilizzo del "sistema di monitoraggio dati dei trasporti" (SiMoT), disponibile sul portale dei servizi *online* dell'ART.



separazione contabile finalizzate a consentire, attraverso un'adeguata e corretta rappresentazione della contabilità, la verifica dell'assenza di sovvenzioni incrociate e del raggiungimento degli obiettivi dell'equilibrio finanziario.

L'Autorità, in applicazione delle misure della delibera n. 120/2018, ha elaborato, nel periodo di riferimento della presente Relazione, i parametri di efficienza a favore delle richiedenti regioni Abruzzo, Basilicata, Lombardia (richiesta parametri aggiornati), Toscana per l'affidamento a TFT e Molise.

Tra gli enti affidanti che avevano richiesto in precedenza i parametri di efficienza, la Puglia e il Friuli-Venezia Giulia hanno provveduto a stipulare i contratti di servizio, rispettivamente con le imprese FdG, FTM e con Trenitalia.

Dalle analisi dei piani pervenuti all'Autorità sono emerse alcune criticità, prontamente segnalate dall'ART ai soggetti interessati con puntuali indicazioni finalizzate a superare le problematiche rilevate.

Di seguito vengono qui riportate le principali tematiche oggetto di osservazione:

- i) determinazione dei valori di riferimento per la fissazione degli obiettivi (*target*) dei KPI<sup>243</sup>;
- ii) allocazione dei rischi sui livelli obiettivo dei KPI e relative misure di mitigazione;
- iii) orizzonti temporali di riferimento per raggiungimento e monitoraggio degli obiettivi dei KPI;
- iv) inserimento nel contratto di servizio di idonee previsioni volte a responsabilizzare l'impresa ferroviaria rispetto agli obiettivi dei KPI;
- v) individuazione del tasso di inflazione previsionale, suo andamento nel periodo di validità contrattuale e fonte utilizzata per la stima;
- vi) metodologia adottata per l'adeguamento tariffario;
- vii) attribuzione dei rischi nel confronto tra PEF e consuntivo annuale.

### 3.2.4 I profili applicativi della "relazione di affidamento" ex delibera n. 154/2019

Il perdurare degli effetti della pandemia sul settore del trasporto pubblico locale ha determinato la sospensione delle procedure di affidamento in corso ai sensi di quanto disposto dall'articolo 92, comma 4-ter, del d.l. n. 18/2020<sup>244</sup>. Alla sospensione delle procedure ha fatto seguito il ricorso alla proroga dei contratti di servizio vigenti.

Quanto alle procedure di affidamento, l'Autorità, con la richiamata delibera n. 154/2019 (misura 2.2), ha disposto che l'ente affidante predisponga una relazione di affidamento (**Focus 11**) volta a garantire adeguate condizioni di trasparenza e la valutazione della legittimità delle scelte adottate, relazione di affidamento che deve essere pubblicata sul sito *web* dell'ente affidante e contestualmente trasmessa all'Autorità che può formulare osservazioni entro 45 giorni dal ricevimento.

Con riferimento ai servizi su strada, all'ART sono pervenute le relazioni di affidamento per i servizi extraurbani affidati *in house* dalla provincia autonoma di Bolzano a SASA S.p.A. (c.d. lotto ecosostenibile); e per i servizi diTPL anno 2021 predisposta dall'Agenzia della mobilità piemontese, documento che, *inter alia*, offre una trattazione generale dei criteri e dell'impostazione metodologica che saranno adottati dall'ente per le future procedure di affidamento, nel rispetto della delibera n. 154/2019.

In riferimento, infine, ai servizi di TPL di competenza della provincia di La Spezia, destinati a essere affidati *in house* all'attuale gestore uscente ATC Esercizio S.p.A., si rileva come l'ente abbia trasmesso all'Autorità una prima versione della relazione di affidamento, avviando una fase d'interlocuzione, tuttora in corso, finalizzata a verificare l'effettiva applicabilità della delibera al contesto e, conseguentemente, a garantire la piena coerenza/completezza dei contenuti del documento rispetto alle misure regolatorie interessate.

Con riguardo alla città di Campobasso è pervenuta la relazione di affidamento inerente alla procedura di gara relativa al servizio pubblico urbano comunale, rispetto alla quale l'istruttoria sottesa al rilascio delle osservazioni da parte dell'Autorità risulta ancora in corso.

243 *Key performance indicator* – KPI (indicatore chiave di prestazione) è un indice che monitora l'andamento di un processo aziendale e che costituisce un termine di riferimento per individuare gli obiettivi di efficacia ed efficienza (cfr. lettera g) delle definizioni dell'allegato A alla delibera n. 120/2018).

244 Articolo 92, comma 4-ter: "fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza".



### Focus 11. La relazione di affidamento ex delibera n. 154/2019

La relazione di affidamento, di cui alla misura 2.2 della delibera n. 154/2019, consente all'Autorità di verificare la corretta applicazione della cornice regolatoria adottata ed è funzionale a garantire adeguate condizioni di trasparenza e la valutazione della legittimità delle scelte effettuate dall'ente affidante.

Allo stesso tempo, la relazione costituisce uno strumento per migliorare la gestione dei contratti di servizio e ridurre le asimmetrie informative (tra gli enti affidanti, il gestore uscente e le imprese affidatarie), che possono compromettere l'effettiva contendibilità delle procedure di gara.

I contenuti specifici della relazione dipendono prevalentemente dagli esiti della procedura di consultazione degli *stakeholder* (misura 4) e dalle modalità di affidamento scelte dall'ente preposto, presentandosi più articolati nel caso di procedure competitive rispetto a quelli dell'affidamento diretto o *in house*: in quest'ultimo caso i contenuti sono ulteriormente semplificati ove risultati affidatario il gestore uscente, in particolare avuto riguardo alla disciplina dei beni strumentali e al trasferimento del personale.

Risultano, infine, ancora in corso le attività propedeutiche all'avvio della procedura di affidamento dei servizi di TPL extraurbani e comunali nei comuni di competenza della regione Lazio, a eccezione di quelli di Roma Capitale. La regione Lazio, a tal fine, ha previsto un'aggregazione dei servizi in undici "unità di rete" cui seguiranno altrettanti lotti di affidamento in sede di gara.

Gli aspetti di maggior interesse emersi nel corso delle istruttorie condotte sugli affidamenti richiamati e che hanno formato oggetto di puntuali osservazioni da parte dell'Autorità, sono di seguito sintetizzati:

- i) contenuti del piano di accesso al dato<sup>245</sup>;
- ii) beni strumentali essenziali/indispensabili, con specifico riferimento alle condizioni di messa a disposizione del materiale rotabile (autobus), e del relativo valore di subentro;
- iii) trasferimento del personale dal gestore uscente al nuovo affidatario;
- iv) criteri di allocazione dei rischi e relative misure di mitigazione, anche in relazione agli impatti della pandemia sul settore;
- v) sistema di monitoraggio/verifica dei servizi di trasporto oggetto di affidamento e dei correlati investimenti in materiale rotabile e infrastrutture previsti dal PEF;
- vi) aggiornamento delle tariffe;
- vii) KPI di efficacia/efficienza.

Con riferimento ai servizi ferroviari, è pervenuta all'Autorità la relazione di affidamento dei servizi di trasporto

pubblico ferroviario della regione Lazio sulle due reti isolate "ex concesse" Roma-Lido e Roma-Viterbo. Nell'ambito della programmazione di tali affidamenti, la regione Lazio ha deciso di separare la gestione dei servizi di trasporto da quella delle infrastrutture, superando così il sistema preesistente fondato sulla gestione unica di ATAC S.p.A. sia del servizio che della rete. A tal fine, la regione Lazio ha previsto il trasferimento del ramo di azienda, concernente la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, alla società *in house* Azienda Strade Lazio S.p.A., e l'affidamento *in house* dei servizi di trasporto alla Compagnia Trasporti Laziali S.p.A. Il subentro è previsto a partire dal 1° luglio 2022 e avrà durata decennale.

Con riferimento ai servizi ferroviari della regione Veneto, l'ente affidante IV ha trasmesso all'Autorità la relazione di affidamento, mediante gara, relativa al servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale sulle linee Adria-Ve.Mestre-Venezia Santa Lucia, Rovigo-Chioggia, Rovigo-Verona, nonché a una quota dei servizi tra Venezia Mestre e Venezia Santa Lucia, attualmente ricadenti nel contratto di servizio di Trenitalia nell'ambito dei servizi di trasporto pubblico su rete ferroviaria nazionale, ma svolti in subappalto dalla società *in house* Sistemi Territoriali S.p.A. che rappresenta pertanto il gestore uscente dei servizi oggetto della procedura.

L'aspetto maggiormente rilevante dell'affidamento è rappresentato dalla scelta della regione Veneto di affidare tramite procedura di gara i servizi in questione, abbandonando così il precedente modello dell'affidamento *in house*. Il relativo bando di gara è stato pubblicato nel mese di gennaio 2022 e prevede una durata di dieci anni (2023-2032) del contratto con opzione per ulteriori cinque anni.

<sup>245</sup> Nell'ambito della consultazione propedeutica al procedimento di affidamento dei servizi, l'ente affidante definisce "il piano di accesso al dato", specificando le modalità di accesso da parte di terzi ai dati, alle informazioni e ai documenti.



Con riferimento ai servizi ferroviari della regione Friuli-Venezia Giulia è pervenuta all'Autorità la relativa relazione di affidamento comprensiva anche, a partire dal 1° gennaio 2022, dei servizi c.d. "indivisi"<sup>246</sup> per la quota afferente al territorio regionale. Tale conferimento non modifica il volume d'offerta complessivo ma consente il mantenimento da parte della regione di una gestione diretta della pianificazione del servizio, nell'ambito del medesimo contratto di servizio, di ulteriori 2,4 milioni di treni\*km precedentemente di competenza dello Stato. Il trasferimento delle risorse necessarie alla realizzazione di tali servizi e al rinnovo del materiale rotabile è disciplinato da uno specifico accordo di programma tra il MIMS e la regione.

Con riguardo ai contenuti delle relazioni pervenute l'Autorità ha fornito specifiche osservazioni concernenti, in particolare, le seguenti tematiche:

- i) KPI di efficienza e correlato meccanismo di penali;
- ii) allocazione dei rischi e relative misure di mitigazione;
- iii) misure di flessibilità nella programmazione del servizio;
- iv) contenuti del piano di accesso al dato;
- v) contenuti del piano operativo per l'accessibilità;
- vi) monitoraggio del servizio e relativo sistema delle penali;
- vii) manutenzione del materiale rotabile;
- viii) servizi sostitutivi e in subappalto.

Si rappresenta, infine, che all'Autorità non sono ancora pervenute le relazioni di affidamento propedeutiche alle procedure concernenti i servizi regionali della regione Puglia a FSE e della regione Lombardia a TN.

### **3.2.5 Il recepimento nei nuovi contratti di servizio delle misure dell'Autorità sulle condizioni minime di qualità**

La delibera n. 16/2018 disciplina le condizioni minime di qualità da prevedere nei contratti di servizio relativi al trasporto pubblico ferroviario soggetto a OSP. Le misure di regolazione ivi previste si applicano ai contratti di servizio sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della richiamata delibera.

Allo stato risultano sottoscritti tredici contratti di servizio cui si applicano le misure ex delibera n. 16/2018. Di questi, tre sono relativi ai servizi esercitati su reti ferroviarie c.d. "ex concesse" (una in regione Campania, e due nella regione Puglia), mentre i restanti affidamenti riguardano

servizi regionali su rete nazionale e riferiti alle seguenti regioni: Lazio, Sicilia, Campania, Calabria, Marche, Puglia, Umbria, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia.

Nell'ultimo anno i contratti sottoscritti che ricadono nell'ambito di applicazione della delibera n. 16/2018 più volte richiamata sono stati affidati dalla regione Friuli-Venezia Giulia a Trenitalia e dalla regione Puglia alle imprese FTM e FdG.

Il monitoraggio effettuato dall'Autorità, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla trasparenza, ha evidenziato un adeguato livello di conformità alla delibera n. 16/2018. Tuttavia, si rileva una significativa eterogeneità nel livello di adempimento alle previsioni di cui alle misure regolatorie, in particolare con riferimento agli aspetti di monitoraggio e consuntivazione dei dati di qualità, delle penali erogate, nonché delle informazioni di sintesi richiamate dalla misura 10 della delibera. Gli effetti della pandemia da Covid-19 hanno inciso anche sulle attività di pubblicazione e comunicazione relative ai contratti di servizio determinando un rallentamento delle istruttorie.

I monitoraggi effettuati dall'Autorità hanno evidenziato:

- i) con riferimento agli esercizi 2018 e 2019, risultano pubblicati i dati consuntivi e il relativo ammontare delle penali erogate, i risultati delle indagini di soddisfazione dell'utenza, nonché l'aggiornamento dello schema sintesi e dei principali indicatori gestionali, per tutti i contratti di servizio interessati;
- ii) con riguardo all'esercizio 2020, è stato presentato lo schema di sintesi per tutti i contratti interessati. Per cinque contratti di servizio sono stati pubblicati i consuntivi completi degli indicatori e delle penali erogate; per ulteriori quattro, i dati risultano ancora in fase di consolidamento. La pubblicazione dei principali indicatori gestionali risulta, per tutti i contratti, ancora parziale e in fase di completamento;
- iii) in relazione all'esercizio 2021, non sono ancora disponibili i dati consuntivi e gli aggiornamenti dei vari documenti di sintesi e relativi agli indicatori gestionali.

La delibera n. 16/2018 si occupa anche delle condizioni minime di qualità che i gestori delle infrastrutture devono assicurare. In particolare, questi ultimi sono chiamati al rispetto dei seguenti obblighi: informare adeguatamente i cittadini all'interno della stazione; garantire condizioni

<sup>246</sup> Si tratta di servizi di trasporto ferroviario interregionale tra le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto, precedentemente gestiti dall'allora MIT, per i quali è stata prevista la ripartizione a ciascuna di tali regioni dall'articolo 1, comma 683, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in attuazione dell'articolo 9, comma 7, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111.



minime di pulizia e *comfort* nei locali aperti al pubblico in stazione, condizioni minime per consentire l'accessibilità in autonomia alle stazioni per tutti gli utenti, in particolare le PMR, condizioni minime per garantire un adeguato servizio di assistenza per le PMR, condizioni minime di sicurezza all'interno della stazione.

Le condizioni minime di qualità sono previste nei contratti tra gestore dell'infrastruttura ed ente affidante, tra cui, tipicamente, l'accordo quadro. Relativamente al gestore infrastruttura nazionale RFI, come anche specificato nell'"accordo quadro tipo per i servizi di trasporto OSP", predisposto dal gestore nell'ambito del PIR, le condizioni minime di qualità trovano la loro descrizione all'interno nell'allegato G all'accordo quadro.

A tale proposito, nel periodo di riferimento della presente Relazione, tra nuove sottoscrizioni e/o integrazioni di

preesistenti contratti, sono nove gli accordi quadro (servizi OSP delle regioni Toscana, Sicilia, Piemonte, Marche, Liguria, Campania, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, e della Provincia autonoma di Trento) che recepiscono le misure regolatorie di cui alla delibera n. 16/2018 con le modalità descritte in **Tabella 8**, ove sono riportati anche i principali elementi di ciascun accordo vigente stipulato da RFI con gli enti di competenza. Si rappresenta, inoltre, che a ottobre del corrente anno si concluderà il periodo di prima applicazione delle misure regolatorie agli accordi quadro vigenti, nel corso del quale le parti sono state chiamate a definire i *target* degli indicatori e il valore economico unitario delle penali. Ai sensi della misura 15.3 della delibera, nel rispetto del principio di trasparenza, il gestore dell'infrastruttura e l'ente affidante dovranno pubblicare sui propri siti *web*: gli indicatori e i livelli *target*, i valori consuntivi raggiunti per ogni indicatore, le eventuali penali comminate.

**Tabella 8. Accordi quadro vigenti: dati previsionali**

Regione/ titolare AQ	Segmento mercato	Data prima sottoscrizione	Durata originaria	Dati da AQ vigente						
				Produzione da capacità iniziale		Produzione a capacità a regime	Pedaggio totale annuale	Pedaggio unitario medio [€/ treno*km]	Velocità commerciale media [km/h]	Recepimento CMQ/delibera 16/2018
				[treni*km]	[treni*km]	[€]				
Abruzzo	TPL	08/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	5.014.805	5.200.000	10.459.352	2,1	58,9	Richiamate nell'Allegato G	
Basilicata	TPL	21/12/2017	09/12/2018 08/12/2023	Su rete a scartamento ordinario	1.826.712	1.844.980	3.419.777	1,9	56,8	No, sottoscrizione antecedente
				Su rete a scartamento ridotto	97.420	97.420				
Calabria	TPL	26/09/2018	15/12/2019 8/12/2029	6.304.411	7.250.071	12.171.510	1,9	61,9	Non ancora recepite	
Campania	TPL	10/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	10.859.633	11.420.614	31.214.028	2,9	51,4	Richiamate nell'Allegato G	
Emilia- Romagna	TPL	06/02/2014	11/12/2016 12/12/2026	15.039.179	16.129.449	45.268.888	3,0	n.p. <sup>2</sup>	No, sottoscrizione antecedente	
FVG	TPL	03/02/2016	10/12/2017 10/12/2033	5.847.073	6.230.000	15.637.566	2,7	66,8	Richiamate nell'Allegato G a seguito di atto integrativo nel 2022	
Lazio	TPL	22/02/2018	09/12/2018 8/12/2023	18.563.718	19.491.904	58.999.904	3,2	54,7	Non ancora recepite	
Liguria	TPL	10/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	7.131.484	8.253.266	20.421.023	2,9	45,2	Richiamate nell'Allegato G	





Regione/ titolare AQ	Segmento mercato	Data prima sottoscrizione	Durata originaria	Dati da AQ vigente					
				Produzione da capacità iniziale		Produzione a capacità a regime	Pedaggio totale annuale	Pedaggio unitario medio [€/treno*km]	Velocità commerciale media [km/h]
				[treni*km]	[treni*km]	[€]			
Lombardia	TPL	12/03/2020	13/12/2020 13/12/2025	33.785.765	38.985.993	82.099.409	2,4	51,2	Richiamate nell'Allegato G in fase di definizione al momento della sottoscrizione nel 2022
Marche	TPL	10/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	4.272.090	4.837.456	9.025.661	2,1	63,7	Richiamate nell'Allegato G
Molise	TPL	28/07/2017	09/12/2018 08/12/2023	2.272.247	2.600.000	3.198.624	1,41	67,6	No, sottoscrizione antecedente
Piemonte	TPL	10/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	SFM 5.792.206 SFR 13.153.142	19.321.754	17.467.677 34.132.451	2,7	60,6	Richiamate nell'Allegato G
Sardegna	TPL	06/05/2020	13/12/2020 13/12/2025	3.857.629	4.400.000	7.403.347	1,9	67,3	Allegato G in fase di integrazione al momento della sottoscrizione
Sicilia	TPL	10/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	10.907.935	11.998.729	20.635.368	1,9	58,1	Richiamate nell'Allegato G
Toscana	TPL	09/03/2022	11/12/2022- 11/12/2027	22.321.967	n.p.	63.107.458	2,8	61	Richiamate nell'Allegato G
Umbria	TPL	26/01/2015	11/12/2016- 12/12/2026	3.672.507	3.856.132	8.607.290	2,3	n.p.	No, sottoscrizione antecedente
Valle d'Aosta	TPL	20/12/2017	9/12/2018- 8/12/2023	1.509.269	n.p.	4.043.651	2,7	60	No, sottoscrizione antecedente
Veneto	TPL	22/11/2016	10/12/2017- 11/12/2027	15.735.630	16.207.699	38.905.955	2,5	58	No, sottoscrizione antecedente
Prov. Bolzano	TPL	04/05/2015	11/12/2016- 14/12/2025	3.817.302	4.195.986	8.404.369	2,20	n.p.	No, sottoscrizione antecedente
Prov. Trento	TPL	10/03/2022	11/12/2022 11/12/2027	2.463.443	n.p.	4.644.898	1,9	54	Richiamate nell'Allegato G
Trenitalia	MLP OSP	12/03/2021	12/12/2021 12/12/2026	Servizi diurni 16.413.289	n.p.	56.412.474	3,4	n.p.	Non ancora recepite
				Servizi notturni 8.546.768	n.p.	14.469.679	1,7	n.p.	

<sup>1</sup> CMQ: condizioni minime di qualità; n.p.: non previsto.<sup>2</sup> non previsto.

Fonte: elaborazione ART su dati accordi quadro



### 3.2.6 L'applicazione degli obblighi di contabilità regolatoria definiti dall'Autorità

Analogamente a quanto previsto per il trasporto marittimo, di cui ci si è già occupati nel corso della presente Relazione, anche per il trasporto ferroviario e su strada sono previsti specifici obblighi di tenuta della contabilità regolatoria<sup>247</sup>.

La raccolta dei dati relativi alla contabilità regolatoria conseguente all'entrata in vigore delle misure sulla separazione contabile è avvenuta per il settore del trasporto ferroviario a partire dall'esercizio 2019, mentre per il trasporto su strada, la cui disciplina sugli obblighi di contabilità regolatoria è stata interessata da un processo di revisione conclusosi con l'approvazione della delibera n. 113/2021, la raccolta dei dati ha preso avvio solo dall'anno in corso, mediante l'utilizzo del "sistema di monitoraggio dati dei trasporti" (SiMoT), accessibile attraverso il portale dei servizi *on line* dell'Autorità, nella sezione denominata "contabilità regolatoria delle imprese di TPL su strada" appositamente sviluppata<sup>248</sup>.

L'avvio di tale attività ha, infatti, richiesto, in conformità a quanto previsto dalla delibera n. 154/2019, la consolidazione dei prospetti con schemi differenziati in relazione alla produzione e alla dimensione dell'impresa<sup>249</sup>.

La fase iniziale della procedura è consistita in una prima ricognizione delle imprese gravate dall'obbligo della tenuta della contabilità regolatoria, anche alla luce della nuova definizione di impresa affidataria derivante dalla revisione dell'atto di regolazione, al fine di consentire

l'accesso al sistema e la raccolta di informazioni propedeutiche alle successive fasi, con riferimento in particolare alla dimensione dell'impresa, al numero dei contratti e alle caratteristiche degli stessi.

### 3.2.7 Le determinazioni dell'Autorità sul WACC ai fini del calcolo delle compensazioni

La misura 17.1 della delibera n. 154/2019 dispone che l'Autorità definisca il valore del tasso di remunerazione, per i singoli settori del trasporto ferroviario e su strada, da applicare al CIN per la determinazione dell'utile ragionevole da riconoscere ai titolari del servizio nell'ambito del PEF simulato da parte degli enti affidanti.

In linea con la prassi dell'ART, il tasso di remunerazione del CIN è determinato nella forma del WACC e, con riferimento al capitale di rischio, utilizzando la metodologia del modello per la determinazione del prezzo per le risorse finanziarie (*capital asset pricing model - CAPM*).

In considerazione delle peculiarità dei mercati dei servizi TPL ferrovia e strada, caratterizzati da un elevato numero di operatori economici, il WACC, diversamente dal settore del trasporto marittimo ove è determinato su apposita richiesta dell'ente affidante, viene determinato su iniziativa dell'Autorità e pubblicato sul suo sito *web* istituzionale.

I valori annuali del WACC nominale *pre-tax*, distinti per trasporto su strada e per ferrovia, rilasciati dall'Autorità a partire dall'entrata in vigore della delibera n. 154/2019 sono elencati nella **Tabella 9**. Per entrambe le modalità si è rilevata una riduzione dei valori nel tempo.

**Tabella 9. Valori del WACC rilasciati dall'Autorità ex misura 17.1 della delibera n. 154/2019**

Anno	Delibera ART	Data rilascio	WACC nominale <i>pre-tax</i>	
			strada	ferrovia
2020	delibera n. 65/2020	12/3/2020	6,15%	6,23%
2021	delibera n. 33/2021	11/3/2021	5,76%	5,93%
2022	delibera n. 35/2022	10/3/2022	5,52%	5,86%

247 Cfr. la misura 4 della delibera n. 120/2018 per il settore del trasporto ferroviario e la misura 12 della delibera n. 154/2019 per il settore del trasporto su strada.

248 <https://www.autorita-trasporti.it/altri-servizi-on-line/>

249 <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2021/08/Annesso-3-testo-consolidato.pdf>



### 3.3 IL SERVIZIO DI TAXI E IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NON DI LINEA

Relativamente al servizio taxi, l'articolo 37, comma 2, lettera m) del decreto istitutivo dispone, tra l'altro, che comuni e regioni provvedono ad adeguare il servizio taxi, nel rispetto dei principi contenuti nella stessa lettera m), previa acquisizione di un parere dell'Autorità.

Dall'analisi dell'attività consultiva condotta dall'ART sono emerse diversità di approccio nell'analisi del servizio e nella valutazione dell'adeguatezza dell'offerta alle esigenze della domanda. Inoltre, è risultata evidente la carenza di dati sul mercato di riferimento con rilevanti conseguenze sulla coerenza delle scelte adottate.

Al fine di superare le delineate criticità, l'Autorità ha definito *"Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per regioni ed enti locali"*<sup>250</sup> finalizzate a fornire una metodologia, a supporto degli enti territoriali, che tiene conto anche delle diverse dimensioni territoriali.

#### 3.3.1 La definizione delle linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi

Con l'avvio del procedimento per la definizione delle linee guida in materia di taxi è stata indetta una consultazione terminata il 31 gennaio 2022, che ha visto la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, quali comuni, regioni, associazioni di categoria, consumatori, rappresentanti delle piattaforme tecnologiche, consulenti del settore.

La consultazione si è incentrata sulle seguenti tematiche:

- i) il ruolo delle piattaforme di intermediazione nel settore del servizio taxi;
- ii) le clausole di esclusiva;
- iii) le possibili criticità sottese al tema generale della disponibilità dei dati (onerosità e obbligatorietà della loro fornitura);
- iv) gli aspetti di sostenibilità economica dal punto di vista degli operatori, da considerare ai fini della definizione del contingente e della struttura tariffaria;
- v) la necessità di subordinare l'aumento del contingente a interventi su altri fattori, anche esogeni, che influenzano il livello di servizio;
- vi) la struttura tariffaria e la scontistica applicabile anche su iniziativa degli operatori.

Le linee guida stabiliscono una metodologia multidimensionale, in base alla quale le valutazioni effettuate dagli enti territoriali competenti, sull'adeguatezza del servizio alle esigenze della domanda e sull'individuazione dei bacini di riferimento, devono essere precedute da un'analisi di mercato che si fonda sull'analisi della domanda (reale e potenziale) e dell'offerta potenziale (intesa come derivante dall'applicazione di misure di flessibilità del servizio a contingente invariato).

Le linee guida forniscono, inoltre, indicazioni in merito alla struttura tariffaria, ribadendo il ruolo del "tariffario" come strumento di riferimento per tariffe da considerarsi massime che, unitamente alla definizione di regole concernenti la scontistica, consentono agli operatori un maggiore grado di flessibilità, nel rispetto ed entro i limiti di quanto previsto dal regolamento e dagli altri provvedimenti adottati dal soggetto competente e in ottemperanza alle regole di trasparenza nei confronti degli utenti.

Le linee guida tengono conto, altresì, degli aspetti di sostenibilità ambientale e di inclusività sociale, prevedendo disposizioni a garanzia dell'accesso al servizio taxi da parte delle PMR. In particolare, al fine di stimolare un'organizzazione del servizio che contemperi, a un tempo, le esigenze di mobilità e gli aspetti di sostenibilità ambientale, vengono suggeriti strumenti flessibili – come, ad esempio, la differente programmazione del servizio, la turnazione, le licenze temporanee, la condivisione dei mezzi – da attuare prima di procedere all'aumento del contingente.

Infine, si è evidenziata l'importanza dell'attivazione di processi di monitoraggio sistematico del servizio, della qualità dello stesso e dei dati necessari per le attività di programmazione e controllo. È infatti necessario che il soggetto competente disponga di un adeguato apparato informativo, funzionale a supportare gli atti di programmazione del servizio.

L'applicazione della metodologia ART consentirà, infine, di uniformare le procedure, ivi comprese quelle sottese al rilascio del parere dell'Autorità ai sensi del già richiamato articolo 37, comma 2, lettera m), del d.l. n. 201/2011, agevolando eventuali analisi di *benchmark*. In coerenza con il contenuto delle linee guida, sul sito web istituzionale dell'Autorità sono a disposizione degli *stakeholder* le risposte alle FAQ ricevute.



### 3.3.2 L'attività consultiva dell'Autorità: i pareri a regioni e comuni

In relazione all'attività consultiva a favore di regioni e comuni svolta dall'Autorità ai sensi della norma istitutiva, nella **Tabella 10** qui in calce vengono indicati gli estremi dei pareri richiesti all'ART.

Passando all'analisi dell'attività consultiva condotta dall'Autorità, si segnala il parere n. 18/2021<sup>251</sup>, espresso in favore del comune di Genova, che ha riguardato criteri e modalità di calcolo del nuovo sistema tariffario e delle tariffe fisse per determinate destinazioni, in particolare in relazione all'aumento dei livelli tariffari, che l'ART ha considerato congrui. Nel corso del parere l'Autorità ha anche fornito indicazioni relative a differenti e più efficienti possibili declinazioni della nuova tariffa denominata "taxi al volo"; infine, ha sollecitato il comune di Genova ad adeguare le norme regolamentari ai principi di cui all'articolo 37, comma 2, lettera m), del citato d.l. n. 201/2011.

Con riferimento, invece, alla richiesta di parere formulata dal comune di Forte dei Marmi, avente a oggetto l'aggiornamento del regolamento del servizio taxi, l'Autorità, con il parere n. 3/22<sup>252</sup>, ha fornito indicazioni sulle modalità di richiesta del servizio, sulla pubblicazione del tariffario, sulla necessità di indicare la frequenza di aggiornamento delle tariffe, sulla possibilità di riduzione del prezzo del servizio rispetto alla tariffa indicata dal tassametro (considerato che le tariffe stabilite in via amministrativa costituiscono importi massimi), sui criteri per la definizione delle tariffe predeterminate. Inoltre, l'ART ha formulato indicazioni in merito a una più efficiente gestione del servizio.

Il parere dell'Autorità n. 4/2022<sup>253</sup> rilasciato al Comune di Rio in relazione all'adozione del nuovo regolamento del servizio taxi, a seguito della fusione degli estinti Comuni di Rio nell'Elba e di Rio Marina ha fornito prescrizioni sull'accessibilità del servizio da parte delle PMR, sulla necessità di correlare gli aggiornamenti delle tariffe agli indici dei prezzi al consumo e alla qualità del servizio, sui criteri per la definizione delle tariffe predeterminate, sulla possibilità di riduzione del prezzo del servizio rispetto alla tariffa indicata dal tassametro, sulla necessità di indicare la frequenza di aggiornamento periodico della carta dei servizi, nonché sull'esigenza di una maggior trasparenza in merito agli obblighi del tassista. Inoltre, l'ART ha formulato osservazioni in merito alla creazione di un bacino sovracomunale comprensivo di tutto il territorio isolano, di avvio del servizio di taxi *sharing*, oltreché alla previsione del monitoraggio periodico e sistematico di dati di domanda e offerta.

Correlativamente, l'Autorità ha fornito supporto agli enti territoriali finalizzato a conformare la regolamentazione del servizio taxi ai principi e criteri espressi nell'ambito dell'attività consultiva. A tal fine, l'ART ha fornito indicazioni sul sistema di aggiornamento tariffario, sugli indicatori di qualità, sulla metodologia per la determinazione delle tariffe predeterminate e sull'opportunità di introdurre massimi tariffari.

### 3.3.3 L'esercizio dei poteri di legittimazione processuale attiva

L'articolo 37, comma 2, lettera n), del d.l. n. 201/2011 attribuisce all'Autorità la legittimazione processuale attiva all'impugnazione, presso il TAR Lazio, dei provvedimenti adottati dagli enti territoriali in violazione delle prescrizioni di cui ai numeri 1, 2, 3 e 4 della citata lettera n).

**Tabella 10. Servizio di taxi. Pareri adottati dall'Autorità dal 6 agosto 2021 al 15 giugno 2022**

Richiedente	Oggetto	Riferimento	Data emissione
Comune di Genova	adeguamento tariffario e istituzione di nuove tariffe fisse del servizio taxi	18/2021	4/11/2021
Comune di Forte di Marmi	nuovo regolamento	3/2022	7/4/2022
Comune di Rio	nuovo regolamento	4/2022	21 aprile 2022

251 Parere n. 18/2021 del 4 novembre 2021 "Parere al Comune di Genova in materia di adeguamento tariffario ed istituzione di nuove tariffe fisse del servizio taxi, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni".

252 Parere n. 3/22 del 7 aprile 2022 "Parere al Comune di Forte dei Marmi sul regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto non di linea, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni".

253 Parere n. 4/2022 del 21 aprile 2022 "Parere al Comune di Rio sul regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici non di linea per il trasporto di persone mediante autoservizi e natanti, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni".



Conseguentemente, nel caso in cui gli enti territoriali non procedano a interpellare preventivamente l'Autorità oppure non si adeguino al parere da essa espresso, quest'ultima può rivolgersi al giudice amministrativo al fine di richiedere la verifica di legittimità degli atti adottati dal comune o dalla regione. Il rimedio processuale assicura la cogenza del parere dell'ART e costituisce strumento di *enforcement*.

Nel merito della attività svolte, l'Autorità ha impugnato la delibera della giunta comunale di Genova<sup>254</sup>, rilevando la difformità rispetto al parere n. 18/2021 quanto ai profili attinenti alla struttura tariffaria, alle tariffe predefinite, nonché alla corretta e trasparente pubblicizzazione delle tariffe. In merito al tema della tariffa fissa, l'ART aveva evidenziato come la correlazione di tale tipologia tariffaria con la (necessaria) presenza di un numero minimo di tre passeggeri non fosse coerente con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, nella misura in cui introduceva un sistema tariffario discriminatorio nei confronti degli utenti, singoli o in coppia, comprimendone il relativo diritto alla mobilità.

Da ultimo si segnala l'intervento *ad opponendum* proposto dall'Autorità nell'ambito del giudizio instaurato, di fronte al TAR Toscana, da alcuni esponenti della categoria del servizio di noleggio con conducente per l'annullamento del regolamento "per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto non di linea"<sup>255</sup> del comune di Lucca.

L'Autorità, con i pareri n. 7/2018 e n. 9/2020, aveva evidenziato come il regolamento del comune di Lucca non consentisse l'utilizzo di piattaforme tecnologiche per la prenotazione e acquisizione del servizio taxi, restringendo così la libertà di organizzazione del servizio e incidendo sulla sua qualità, posto che gli utenti venivano privati di una modalità agile di prenotazione. L'ART aveva, pertanto, impugnato il regolamento di fronte al TAR del Lazio, giudizio che, a fronte delle modifiche introdotte dal comune nel corso del giudizio stesso, si era concluso per la sopravvenuta cessata materia del contendere (TAR Lazio, sentenza 6 luglio 2020, n. 8174).

Nei contenziosi richiamati, l'Autorità ha stigmatizzato l'utilizzo esclusivo del servizio radiotaxi, posto che questa pratica finisce per introdurre ostacoli all'apertura del mercato inibendo lo sviluppo di ogni ulteriore strumento di raccolta della domanda. Inoltre, l'uso del servizio radiotaxi finisce per ripercuotersi sulla qualità e sull'efficienza del servizio offerto nonché, in definitiva, sulla stessa categoria dei tassisti, atteso che la disponibilità di una pluralità di strumenti di raccolta condurrebbe a un aumento della domanda.

A tale riguardo, si rammenta che la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenze n. 3501/2020, n. 3502/2020 e n. 3503/2020 del 4 giugno 2020) e gli indirizzi espressi dalla Commissione europea nella comunicazione 2022/C 62/01 sottolineano i rischi derivanti dall'uso esclusivo del servizio di radiotaxi, in quanto l'imposizione del vincolo all'uso di tale sistema, nel rapporto tra cooperativa e tassista, finisce per restringere il confronto concorrenziale limitando le occasioni di incontro tra domanda e offerta.

A conclusione della vicenda nella quale l'Autorità ha proposto il proprio intervento, con le sentenze n. 337 e n. 339 del 17 marzo 2022, il TAR Toscana, accogliendo parzialmente i ricorsi presentati dagli esponenti del comparto NCC, ha riconosciuto l'opportunità che il quadro regolatorio della disciplina in materia di servizio taxi venga rivisto alla luce della liberalizzazione dei servizi promossa sulla spinta dell'Unione europea e ha riconosciuto che la tradizionale distinzione tra il servizio taxi, servizio pubblico caratterizzato dal principio di universalità, e il servizio NCC, contraddistinto all'opposto dal contatto diretto col cliente in un'ottica meramente privatistica, non è superata dall'uso di piattaforme tecnologiche anche per la chiamata dei taxi.

254 Parere n. 4/2022 del 21 aprile 2022 "Parere al Comune di Rio sul regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici non di linea per il trasporto di persone med-Delibera della giunta comunale di Genova n. 300 del 18 novembre 2021, avente a oggetto "l'adeguamento tariffario e l'istituzione di nuove tariffe fisse per il servizio taxi".

255 Approvato con delibera del consiglio comunale n. 47 del 4 maggio 2021, in seguito al parere dell'Autorità n. 9/2020 del 19 novembre 2020 "Parere al Comune di Lucca sul regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto non di linea, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni".



## 4. I DIRITTI DEI PASSEGGERI E DEGLI UTENTI

### 4.1 LE FUNZIONI DI REGOLAZIONE E DI *ENFORCEMENT* DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI DIRITTI DEI PASSEGGERI E DEGLI UTENTI DEI SERVIZI DI TRASPORTO

Nell'ambito della disciplina europea che tutela i diritti degli utenti dei servizi di trasporto, l'Autorità svolge le funzioni di organismo nazionale *National enforcement bodies* (NEB), responsabile della corretta esecuzione dei regolamenti UE in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne. In tale veste, esercita funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, del regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e del regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, ed è provvista, tra l'altro, di poteri afflittivi - nella specie, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie - attivabili secondo i procedimenti che la stessa Autorità ha stabilito con propri regolamenti (cfr. Tabella 11 *infra*). Da tale competenza esula quella relativa ai diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, il cui organismo responsabile è attualmente individuato nell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)<sup>256</sup>.

In materia di diritti degli utenti dei servizi di trasporto, l'Autorità esercita anche funzioni di regolazione *ex ante*. Si fa riferimento, in particolare, ai compiti di cui all'articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto istitutivo, che le attribuisce il potere di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto<sup>257</sup>.

A tale specifica funzione è correlato, non solo il potere di irrogare sanzioni, ma anche il potere di ordinare la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni eventualmente assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le opportune misure di ripristino e adottando, in casi straordinari, provvedimenti di natura cautelare (cfr. articolo 37, comma 3, lettera f), della norma istitutiva). Tali ulteriori poteri di *enforcement* sono strumentali alla concreta rimozione della violazione conseguente all'infrazione ovvero, più in generale, a far sì che le imprese si conformino effettivamente agli atti di regolazione.

**Tabella 11. Le fonti europee, nazionali e i regolamenti dell'Autorità in materia di tutela dei diritti dei passeggeri**

Modalità di trasporto	Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio	Norma nazionale di esecuzione	Regolamento sul procedimento sanzionatorio
Ferroviario	(CE) n. 1371/2007 *	d. lgs. n. 70/2014	delibera n. 52/2014 del 4/7/2014
Autobus	(UE) n. 181/2011	d. lgs. n. 169/2014	delibera n. 4/2015 del 20/1/2015
Mare e vie navigabili interne	(UE) n. 1177/2010	d. lgs. n. 129/2015	delibera n. 86/2015 del 15/10/2015

\* Con effetto dal 7 giugno 2023, il regolamento (CE) n. 1371/2007 sarà sostituito dal regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione).

256 Per quanto attiene alla tutela dei diritti dei passeggeri del settore aereo, il decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69 "Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato", nel dare esecuzione al regolamento (CE) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, ha individuato nell'ENAC l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento europeo.

257 Analoghe disposizioni sono state previste, in via generale, per tutte le autorità di regolazione dei servizi pubblici dall'articolo 8 del d.l. n. 1/2012 di poco successivo alle disposizioni appena richiamate.



Alla data della presente Relazione, l'attività di cui sopra (che sarà illustrata più diffusamente *infra*) ha riguardato le tematiche e le tipologie di servizi esposti nella seguente **Tabella 12**.

Si segnala come l'attività di regolazione *ex ante* abbia ampliato, tra l'altro, l'ambito di applicazione dei regolamenti europei in materia di tutela dei passeggeri, con previsioni ulteriori a loro favore, previsioni che in alcuni casi sono state riconosciute anche a livello europeo, trovando spazio fra le quattordici buone pratiche da implementare per sostenere una più ampia, completa e coerente protezione dei passeggeri, nell'ambito del quadro istituito dai regolamenti europei<sup>258</sup>.

A integrazione delle predette funzioni di regolazione e di *enforcement*, l'Autorità è coinvolta, in via consultiva, nell'attuazione delle norme UE inerenti alla tutela dei diritti dei consumatori, alle quali è stata data esecuzione in Italia con il codice del consumo (d.lgs. n. 206/2005 e s.m.i.). In tale ambito, attribuito alla competenza primaria dell'AGCM, l'Autorità esprime il proprio parere con riguardo all'accertamento delle pratiche commerciali scorrette che investono il settore dei trasporti (articolo 27, comma 1, del codice del consumo)<sup>259</sup>. Sull'attività svolta nell'esercizio della su menzionata funzione consultiva si riferirà più diffusamente nel prosieguo della presente Relazione. Inoltre, è chiamata a contribuire all'istituzione di strumenti deflattivi del contenzioso tra esercenti e utenti, in attuazione del disposto dell'articolo 37, comma 3, lett. h), del

decreto istitutivo, secondo il quale l'Autorità “[...] favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione” delle relative controversie.

Infine, come le altre Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, l'ART svolge “attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del receimento e della attuazione della normativa comunitaria” (articolo 2, comma 6, della l. n. 481/1995). Questa competenza, ulteriormente specificata nei decreti legislativi n. 70/2014<sup>260</sup>, n. 169/2014 e n. 129/2015<sup>261</sup>, è stata esercitata anche in materia di tutela dei diritti dei passeggeri (atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 5 dicembre 2018), per evidenziare, in particolare, la scarsa efficacia del sistema sanzionatorio posto a presidio dei regolamenti europei che disciplinano i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne. Le stesse considerazioni, riviste anche alla luce dell'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni, sono state altresì illustrate, più di recente, in occasione delle ultime audizioni dell'8 e 17 febbraio 2022 (presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti della Camera dei deputati e presso la Commissione 10<sup>th</sup> Industria, commercio, turismo, del Senato della Repubblica), nel corso delle quali si è evidenziato, ancora una volta, come l'attuale apparato sanzionatorio verso i soggetti che violano i diritti dei passeggeri sia irrisorio e privo di deterrenza e necessiti di un intervento legislativo che rafforzi i poteri sanzionatori dell'Autorità.

**Tabella 12. Atti di regolazione adottati dall'Autorità in materia di tutela dei diritti dei passeggeri**

Oggetto del provvedimento	Delibera di riferimento
Contenuto minimo dei diritti dei passeggeri in possesso di abbonamenti su linee ferroviarie AV	delibera n. 54/2016 del 12/5/2016
Contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto via ferrovia connotati da OSP	delibera n. 106/2018 del 9/11/2018
Contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto via mare con riguardo al trattamento dei reclami	delibera n. 83/2019 del 4/7/2019
Contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus con riguardo al trattamento dei reclami	delibera n. 28/2021 del 25/2/2021

258 Cfr. documento “*Study on the EU regulatory framework for passenger rights – Comparative analysis of good practices*” predisposto da Steer Group per la Commissione europea e pubblicato nel mese di giugno 2021, *Summary of retained good practices* pag. 162, punto 7.20, tab. 7.188: vedasi il riferimento alla necessità che gli operatori informino immediatamente e proattivamente, attraverso più canali, i passeggeri del diritto di scegliere fra proseguire il viaggio o ottenere il rimborso (cfr. misura 4 della delibera n. 106/2018 n. 106/2018 del 9 novembre 2018 “*Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 43/2018. Approvazione di ‘Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie’*”).

259 Il Protocollo di collaborazione in essere tra AGCM e Autorità di regolazione dei trasporti, la cui vigenza è stata rinnovata per un triennio proprio nel corso del periodo di riferimento, definisce il quadro della collaborazione tra le due Istituzioni anche con riferimento all'esercizio delle competenze di cui trattasi.

260 Decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70 “*Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*”.

261 Decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129 “*Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne*”.



## Focus 12. Possibili evoluzioni del sistema sanzionatorio

Sul tema della debolezza del regime sanzionatorio correlato alla violazione dei regolamenti europei che disciplinano i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne, l'Autorità si è espressa più volte, a partire dal citato atto di segnalazione al Governo e al Parlamento<sup>262</sup> pubblicato il 5 dicembre 2018 e fino alle ultime audizioni dell'8 e del 17 febbraio 2022. In tali occasioni, l'Autorità ha evidenziato le criticità che limitano l'effettività e l'efficacia dissuasiva delle sanzioni vigenti, segnalando l'opportunità di un'evoluzione del sistema, tale da consentirle non solo di comminare sanzioni in presenza di violazioni dei diritti dei passeggeri, ma anche di prevedere forme dirette di indennizzo in loro favore, accompagnate dal potere di ordinare alle imprese, dopo l'accertamento di una violazione, di conformare la propria condotta alle previsioni legislative, utilizzando il potere prescrittivo già previsto della l. n. 481/1995 e dalla norma istitutiva dell'Autorità (cfr. articolo 37, comma 3, lettera f), con riferimento alle condotte in contrasto con gli atti di regolazione dalla medesima adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione. Una revisione in tal senso risulta a maggior ragione opportuna anche nell'ottica di una più efficace esecuzione del regolamento (UE) 2017/2394<sup>263</sup>.

Nonostante le segnalate debolezze dell'assetto sanzionatorio, l'Autorità ha comunque costantemente perseguito l'intento di valorizzare al massimo tutte le prerogative a sua disposizione, assumendo presso i soggetti regolati le iniziative volte a consentire, anche in via di volontaria adesione, le tutele previste dall'ordinamento, attivandosi d'ufficio e/o prendendo spunto dall'esame delle istanze (reclami e segnalazioni<sup>264</sup>) presentate dai passeggeri, comprese quelle archiviate per motivi formali. In particolare, come meglio esplicitato nel prosieguo, l'Autorità è riuscita a ottenere risultati significativi, pur in assenza dei presupposti giuridici per l'attivazione degli strumenti sanzionatori previsti dalla normativa vigente.

In altri termini, gli effetti positivi, in termini di tutela sostanziale dei diritti dei passeggeri, dell'attività svolta dall'Autorità non sono ascrivibili esclusivamente all'attivazione di rimedi di tipo afflittivo, ma anche all'attività svolta parallelamente dagli Uffici per indurre le imprese a conformarsi, in seguito a sollecitazione dell'Autorità, alla normativa europea e nazionale, nonché ad adottare buone pratiche che possano incrementare la tutela degli utenti.

Si fa riferimento, in particolare, all'azione propositiva e, più in generale, di interlocuzione diretta con le imprese operanti nei settori regolati, da inquadrare nel c.d. dovere di collaborazione cui tali soggetti sono tenuti nei confronti dell'Autorità. L'impiego di strumenti collaborativi, come si vedrà più avanti, è risultato particolarmente utile per agevolare comportamenti virtuosi da parte delle imprese nei confronti dei passeggeri ovvero – cosa ancor più importante – per creare le condizioni organizzative e gestionali finalizzate a far fronte, o quantomeno a ridurre la frequenza di determinati disservizi. Tale canale di collegamento fra le esigenze degli utenti, singoli o associati, da un lato, e le imprese, i gestori dei servizi e i gestori delle infrastrutture dall'altro, ha consentito di ottenere risultati più che apprezzabili, senza l'attivazione del potere sanzionatorio. Di seguito se ne fornisce un breve resoconto.

Dall'esame delle istanze archiviate (n. 2.297) relative al periodo di riferimento della presente Relazione, è emerso, in primo luogo, che un numero adeguato di passeggeri ha ottenuto il rimborso o l'indennizzo spettante da parte degli operatori in seguito all'intervento dell'Autorità. In tale contesto si inscrivono, in particolare, le istanze afferenti al settore del trasporto marittimo ove è stata accordata ai passeggeri la compensazione economica

262 Atto di segnalazione disponibile all'indirizzo internet <http://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione/atto-di-segnalazione-art-sulla-tutela-dei-diritti-dei-passeggeri-nel-trasporto-ferroviario-nel-trasporto-via-mare-e-per-vie-navigabili-interne-e-nel-trasporto-effettuato-con-autobus-disciplina-sanzi/>

263 Al regolamento (UE) 2017/239 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004, è stata data esecuzione con l'articolo 37 della legge 23 dicembre 2021, n. 238 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020", che ha, tra l'altro, introdotto modifiche al codice del consumo, per adeguarlo alle previsioni dello stesso regolamento. È necessario precisare che i regolamenti (UE) n. 1177/2010 e n. 181/2011 fanno entrambi riferimento al regolamento (UE) 2006/2004 e che, ai sensi delle modifiche introdotte dal citato articolo 37, commi 3 e 4, "le parole: «regolamento (CE) n. 2006/2004» sono sostituite dalle seguenti: «regolamento (UE) 2017/2394», pertanto, i rispettivi decreti legislativi di attuazione, prevedono ora che l'Autorità "è altresì responsabile dell'applicazione del regolamento (UE) 2017/2394" relativamente alla materia disciplinata dai regolamenti in materia di diritti dei passeggeri.

264 Si richiama la distinzione tra il reclamo, correttamente inoltrato all'Autorità e contenente gli elementi essenziali per una compiuta valutazione della fattispecie rappresentata dal passeggero, e la segnalazione, che può consistere in un'istanza non formulata con le prescritte modalità (ad esempio, senza attendere i tempi previsti dal regolamento dalla presentazione del reclamo all'impresa o con una generica prospettazione delle contestazioni dei passeggeri).



prevista dall'articolo 19 del regolamento (UE) 1177/2010, sebbene, per tale violazione, i reclami presentati dai passeggeri siano stati archiviati perché il d.lgs n. 129/2015, al riguardo, non prevede alcuna sanzione.

In altri casi, l'archiviazione è stata preceduta da specifiche proposte, formulate alle imprese, volte a modificare alcune condotte che, pur non configurandosi in senso proprio quali violazioni dei regolamenti europei, generavano nondimeno situazioni di disagio per i passeggeri.

Nella totalità dei casi le imprese hanno favorevolmente accolto le proposte avanzate dall'Autorità, risolvendo le criticità segnalate.

Rinviamo ai successivi paragrafi per ulteriori dettagli, nel **Focus 13**, sono sintetizzati alcuni dei risultati conseguiti in tale ambito che descrivono, in sintesi, alcune delle più importanti misure assunte dalle imprese operanti nei settori regolati nel periodo di riferimento della presente Relazione annuale, nell'ambito dei rapporti di collaborazione con l'Autorità.

### Focus 13. Principali interventi delle imprese a tutela dei passeggeri, a seguito delle proposte avanzate dall'Autorità

#### 1. Sito gestore di stazioni

Un gestore ha modificato la sezione "accessibilità" delle singole schede di stazioni, presenti sul sito *web*, per renderle maggiormente funzionali all'obiettivo di garantire la più ampia conoscibilità delle condizioni di accessibilità per le persone con disabilità e a mobilità ridotta.

#### 2. Le condizioni generali di trasporto delle imprese ferroviarie

Le condizioni generali di trasporto di un'impresa ferroviaria che opera nei servizi OSP sono state, tra l'altro, modificate ai fini di una più completa informazione al passeggero, con riferimento in particolare:

- alla nuova formulazione dell'articolo 110 contenente l'inserimento alla lettera c) dell'articolo 16 del regolamento (CE) 1371/2007, relativa alla possibilità di *"proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero"*;
- alla nuova e più chiara formulazione dell'articolo 102 in materia di rimborso dei biglietti e di abbonamenti non utilizzati.

Le condizioni generali di trasporto di un'ulteriore impresa sono state modificate alla parte IV "Trasporto Internazionale", allineando anche la sezione del sito internet dedicata al "rimborso per altre cause", alla luce, tra l'altro, dei criteri stabiliti dalla misura 3 dell'allegato A alla delibera n. 28/2021, uniformando le modalità di presentazione delle richieste di indennità per ritardo e di presentazione dei reclami, in relazione ai servizi internazionali, alle modalità previste per i servizi nazionali.

#### 3. Presentazione reclami online

Un'impresa ferroviaria operante nei servizi a mercato ha recepito alcune indicazioni fornite dall'Autorità, anche non attinenti in modo specifico agli atti di regolazione *ex ante*, modificando il proprio sistema di presentazione dei reclami, disponibile *online*, al fine di superare alcune criticità che erano emerse dalle istanze dei passeggeri, rendendo più chiara la possibilità di esercitare i propri diritti da parte dei passeggeri, e ha inserito nel proprio sito *web* una specifica sezione dedicata all'assistenza ai passeggeri con disabilità.

#### 4. Informazioni ai passeggeri trasporto con autobus

Un'impresa che ha fatto recentemente ingresso sul mercato si è impegnata a fornire ai passeggeri informazioni ulteriormente chiare e dettagliate, in merito alla possibilità di scegliere fra il rimborso e il proseguimento del viaggio, nei casi di cancellazione, ritardo oltre i 120 minuti e *overbooking*.

#### 5. Crediti dei passeggeri nei confronti delle imprese di trasporto via mare e procedure concorsuali

Gli Uffici dell'Autorità hanno costantemente monitorato le numerose istanze dei passeggeri relative alle richieste di rimborso formulate nei confronti di due imprese armatoriali sottoposte a concordato preventivo *ex R.D. n. 267/1942*<sup>265</sup> (c.d. legge fallimentare). In particolare, anche a seguito delle note inviate dall'Autorità e degli incontri svolti, le due compagnie hanno rivisto la propria posizione relativamente alla possibilità di ristorare in denaro passeggeri per i crediti a titolo di rimborso/indennizzo maturati successivamente al 30 giugno 2020 (data di presentazione della domanda di concordato).

265 R.D. 16 marzo 1942, n. 267 *"Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa"*.



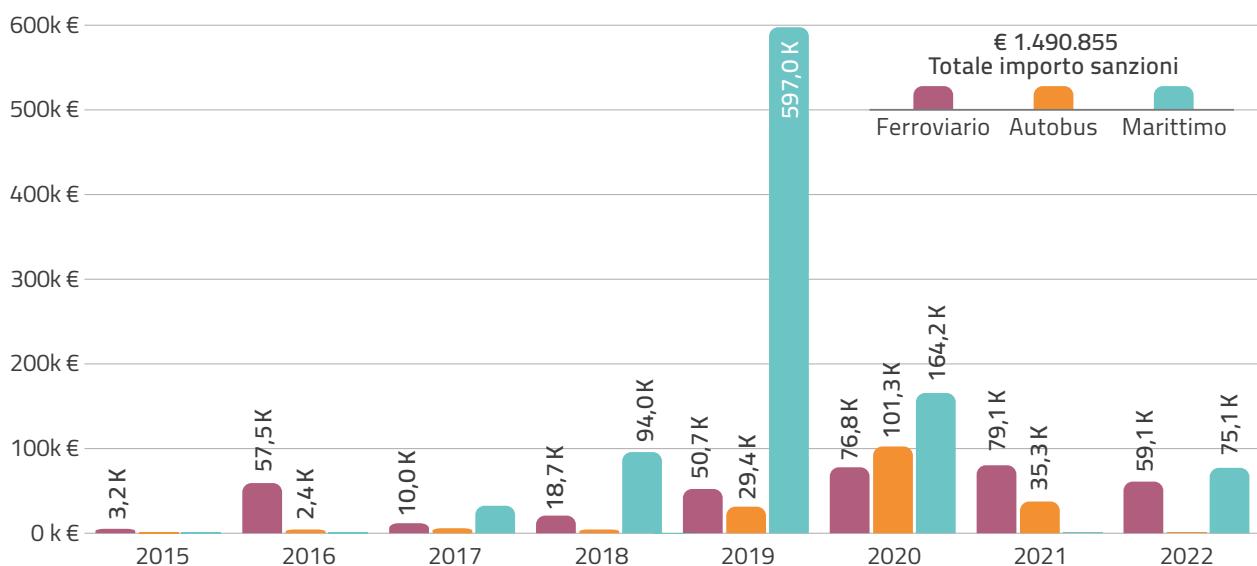
Accanto alle attività di cui sopra, la presente Relazione trova ovviamente il suo riferimento più significativo - in termini di evidenza delle attività di *enforcement* - negli esiti dell'attività sanzionatoria. In relazione a tale prerogativa, l'Autorità ha portato a conclusione numerosi procedimenti sanzionatori, in materia di tutela dei diritti dei passeggeri, concernenti sia l'attività di applicazione dei regolamenti europei che l'attività di regolazione.

La **Figura 4** mostra l'andamento dei valori delle sanzioni irrogate o pagate in misura ridotta. L'entità delle sanzioni è significativamente più elevata nel trasporto via mare e vie navigabili interne - malgrado il minor numero di procedimenti avviati rispetto al settore ferroviario - in ragione della presenza di alcune disposizioni sanzionatorie che, in base al d.lgs. n. 129/2015, sono applicate "per ciascun passeggero". Il criterio del "moltiplicatore-passeggero" è previsto anche nel trasporto effettuato con autobus dal d.lgs. n. 169/2014, nel quale, tuttavia, stante la minor capienza dei mezzi di trasporto, l'impatto risulta più limitato, mentre non è previsto in quello ferroviario.

Si precisa che il dato sugli importi delle sanzioni comprende anche quelle irrogate nell'ambito dei procedimenti relativi alla violazione di misure di regolazione sulla tutela dei diritti.

Le somme derivanti dalle sanzioni sono versate all'entraita del bilancio dello Stato, per la successiva riassegnazione in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del MIMS<sup>266</sup>, finalizzato al finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti, secondo quanto previsto da uno specifico decreto ministeriale<sup>267</sup>. Anche nel primo trimestre 2022, come ogni anno, l'Autorità ha informato il MIMS in merito alle sanzioni irrogate nell'anno 2021, distinte rispetto a ciascuna modalità di trasporto, all'ambito territoriale di riferimento e, nel caso di servizi di interesse regionale e locale, alla regione o alla provincia autonoma di riferimento, nonché con indicazione degli eventuali ricorsi giurisdizionali pendenti.

**Figura 4. Andamento delle sanzioni irrogate per modalità di trasporto - Anni 2015-2022\***



Fonte: ART

\* Diversamente dal grafico pubblicato nel portale ART, la presente Figura comprende anche le sanzioni irrogate per la violazione degli atti di regolazione *ex ante* adottati dall'Autorità in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto.

266 Il meccanismo di cui al testo è stato stabilito dai decreti legislativi recanti la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni dei regolamenti europei relativi ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario (d.lgs. n. 70/2014, articolo 5, comma 4), con autobus (d.lgs. n. 169/2014, articolo 4, comma 5) e via mare e per vie navigabili interne (d.lgs. n. 129/2015, articolo 4, comma 5).

267 Il decreto ministeriale 9 febbraio 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (relativo alle "Modalità di assegnazione delle somme derivanti dal pagamento delle sanzioni per violazioni delle disposizioni in materia di diritti dei passeggeri nelle modalità del trasporto ferroviario, con autobus e per vie navigabili interne") prevede, all'articolo 3, comma 2, che l'Autorità "entro il primo trimestre di ogni anno, trasmette al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le tabelle riassuntive di tutte le sanzioni irrogate nel corso dell'anno precedente, relativamente alle tre modalità di trasporto passeggeri, per ferrovia, per nave e per autobus, indicando a quale regione sono riferibili le sanzioni applicate ai trasporti pubblici di interesse regionale e locale".



Nell'ambito dei procedimenti sanzionatori sono stati conseguiti risultati di rilievo anche attraverso l'istituto degli impegni<sup>268</sup> e grazie all'utilizzo dei poteri ordinatori di cui alla lettera f) del richiamato articolo 37, comma 3, del decreto istitutivo, che attribuisce all'Autorità il potere di ordinare la cessazione delle condotte lesive. L'impiego di tali strumenti, come ricordato, risulta, particolarmente utile per indurre le imprese a ristorare il pregiudizio subito dal passeggero ovvero – cosa ancor più importante – a creare le condizioni organizzative e gestionali finalizzate a far fronte ai disservizi lamentati dagli utenti.

A titolo esemplificativo, si cita il procedimento ordinatorio avviato con delibera n. 176/2021<sup>269</sup> nei confronti di un'impresa ferroviaria, per inottemperanza alle misure 7.1 e 7.2 della delibera n. 106/2018, che ha riguardato: i) l'adozione di una procedura finalizzata ad assicurare il riconoscimento dell'indennizzo da ritardo anche ai titolari di abbonamenti integrati, secondo modalità accessibili anche agli utenti non utilizzatori del web e che garantiscono che eventuali inottemperanze da parte di imprese terze non determinino pregiudizi nei confronti dei passeggeri; ii) l'aggiornamento delle condizioni generali di

trasporto della carta della mobilità, dettagliando il funzionamento della procedura di cui sopra; iii) la conduzione di una campagna informativa che illustri il funzionamento della menzionata procedura all'utenza, allo scopo di garantirne la più ampia conoscibilità.

Ancora in tale ambito è importante segnalare che, con specifico riguardo ai passeggeri a mobilità ridotta, l'Autorità si è avvalsa altresì dei poteri prescrittivi in materia di PIR, di cui all'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 112/2015<sup>270</sup> e, in particolare, in esecuzione della prescrizione 5.5.3.1, lettera b), della delibera n. 151/2019 (Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2021"), RFI e le imprese ferroviarie hanno concluso appositi accordi che prevedono diverse ipotesi di messa in disponibilità dei dispositivi di ausilio per la salita a bordo, da parte di gestori delle infrastrutture e delle imprese ferroviarie, nel caso di stazioni presenziate e impresenziate, ai sensi di quanto previsto al paragrafo 4.4.3 del regolamento (UE) 1300/2014<sup>271</sup>, in materia di "Fornitura di dispositivi di ausilio per la salita a bordo e fornitura di assistenza".

## 4.2. L'ATTIVITÀ SVOLTA IN ESECUZIONE DEI COMPITI ATTRIBUITI ALL'AUTORITÀ DAI REGOLAMENTI (CE) N. 1371/2007, (UE) N. 1177/2010 E (UE) N. 181/2011

Nell'ambito delle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti (CE) n. 1371/2007, (UE) n. 1177/2010 e n. 181/2011, rispettivamente in materia di tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne, l'Autorità è chiamata, in primo luogo, a istruire e valutare i reclami presentati dai passeggeri in "seconda istanza", allorché gli interessati, dopo avere preventivamente inviato reclamo all'impresa, non abbiano ricevuto riscontro, o abbiano ricevuto una risposta insoddisfacente, trascorsi i termini previsti dai rispettivi regolamenti<sup>272</sup>.

La valutazione delle istanze dei passeggeri è funzionale, in via prioritaria, all'attivazione del potere di irrogare le previste sanzioni pecuniarie. Le istanze formulate senza l'osservanza delle prescritte modalità formali e temporali vengono comunque esaminate e, laddove risultino evidenze utili, possono essere oggetto di iniziative d'ufficio, nonché costituire una base utile per eventuali e correlati interventi regolatori in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti, di condizioni minime di qualità dei servizi o di accesso alle infrastrutture. Nel caso in cui esulino dal perimetro applicativo dei regolamenti europei, l'Auto-

268 L'istituto degli impegni, come noto, consente alle imprese di proporre l'assunzione di obblighi idonei a rimuovere le contestazioni avanzate dall'Autorità, che può decidere di renderli obbligatori chiudendo così il procedimento senza accettare l'infrazione.

269 Delibera n. 176/2021 del 16 dicembre 2021 "Procedimento avviato con delibera n. 205/2020 nei confronti di Trenord S.r.l., ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché dell'articolo 6 del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità. Adozione dell'ordine di cessazione dell'inottemperanza alle misure 7.1, 7.2, e 10.1 della delibera n. 106/2018 e delle relative misure di ripristino".

270 Recante "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)". Si veda, in particolare, l'articolo 14 comma 1, ai sensi del quale "Il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora e pubblica un prospetto informativo della rete, provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni, sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'Organismo di regolazione, che possono riguardare anche le specifiche modalità della predetta consultazione".

271 Recante "Specifiche tecniche di interoperabilità per l'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta" richiamato dal regolamento (CE) 1371/2007.

272 A tal fine, l'ART ha istituito uno specifico sistema per la presentazione dei reclami, che possono essere trasmessi non solo direttamente dai passeggeri, ma anche mediante soggetti a ciò espressamente delegati, utilizzando diversi canali, tra i quali risulta prevalente il sistema SiTe online, accessibile anche tramite SPID (sistema telematico di acquisizione reclami: <https://www.autorita-trasporti.it/site/>). Il sistema, attraverso una procedura guidata, consente la presentazione di reclami completi di tutte le informazioni e della documentazione necessaria a esaminare compiutamente il caso concreto.



rità procede comunque alla trasmissione ai soggetti ritenuti competenti (a titolo di esempio, all'ente affidante il servizio, per l'attivazione delle proprie verifiche sul rispetto del contratto di servizio; all'AGCM, per i profili di competenza in materia di pratiche commerciali scorrette; all'ANSFISA, per i profili di competenza in tema di sicurezza; etc.) e sollecita le imprese di trasporto affinché istruiscano l'istanza e forniscano riscontro all'utenza.

Le risultanze delle attività svolte dall'Autorità per la tutela dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus e via mare e per vie navigabili interne, sono riportate nei grafici di seguito descritti, accessibili, in modalità interattiva, sul sito *web* dell'Autorità, all'indirizzo internet <https://bdt.autorita-trasporti.it/>, nella sezione dedicata ai diritti dei passeggeri.

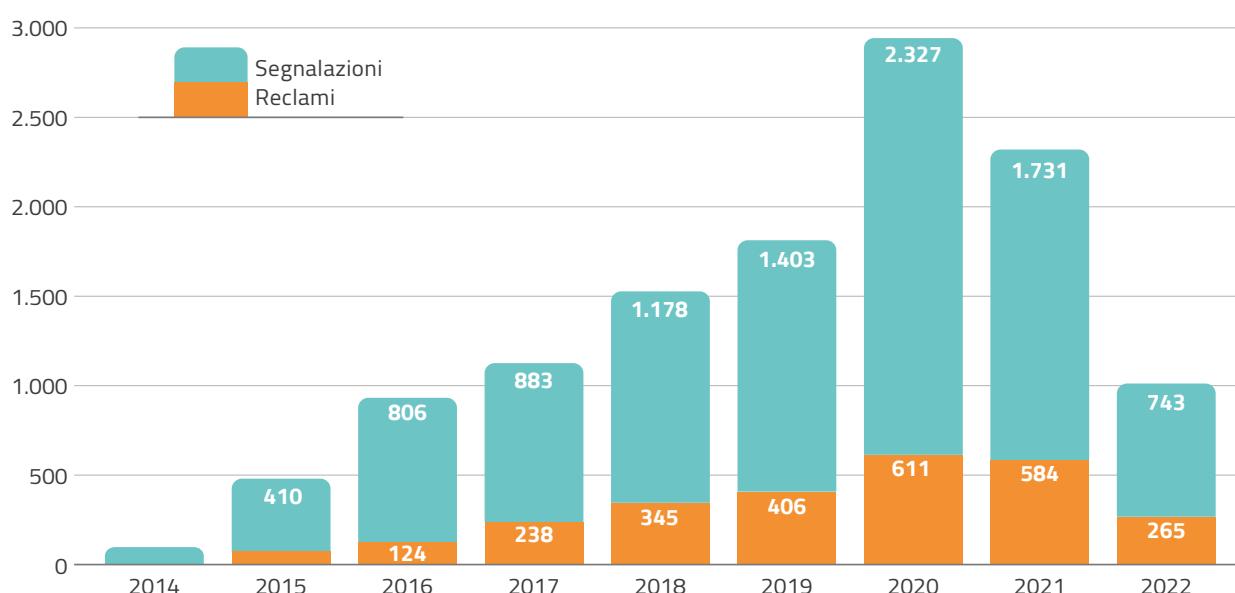
La Figura 5 contiene il quadro d'insieme, che consente di apprezzare l'andamento annuale delle istanze (reclami e segnalazioni) ricevute a partire dal 2014 (anno in cui l'Autorità ha assunto le funzioni di organismo preposto all'esecuzione dei regolamenti europei, dapprima soltanto in ambito ferroviario e, successivamente, anche nel settore di trasporto con autobus e via mare e per vie navigabili interne). Il grafico include anche le istanze relative a modalità di trasporto, per le quali non è prevista una specifica tutela a livello europeo, oppure, se sussistente, riguarda

settori che esulano dalle competenze dell'Autorità. In tal caso, l'Autorità provvede alla trasmissione dell'istanza all'organismo competente.

Un incremento significativo del numero di istanze pervenute si è registrato nell'anno 2020, dovuto principalmente a problematiche connesse al rimborso dei biglietti inutilizzati a causa dell'emergenza pandemica. Nel periodo cui si riferisce la presente relazione, in coerenza con il *trend* delle annualità precedenti alla pandemia, si osserva un aumento progressivo, che sembra confermato, per l'anno in corso, dal dato parziale di istanze ricevute nel primo semestre, qualora la crescita rimanga proporzionale e costante anche per il restante periodo.

Con riferimento al periodo emergenziale, cessato il 31 marzo scorso, dal grafico sottostante emerge che oltre duemila istanze, pari al 38% del totale, risultano correlate alla pandemia. In particolare, si osserva un picco in coincidenza degli esordi del fenomeno pandemico e dei primi provvedimenti governativi di restrizione della circolazione. Le principali doglianze hanno riguardato richieste di rimborso di: *i)* biglietti per rinuncia al viaggio da parte dell'utente, connesse anche ai ritardi nell'erogazione dei rimborsi e alle modalità di fruizione dei *voucher*; *ii)* biglietti a seguito di cancellazioni dei servizi da parte dei vettori, nonché lamentele sulle tempistiche di rimborso e sulla

**Figura 5. Tutela dei diritti dei passeggeri nei settori di trasporto: distribuzione per tipo di istanza - Anni 2014-2022\***



\*Le segnalazioni per l'anno 2014 risultano essere 89, i reclami 8. Per l'anno 2015 i reclami risultano essere 69

Fonte: ART

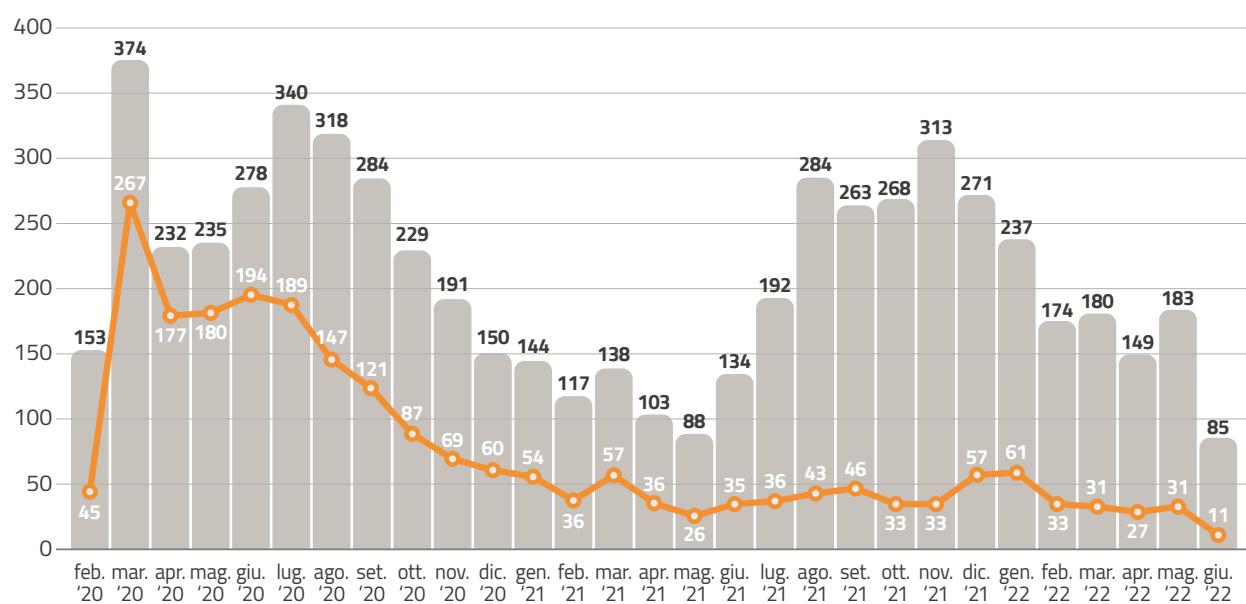
modalità di rimborso a mezzo *voucher* anziché in denaro<sup>273</sup>; *iii)* abbonamenti non utilizzati da parte di utenti pendolari, inviate da utenti singoli o tramite comitati o associazioni rappresentative. Molte e in crescita, nel periodo successivo al *lockdown*, sono state, infine, le segnalazioni e i reclami in materia di sovraffollamento dei mezzi di trasporto, che l'Autorità ha provveduto a inoltrare ai soggetti competenti (prefetture, enti affidanti).

La curva del grafico (Figura 6) deflette, in modo più o meno costante e si stabilizza nella seconda annualità, per effetto di più fattori: la prevedibile riduzione degli spostamenti dei passeggeri per le misure di contenimento del virus, ma presumibilmente per una condotta gradualmente più proattiva da parte dei vettori nel soddisfare le richieste dei passeggeri, anche alla luce degli interventi dell'Autorità nei confronti delle imprese di trasporto. Soprattutto agli esordi della pandemia, infatti, queste ultime sono state interessate da un cospicuo numero di richieste di rimborso del biglietto, che hanno inciso sui tempi di risposta e in molti casi al mancato rispetto dei termini, dando luogo a loro volta a un maggior numero di segnalazioni "in seconda istanza" all'Autorità.

L'andamento trimestrale delle istanze pervenute nei vari segmenti di trasporto è rappresentato nella Figura 7. I valori più significativi si registrano nel trasporto ferroviario e marittimo<sup>274</sup>. In particolare, quest'ultimo è interessato da un costante incremento in coincidenza del terzo trimestre di ogni anno riconducibile, prevalentemente, alla stagionalità del servizio. Per quanto riguarda il trasporto per le vie navigabili interne, non sono pervenuti segnalazioni e reclami. La residuale categoria "Altro", invece, fa riferimento alle istanze relative a settori che esulano dalle competenze dell'Autorità, per esempio quello aereo.

La successiva Figura 8 contiene i dati relativi alle istanze ricevute per ciascuna modalità di trasporto, riguardanti, prevalentemente, l'ambito del trasporto ferroviario, interessato, negli anni, da una tendenziale crescita. La categoria "Altro", come già chiarito, include anche le segnalazioni e i reclami relativi al trasporto aereo e autostradale, ambiti nei quali l'Autorità è titolare di poteri di regolazione *ex ante* del contenuto minimo dei diritti degli utenti, mentre non svolge funzioni di organismo responsabile della corretta applicazione delle normative poste dalle fonti eurounitarie concernenti la tutela dei diritti dei passeggi-

**Figura 6 Andamento delle istanze nel contesto della pandemia - Anni 2020-2022**



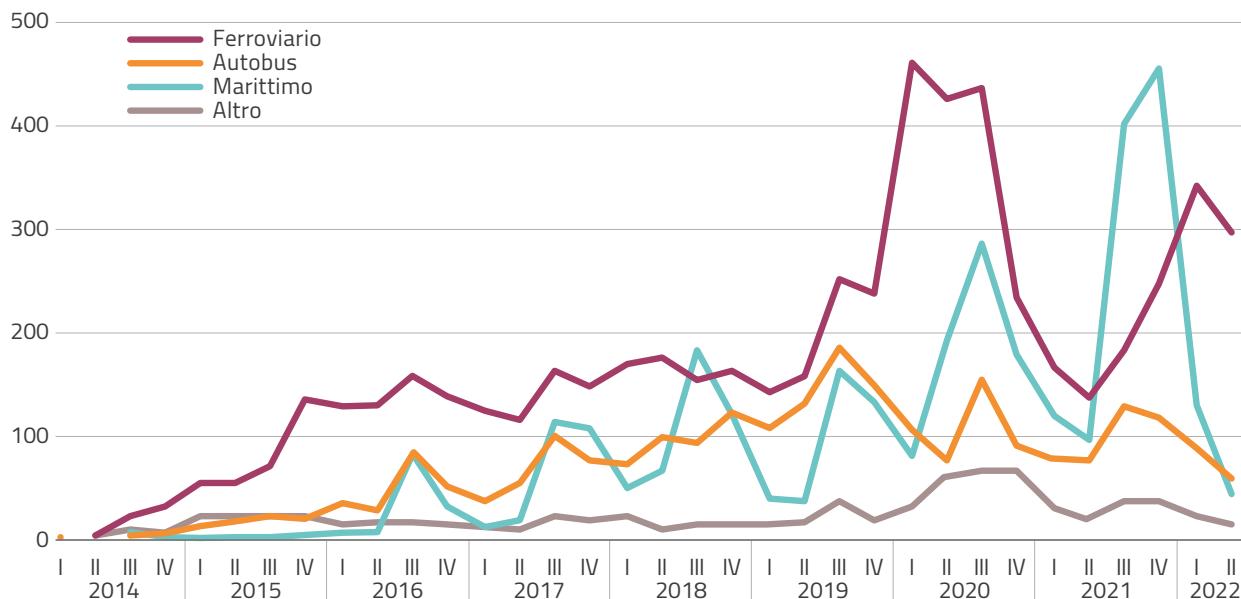
Fonte: ART

273 Va precisato che i regolamenti UE tutelano i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione del viaggio disposta dal vettore e non anche in caso di rinuncia da parte del passeggero. In particolare, quando si verifica una cancellazione, il passeggero può scegliere se accettare la proposta del vettore di proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo verso la destinazione finale non appena possibile e a condizioni di trasporto simili o, per quanto riguarda il trasporto ferroviario, a discrezione del passeggero, in data successiva, oppure ottenere il rimborso del prezzo del biglietto. Tale rimborso deve essere in denaro, ma con il consenso del passeggero può avvenire tramite l'erogazione di voucher. In merito, l'Autorità ha richiamato le imprese di trasporto ad adottare comportamenti coerenti con la normativa in vigore, salvaguardando il diritto dei passeggeri di richiedere e ottenere, a fronte di cancellazioni dei servizi per iniziativa del vettore o per ordine delle autorità competenti, il rimborso del prezzo dei biglietti in denaro.

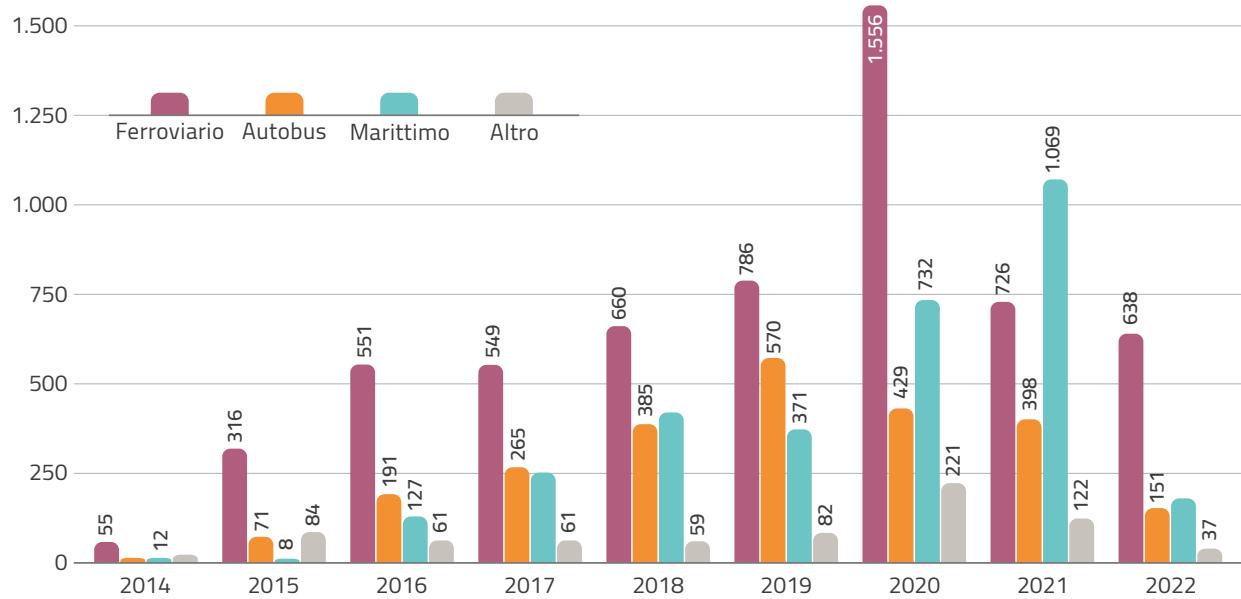
274 Il numero delle istanze relative al trasporto per vie navigabili interne è pressoché nullo.



**Figura 7. Tutela dei diritti dei passeggeri nei settori di trasporto: andamento trimestrale delle istanze ricevute - Anni 2014-2022**



**Figura 8. Andamento complessivo delle istanze ricevute - Anni 2014-2022**



Fonte: ART

ri. Le segnalazioni e i reclami relativi all'ambito ferroviario risultano prevalenti sia per la diffusione di tale modalità di trasporto sull'intero territorio nazionale sia per il numero di passeggeri trasportati. Si osserva, inoltre, in relazione al picco delle istanze nel settore marittimo nell'annualità 2021, che i passeggeri hanno segnalato, in prevalenza, problematiche connesse a cancellazioni, ritardi, variazioni del porto di partenza o di arrivo e alle tempistiche e modalità di erogazione della compensazione economica.

A tale proposito, occorre evidenziare la peculiarità di questo settore di trasporto nel quale, in caso di disservizi, è coinvolto un numero di passeggeri elevato.

Il quadro complessivo è influenzato anche dalla citata azione di comunicazione istituzionale svolta dall'Autorità in materia di diritti dei passeggeri, diffusa dalla rete televisiva nazionale e radiofonica e accompagnata dalla predisposizione di tre *video-tutorial*, uno per ogni modalità

di trasporto. L'iniziativa in questione era volta a informare i cittadini in merito ai loro diritti in qualità di passeggeri, promuovere la conoscenza delle tutele previste dalla normativa e far conoscere il ruolo e l'attività che l'Autorità svolge per garantire la tutela dei diritti dei passeggeri, con una particolare attenzione ai passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta<sup>275</sup>.

#### 4.2.1 I diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario

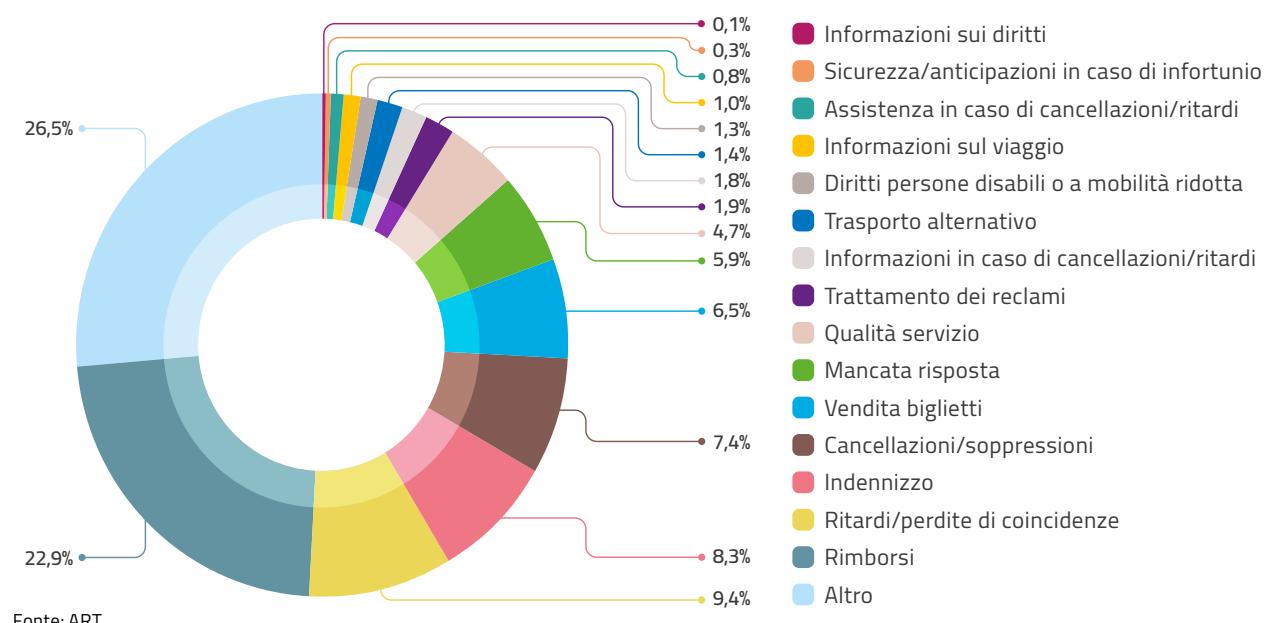
Con riguardo all'applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel periodo di riferimento della presente Relazione sono pervenuti n. 284 reclami e n. 718 segnalazioni, per un totale di 1.002 istanze. Ciascuna di esse può avere a oggetto uno o più motivi di dogliana, dettagliati nella Figura 9. Una parte significativa delle istanze, raggruppate sotto la categoria "Altro" e corrispondente al 26% del totale, ha avuto a oggetto profili, spesso descritti in modo generico dall'istante e non rilevanti ai fini dell'applicazione del regolamento di settore.

Le principali cause di dogliana sono: *i)* la mancata erogazione del rimborso nell'ipotesi di cancellazione del viaggio da parte dell'impresa ferroviaria o di previsto ritardo all'arrivo superiore a 60 minuti<sup>276</sup>; *ii)* problematiche sorte

in relazione a ritardi e perdite di coincidenze; *iii)* cancellazioni del viaggio alla partenza, nonché soppressioni, anche programmate, del servizio di trasporto non preannunciate in anticipo; *iv)* mancata erogazione dell'indennizzo da parte dell'impresa ferroviaria a seguito di ritardo all'arrivo; *v)* la modalità di vendita dei biglietti; *vi)* la qualità del servizio erogato ritenuta non soddisfacente; *vii)* criticità connesse all'accessibilità del sistema di presentazione dei reclami e alle tempistiche di riscontro da parte del vettore al reclamo di prima istanza; *viii)* la mancata assistenza in caso di cancellazione o ritardo all'arrivo o alla partenza superiore a 60 minuti, sia in termini di fornitura di pasti o bevande che di sistemazione in albergo o di altro tipo, qualora necessari e dovuti; *ix)* la carenza di informazioni prima del viaggio, su richiesta (ad esempio, circa le condizioni per il trasporto di biciclette, la disponibilità di posti in prima e seconda classe, le attività che potrebbero interrompere o ritardare il servizio di trasporto), nonché in caso di cancellazione o ritardo all'arrivo o alla partenza.

La maggior parte delle istanze pervenute relativamente a persone con disabilità o a mobilità ridotta ha riguardato problematiche connesse all'accessibilità di stazioni e convogli e, seppur in misura minore, all'assistenza specifica che dovrebbe essere garantita<sup>277</sup>. La categoria "Rimborsi" fa riferimento sia alle richieste di rimborso

**Figura 9. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: distribuzione istanze per motivo di dogliana**  
Anni 2021-2022



275 <https://www.autorita-trasporti.it/campagna-di-comunicazione-2021>

276 Diverse istanze riguardano ancora i rimborси richiesti per rinuncia al viaggio da parte del passeggero, fattispecie che, si ricorda, esula dai diritti garantiti dal regolamento (CE) n. 1371/2007.

277 Sul punto, si ricorda la delibera n. 106/2018, in particolare la misura 5, che garantisce il diritto all'accessibilità e fruibilità di servizi e stazioni e, in caso di violazione, assicura una tutela indennitaria agli utenti.



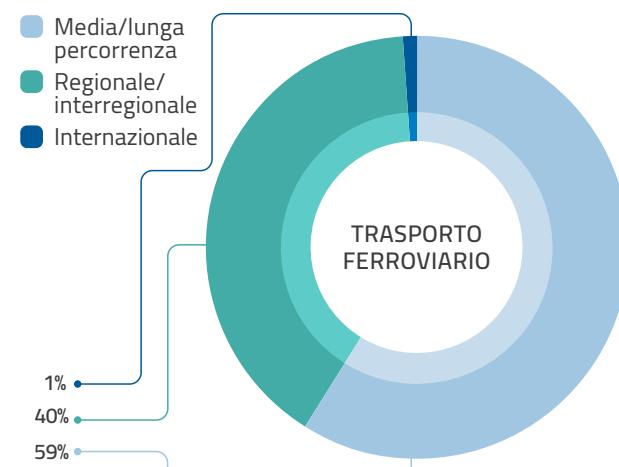
del biglietto a seguito di rinuncia al viaggio da parte del passeggero, sia alle istanze di rimborso per la cancellazione del viaggio da parte dell'impresa ferroviaria. Tale dato va posto in relazione con le problematiche inerenti all'omesso o tardivo riscontro al reclamo di prima istanza, che risultano numericamente rilevanti, con riguardo alle problematiche relative all'accessibilità del sistema di presentazione dei reclami predisposto dal vettore e/o al mancato riscontro da parte del vettore stesso al reclamo di prima istanza<sup>278</sup>.

La Figura 10 specifica in quali percentuali le diverse tipologie di servizi ferroviari [media-lunga percorrenza (comprensivi dei servizi alta velocità, open access e OSP nazionali), regionali e interregionali e internazionali] sono state interessate dai reclami e dalle segnalazioni pervenuti all'Autorità. Risulta trascurabile il dato relativo al trasporto internazionale. Il maggior numero di istanze ha riguardato i servizi ferroviari di media-lunga percorrenza, seguito da una consistente percentuale riferita ai servizi regionali e interregionali.

Per quanto riguarda i procedimenti sanzionatori, nel periodo considerato dalla presente Relazione<sup>279</sup>, le violazioni contestate hanno riguardato: *i)* l'inadempimento all'obbligo di garantire la scelta tra trasporto alternativo e rimborso in caso di ritardo previsto superiore a 60 minuti; *ii)* problematiche connesse al trattamento dei reclami, con particolare riguardo alle tempistiche di risposta; *iii)* la mancata erogazione dell'indennizzo in caso di ritardo all'arrivo; *iv)* la mancata assistenza in caso di ritardo alla partenza; *v)* la mancata predisposizione di servizi di trasporto sostitutivi quando il servizio ferroviario non può più essere proseguito; *vi)* la mancanza di informazioni prima del viaggio.

La successiva Figura 11 illustra, cumulativamente la tipologia delle norme violate in relazione ai procedimenti sanzionatori avviati e conclusi con riferimento alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario<sup>280</sup>. Le ricorrenze più significative riguardano la violazione: *i)* dei termini o delle modalità per il trattamento dei reclami di prima istanza; *ii)* dell'obbligo di indennizzare i passeggeri in caso di ritardo all'arrivo; *iii)* delle disposizioni relative

**Figura 10. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: istanze pervenute in relazione alla tipologia di servizio - Anni 2021-2021**



Fonte: ART

**Figura 11. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: fattispecie normative contestate nei procedimenti conclusi - Anni 2015-2022**



Fonte: ART

278 Sulla commisurazione del ritardo nel trasporto ferroviario passeggeri, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 8 novembre 2021, n. 7435, esprimendosi sul ricorso proposto da un'impresa ferroviaria operante nel trasporto passeggeri, ha enunciato - anche sulla scorta di un precedente della Corte di Giustizia dell'UE - il principio di carattere generale secondo il quale la nozione di orario di arrivo, utilizzata per determinare l'entità del ritardo subito dai passeggeri, va riferita al momento in cui aprediscono le porte, questi ultimi sono messi in grado di scendere dal mezzo di trasporto. Nella specie, il giudice di secondo grado ha ritenuto che a nulla rileverebbe il diverso e antecedente momento in cui il treno occupa con il primo asse il circuito di binario di stazionamento, che sarebbe per il passeggero del tutto indifferente, in quanto trattasi di dato irrilevante rispetto all'interesse perseguito con la stipula del contratto di trasporto, il quale è soddisfatto soltanto allorché il viaggiatore sia messo in grado di scendere dal convoglio una volta arrivato a destinazione.

279 Cfr. i seguenti procedimenti, avviati e conclusi con le delibere rispettivamente indicate: da n. 108/2021 a n. 132/2021; da n. 123/2021 a n. 162/2021; da n. 127/2021 a n. 178/2021; da n. 128/2021 a n. 179/2021; da n. 148/2021 a n. 18/2022; da n. 1/2022 a n. 55/2022; da n. 3/2022 a n. 37/2022; da n. 22/2022 a n. 68/2022; da n. 23/2022 a n. 73/2022; n. 39/2022, non ancora concluso; da n. 41/2022 a n. 83/2022; n. 49/2022, non ancora concluso; n. 56/2022, non ancora concluso.

280 La rappresentazione riguarda anche una contestazione inerente all'applicazione della più volte richiamata delibera n. 106/2018.

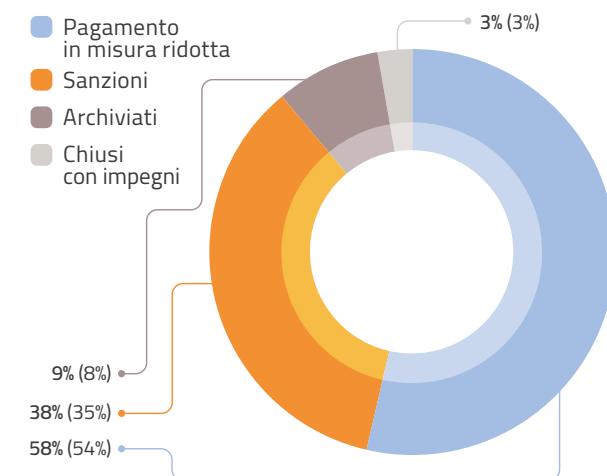
alla vendita dei biglietti; *ii/* dell'obbligo di fornire assistenza materiale gratuita in caso di ritardo, all'arrivo o alla partenza, superiore a 60 minuti; *v/* dell'obbligo di fornire le informazioni prima o nel corso del viaggio; e *vi/* dell'obbligo di prospettare immediatamente ai passeggeri la scelta tra trasporto alternativo e rimborso del biglietto in caso di ritardo all'arrivo superiore a 60 minuti.

Nel proporre ora un *Focus* sui procedimenti sanzionatori conclusi nel periodo di riferimento, va rilevato che la maggior parte<sup>281</sup> ha visto il procedimento estinguersi per avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione. I residui procedimenti conclusi con l'irrogazione di una sanzione hanno riguardato: in un primo caso<sup>282</sup> la violazione, da parte di un vettore di trasporto ferroviario, degli articoli 16 e 27, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007 poiché, a seguito della soppressione di un servizio, lo stesso non ha consentito al passeggero di scegliere immediatamente, tra: il rimborso integrale del biglietto, proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo verso la destinazione finale oppure proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale in una data successiva, senza altresì fornire, nei termini regolamentari, una risposta motivata al reclamo; in un secondo caso<sup>283</sup>, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria per non aver, il vettore ferroviario, regolato la raccolta dei reclami e istituito meccanismi e strutture per il relativo trattamento in violazione dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (CE) 1371/2007 nonché per non aver fornito risposta tempestiva al reclamo in violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del medesimo regolamento; in un terzo caso<sup>284</sup>, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria per non aver, il vettore ferroviario, fornito le informazioni minime dell'allegato II, parte I, del regolamento (CE) n. 1371/2007, in relazione al viaggio per il quale offriva un contratto di trasporto, con particolare riferimento alle informazioni relative ad *"Accessibilità e condizioni di accesso per biciclette"*, nonché per non aver fornito, nei termini, al reclamante alcun riscontro entro un mese dalla presentazione del reclamo di prima istanza; in un quarto caso<sup>285</sup>, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria per non aver, il vettore ferroviario, nonostante il prevedibile ritardo del servizio di trasporto superiore a sessanta minuti, offerto al passeggero reclamante di scegliere immediatamente, tra:

*a)* ottenere il rimborso integrale del biglietto; oppure *b)* proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure *c)* proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione dei passeggeri medesimi.

La **Figura 12** dà conto delle percentuali relative: al numero dei procedimenti che si sono conclusi con il pagamento in misura ridotta della sanzione; ai casi in cui sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie; alle contestazioni archiviate e quelle che hanno dato luogo all'adozione di impegni da parte dell'impresa ferroviaria.

**Figura 12. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: esito dei procedimenti avviati e conclusi Anni 2014-2022**



Fonte: ART

Il grafico di cui sopra evidenzia un diffuso utilizzo della facoltà, accordata ai sensi della l. n. 689/1981<sup>286</sup>, di estinguere il procedimento mediante il pagamento della sanzione in misura ridotta, che rappresenta attualmente l'esito del 65% dei procedimenti per tali violazioni.

Sul tema, l'Autorità si è espressa in più occasioni, a partire dal citato atto di segnalazione al Governo e al Par-

281 Cfr. delibera n. 132/2021 del 7 ottobre 2021; delibera n. 162/2021 del 18 novembre 2021; delibera n. 178/2021 del 16 dicembre 2021; delibera n. 18/2022 del 9 febbraio 2022; delibera n. 37/2022 del 10 marzo 2022; delibera n. 68/2022 del 5 maggio 2022; delibera n. 73/2022 del 12 maggio 2022; delibera n. 83/2022 del 19 maggio 2022.

282 Cfr. delibera n. 122/2021 del 9 settembre 2021.

283 Cfr. delibera n. 131/2021 del 7 ottobre 2021.

284 Cfr. delibera n. 55/2022 del 7 aprile 2022.

285 Cfr. delibera n. 68/2022 del 5 maggio 2022.

286 Cfr. Articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 *"Modifiche al sistema penale"*, che prevede: "[...] pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo".



lamento del 5 dicembre 2018 e nelle già menzionate audizioni dell'8 e 17 febbraio 2022, evidenziando come il ricorso alla facoltà del pagamento della sanzione in misura ridotta, pur essendo nel complesso apprezzabili i benefici dell'istituto in termini di economicità dell'azione amministrativa, incide sulla efficacia del sistema di *enforcement* dei diritti dei passeggeri, in quanto il ricorso a tale facoltà vanifica l'efficacia deterrente della sanzione amministrativa, non consentendo all'Autorità l'applicazione di sanzioni con importi maggiorati previsti in caso di reiterazione.

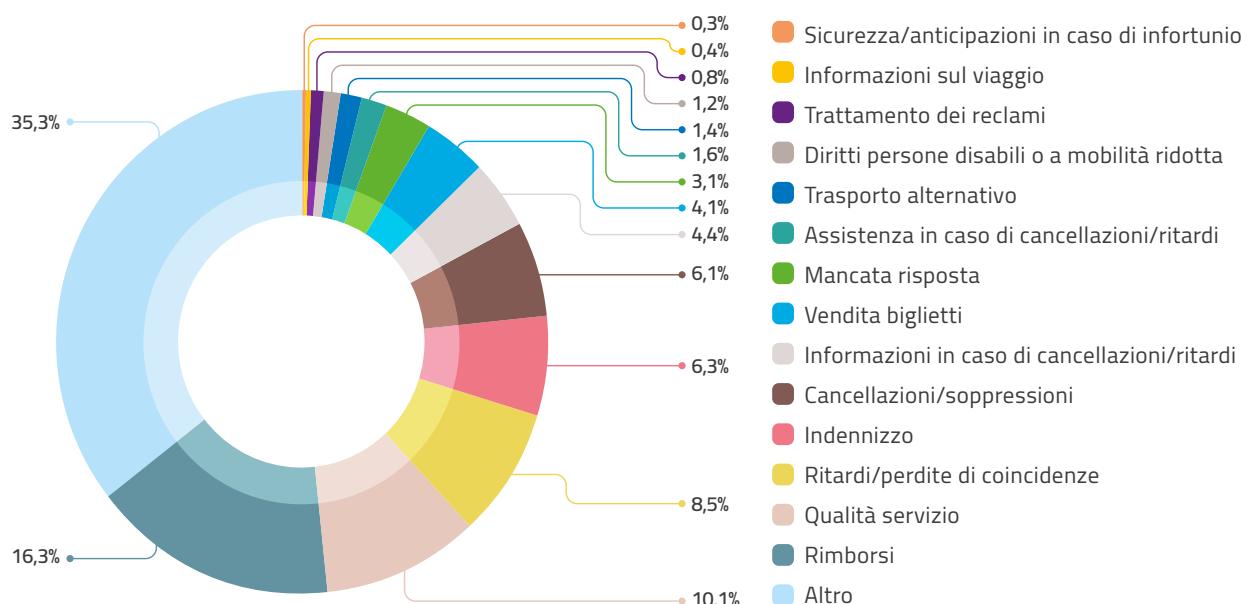
#### 4.2.2 I diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus

Il regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, trova applicazione, in massima parte, per servizi regolari la cui distanza è pari o superiore a 250 km. Alcune disposizioni del citato regolamento si applicano, altresì, a percorsi inferiori e ai servizi occasionali. Il regolamento mira a garantire un livello uniforme di tutela e assistenza ai passeggeri in relazione: *i*) alla protezione dei passeggeri in caso di incidente; *ii*) alle pari opportunità di viaggio per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta; *iii*) al contenimento dei disagi causati da cancellazioni o ritardi significativi alla partenza, nonché dall'accettazione di un numero di prenotazioni superiori ai posti disponibili (c.d. *overbooking*); *iv*) all'adeguatezza dell'informazione sui diritti di cui godono i passeggeri e della possibilità del relativo esercizio; *v*) all'efficacia delle tutele garantite attraverso gli organismi nazionali preposti.

Per quanto concerne i dati sulle istanze pervenute, si tratta di n. 68 reclami e n. 282 segnalazioni, numero storicamente più ridotto rispetto alle altre modalità di trasporto, probabilmente anche in relazione alle limitazioni applicative del regolamento connesse alla distanza del servizio.

Tra le criticità rilevate dai passeggeri del trasporto con autobus (cfr. Figura 13), un dato rilevante è rappresentato dalla categoria "Altro", che comprende reclami e segnalazioni relative a contestazioni estranee all'ambito applicativo del regolamento (UE) n. 181/2011, riguardanti furti o smarimenti di bagagli, programmazione del servizio (orari e frequenze) e affollamento dei mezzi, comportamenti del personale conducente, condizioni contrattuali ritenute non adeguate alle esigenze dei passeggeri e doglianze di contenuto generico. I passeggeri hanno inoltre lamentato problematiche connesse a: *i*) i ritardi all'arrivo e conseguenti richieste di indennizzo, sebbene il regolamento non contempi tale specifico diritto, diversamente dal settore ferroviario e marittimo; *ii*) i ritardi e perdite di coincidenze; *iii*) cancellazioni e ritardi alla partenza del servizio di trasporto; *iv*) mancata erogazione del rimborso nell'ipotesi di cancellazione del viaggio; *v*) inaccessibilità del sistema di presentazione dei reclami e assenza di riscontro da parte del vettore al reclamo di prima istanza; *vi*) mancata assistenza in caso di cancellazione o ritardo alla partenza; *vii*) scarsa qualità del servizio erogato; *viii*) mancata informazione, soprattutto in caso di cancellazione o ritardo all'arrivo o alla partenza da fermate; *ix*) carenze del sistema di vendita dei biglietti. Come già rilevato con riferimento al trasporto ferroviario, la percen-

**Figura 13. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni - Anni 2021-2022**



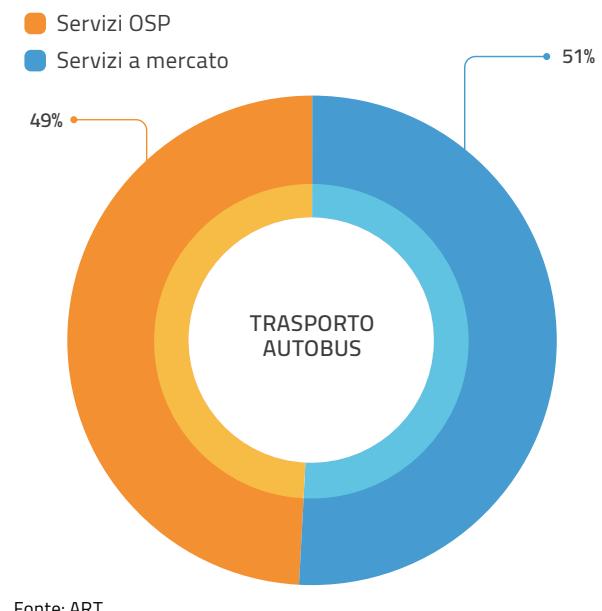
tuale delle istanze pervenute riguardanti i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta risulta contenuta; tuttavia, in ragione delle problematiche che esse evidenziano, si tratta di doglianze significative.

La Figura 14 evidenzia che, in termini percentuali, i reclami e le segnalazioni pervenuti in relazione ai servizi erogati in regime di libero mercato sono stati pari al 54% del totale, mentre la restante parte ha riguardato i servizi soggetti a OSP. In tale contesto, assume rilievo la circostanza che i diritti tutelati dal regolamento (UE) n. 181/2011 hanno un ambito di applicazione più ampio per i servizi di trasporto pari o superiore a 250 km che, prevalentemente, coincidono con quelli svolti in regime di mercato. Analogamente a quanto rilevato in ambito ferroviario, la percentuale delle istanze scaturite da un servizio a mercato risulta prevalente rispetto a quella dei servizi OSP, le cui questioni più rilevanti sono state portate all'attenzione degli enti affidanti, per le verifiche di competenza in relazione alla corretta applicazione dei contratti di servizio stipulati.

Per quanto concerne l'attività sanzionatoria, nel periodo di riferimento non sono stati avviati procedimenti sanzionatori. La Figura 15 illustra le fattispecie oggetto di violazione, a far luogo dall'anno in cui l'Autorità ha cominciato a svolgere le funzioni di NEB (2015). Anche per tale modalità di trasporto, risultano prevalenti; *i)le violazioni delle norme che disciplinano il corretto trattamento dei reclami;* segu-

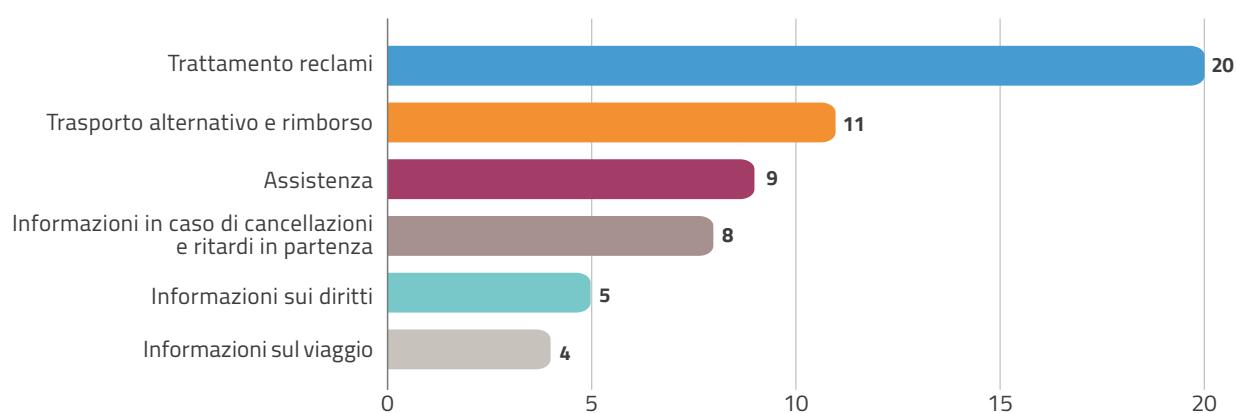
te dalle contestazioni relative a *ii)l'omessa prospettazione della scelta tra trasporto alternativo e rimborso in caso di cancellazioni, ritardi, overbooking; iii) l'omessa assistenza materiale (pasti, pernottamento); e iv) l'informativa, in caso di cancellazioni o ritardi in partenza*<sup>287</sup>.

**Figura 14. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio - Anni 2021-2022**



Fonte: ART

**Figura 15. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi - (Anni 2015-2022)**



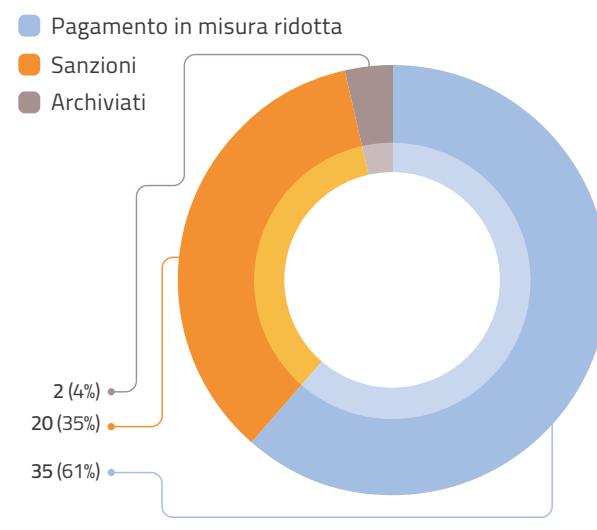
Fonte: ART

287 Con riferimento alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto tramite autobus, si segnala la pronuncia del TAR Piemonte, 21 marzo 2022, n. 224, in tema di assistenza ai passeggeri, con cui è stato respinto il ricorso promosso da Baltour avverso la delibera n. 135/2020, in quanto ha ritenuto "[...] imputabile al vettore, senza alcuna valevole esimente di ragionevolezza, la circostanza obiettiva di non aver predisposto presso l'Autostazione in parola apposite misure organizzative che garantiscono l'osservanza dei diritti europei dei passeggeri [...] In altre parole, la ragionevole fornibilità dei generi di conforto si profilava esigibile nel caso di specie da parte di una struttura di impresa già operante su quella linea e in quella autostazione e poteva essere adeguatamente assolta mediante il ricorso alle dutili soluzioni escogitabili nella cornice dell'autonomia privata del vettore." E ancora "La commisurazione della risposta sanzionatoria al numero complessivo di passeggeri interessati dal ritardo appare coerente con il dettato legislativo che ancora il quantum sanzionatorio, tra gli altri, al rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti sul totale di quelli trasportati. A dispetto di quanto voglia opinare Baltour, l'Autorità ha correttamente applicato il criterio del moltiplicatore-passeggero all'interezza dei 14 passeggeri in quanto può operarsi una presunzione semplice ex art. 2729 cod. civ. secondo cui il disagio connesso al ritardo abbia interessato tutti i passeggeri della tratta, quantunque un solo passeggero abbia poi ritenuto di sporgere reclamo. Né, del resto, Baltour offre una adeguata prova contraria tesa a vincere questa presunzione semplice, come nota ammissibile come mezzo di prova anche nel giudizio amministrativo".



La [Figura 16](#) illustra gli esiti complessivi dell'attività sanzionatoria relativa alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus nel periodo di riferimento. Le contestazioni che hanno dato luogo al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta sono numericamente preponderanti rispetto a quelle che si sono concluse con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Solo il 4% dei procedimenti è stato archiviato.

**Figura 16. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: esito dei procedimenti avviati e conclusi**  
Anni 2015-2022



Fonte: ART

#### 4.2.3 I diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne

Analogamente agli altri ambiti sin qui esaminati, le finalità del regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, sono di garantire un nucleo di misure di protezione minime e irrinunciabili che non precludono la possibilità di prevedere ulteriori strumenti di tutela, anche di natura giurisdizionale, nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali (per i servizi di crociera, trovano applicazione soltanto alcune delle disposizioni del regolamento).

Prima di procedere all'esposizione dei dati di sintesi, si segnala che, nel settembre 2021 è intervenuta una importante pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>288</sup>, con riferimento agli articoli 18 ("Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate"), 19 ("Diritto a compensazione economica connessa al prezzo del biglietto in caso di ritardo all'arrivo"), 20 ("Esenzioni"), paragrafo 4, 24 ("Reclami") e 25 ("Organismi nazionali preposti all'esecuzione"). Si tratta di una decisione che ha risolto alcune questioni interpretative di particolare rilievo concreto, ponendosi in continuità con la linea interpretativa adottata dall'Autorità nella trattazione dei reclami pervenuti. Le indicazioni interpretative della Corte sono riassunte nel [Focus 14](#).

Passando all'esposizione dei dati di sintesi relativi all'attività svolta dall'Autorità, nel periodo di riferimento sono pervenuti 310 reclami e 609 segnalazioni. Si tratta di un dato significativo, soprattutto se messo in comparazione con le istanze complessive del settore autobus (350) e di quello ferroviario (1.002). Oltre l'80% delle istanze è pervenuto nel secondo semestre del 2021 e, contrariamente alle precedenti annualità, il picco delle istanze non si è registrato esclusivamente in coincidenza o subito dopo il periodo estivo. Ciò è probabilmente riconducibile a una serie di criticità emerse nell'ultimo anno, in prevalenza per ritardi alla partenza e all'arrivo o per la variazione senza congruo preavviso del porto di partenza e/o di arrivo - in particolare da e verso la Sardegna, la Sicilia, la Corsica e le isole minori. Ulteriori problematiche, come illustrato nella [Figura 17](#), hanno riguardato, in particolare: *i)* ritardi e problematiche connesse, tra cui la scelta tra trasporto alternativo a condizioni simili e rimborso; *ii)* l'erogazione di rimborsi o compensazioni; *iii)* la tempestività e la motivazione delle risposte ai reclami e l'effettiva soluzione dei disservizi subiti dagli utenti; *iv)* l'assistenza offerta ai passeggeri in caso di cancellazioni o partenze ritardate; *v)* la vendita di biglietti; *vi)* la qualità del servizio erogato. Anche nel settore marittimo, le istanze connesse al servizio di trasporto di persone con disabilità o a mobilità ridotta hanno rappresentato una percentuale esigua da un punto di vista numerico ma rilevante nel merito.

288 Corte di giustizia UE, sez. IV, del 2 settembre 2021, in causa n. C-570/19.



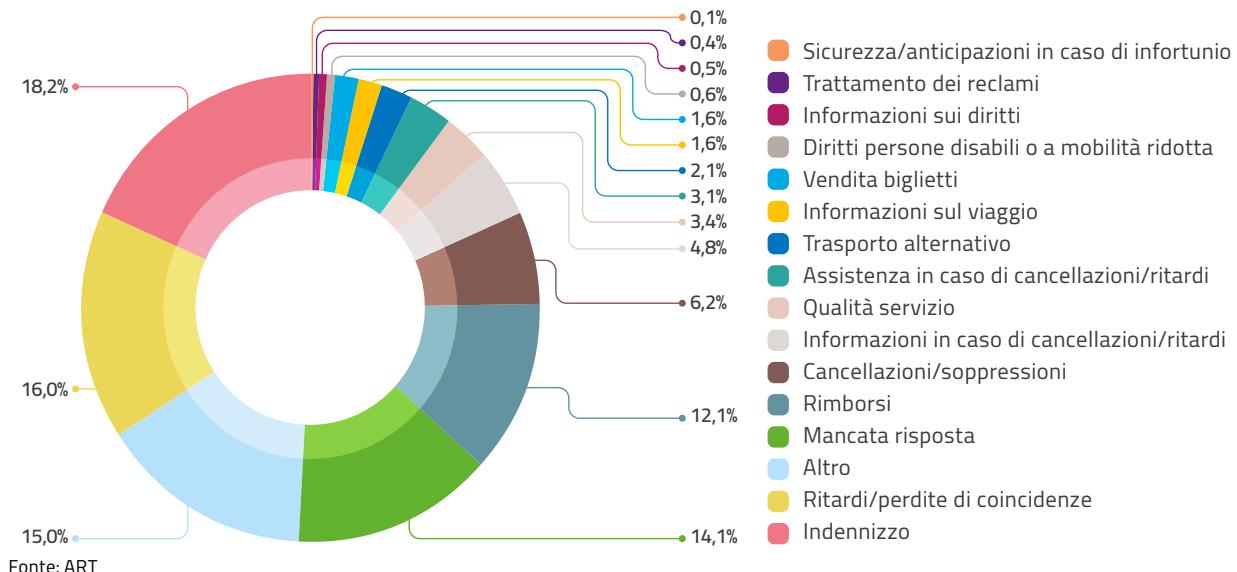
#### Focus 14. Le indicazioni interpretative della Corte di giustizia sul regolamento (UE) n. 1177/2010

Corte di giustizia UE, sez. IV, del 2 settembre 2021, in causa n. C-570/19. Indicazioni interpretative sul regolamento (UE) n. 1177/2010:

- il regolamento (UE) n. 1177/2010 deve essere interpretato nel senso che esso è applicabile nel caso in cui un vettore cancelli un servizio passeggeri rispettando un preavviso di diverse settimane prima della partenza inizialmente prevista, per il motivo che la nave che doveva garantire tale servizio è stata oggetto di un ritardo nella consegna e non ha potuto essere sostituita;
- l'articolo 18 deve essere interpretato nel senso che, quando un servizio passeggeri subisce una cancellazione e non esiste alcun servizio di trasporto sostitutivo sulla stessa tratta, il vettore è tenuto a proporre al passeggero, a titolo del diritto di quest'ultimo a un trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili e non appena possibile previsto da tale disposizione, un servizio di trasporto sostitutivo che segua un itinerario diverso da quello del servizio cancellato o un servizio di trasporto marittimo abbinato ad altre modalità di trasporto, come un trasporto stradale o ferroviario, ed è tenuto a farsi carico di eventuali costi aggiuntivi sostenuti dal passeggero nell'ambito di tale trasporto alternativo verso la destinazione finale;
- gli articoli 18 e 19 devono essere interpretati nel senso che, qualora un vettore cancelli un servizio passeggeri rispettando un preavviso di diverse settimane prima della partenza inizialmente prevista, il passeggero dispone di un diritto alla compensazione economica ai sensi dell'articolo 19 di tale regolamento nel caso in cui egli decida, conformemente all'articolo 18 del regolamento, di usufruire del trasporto alternativo non appena possibile oppure di rinviare il suo viaggio a una data successiva e giunga alla destinazione finale inizialmente prevista con un ritardo superiore alle soglie fissate dall'articolo 19 del medesimo regolamento. Per contro, qualora un passeggero decida di ottenere il rimborso del prezzo del biglietto, egli non dispone di un siffatto diritto alla compensazione economica ai sensi di tale articolo;
- l'articolo 19, inoltre, deve essere interpretato nel senso che la nozione di "prezzo del biglietto", contenuta in tale articolo, include i costi riferibili alle prestazioni opzionali supplementari scelte dal passeggero, come la prenotazione di una cabina o di un canile oppure l'accesso a una *lounge* esclusiva;
- l'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1177/2010 deve essere interpretato nel senso che la consegna tardiva di una nave da trasporto passeggeri che ha comportato la cancellazione di tutte le corse che dovevano essere effettuate da tale nave nell'ambito di una nuova tratta marittima non rientra nella nozione di "circostanze straordinarie", ai sensi di tale disposizione;
- l'articolo 24 deve essere interpretato nel senso che esso non impone al passeggero che chiede di ottenere una compensazione economica ai sensi dell'articolo 19 di presentare la domanda sotto forma di reclamo al vettore entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio di trasporto;
- l'articolo 25 del regolamento (UE) n. 1177/2010, infine, deve essere interpretato nel senso che rientrano nella competenza di un organismo nazionale preposto all'esecuzione di tale regolamento designato da uno Stato membro non solo il servizio passeggeri effettuato da un porto situato nel territorio di tale Stato membro, ma anche un servizio passeggeri effettuato da un porto situato nel territorio di un altro Stato membro verso un porto situato nel territorio del primo Stato membro qualora quest'ultimo servizio di trasporto rientri nell'ambito di un viaggio di andata e ritorno che è stato integralmente cancellato.



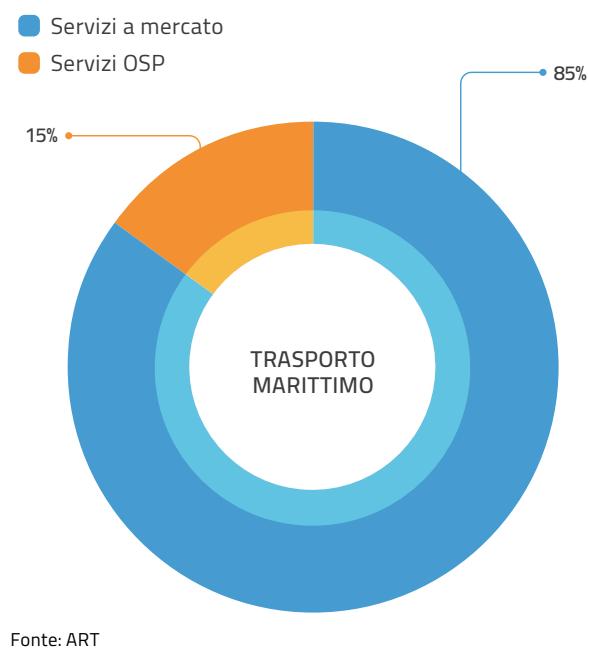
**Figura 17. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni - Anni 2021-2022**



La successiva [Figura 18](#) illustra la tipologia dei reclami e delle segnalazioni in relazione alla natura del servizio, da cui emerge che il dato percentualmente più rilevante ha interessato i servizi di trasporto via mare resi in regime di libero mercato: ciò riflette le caratteristiche del settore, che registra un numero limitato di servizi OSP e, in coerenza con quanto rilevato per gli altri settori di trasporto, conferma in termini generali una prevalenza delle istanze afferenti ai servizi a mercato rispetto a quelli erogati in regime OSP.

Sono stati avviati 21 procedimenti sanzionatori e ne sono giunti a conclusione 8<sup>289</sup>, aventi a oggetto violazioni riguardanti: *i)* la mancanza di adeguate informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate; *ii)* l'omessa assistenza materiale (pernottamento) nel caso in cui la partenza sia cancellata o sia ragionevolmente prevedibile un ritardo superiore a novanta minuti rispetto all'orario previsto di partenza; *iii)* la mancata prospettazione, al passeggero, della scelta tra trasporto alternativo e rimborso del prezzo del biglietto in caso nelle medesime circostanze; *iv)* l'omesso rimborso, nei termini, del costo del biglietto; *v)* le omesse o inadeguate informazioni durante il viaggio; *vi)* la mancata o tardiva risposta definitiva al reclamo di prima istanza; *vii)* le omesse informazioni sui diritti dei passeggeri.

**Figura 18. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio Anni 2021-2022**

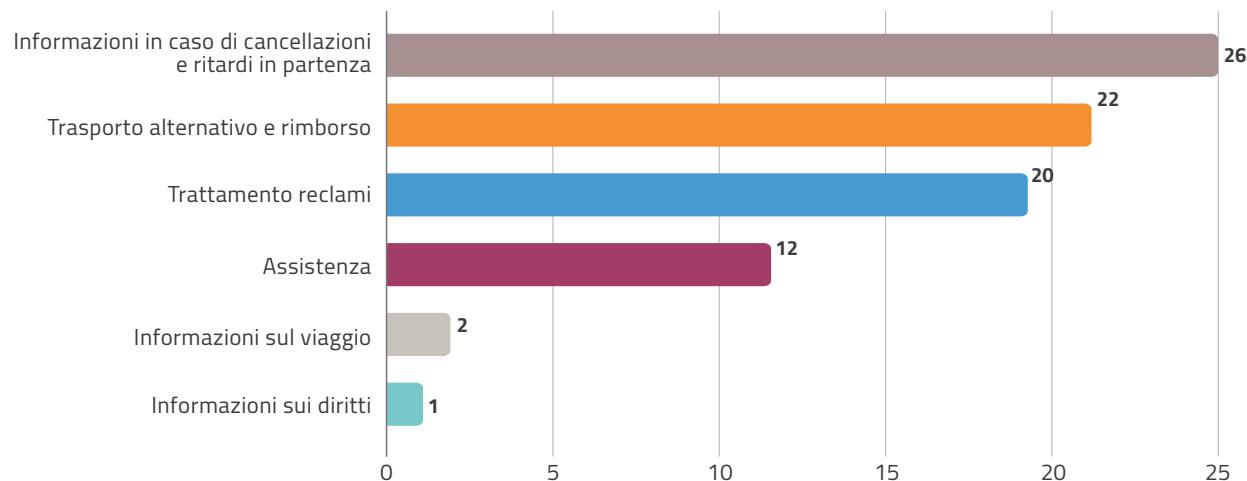


<sup>289</sup> Cfr. i seguenti procedimenti, avviati e conclusi con le delibere rispettivamente indicate: da n. 147/2021 a n. 31/2022; da n. 170/2021 a n. 36/2022; da n. 2/2022 a n. 61/2022; da n. 15/2022 a n. 67/2022; da n. 24/2022 a n. 64/2022; da n. 25/2022 a n. 74/2022; da n. 33/2022 a n. 75/2022; da n. 34/2022 a n. 76/2022; n. 40/2022, non ancora concluso; n. 57/2022, non ancora concluso.

La **Figura 19** descrive, in particolare, la distribuzione delle contestazioni formulate dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti sanzionatori in relazione alla tipologia delle norme regolamentari violate, con una visione d'insieme a partire dal momento in cui l'Autorità ha cominciato a esercitare le funzioni di organismo responsabile. Il dato più significativo riguarda le cancellazioni del viaggio e i ritardi alla partenza prevedibilmente superiori a novanta minuti, fattispecie dalle quali scaturiscono una serie di diritti per i passeggeri: in particolare, il diritto *i)* a ricevere in maniera tempestiva informazioni sul ritardo, *ii)* alla scelta tra il trasporto alternativo a condizioni simili e il rimborso del biglietto nonché *iii)* a ricevere adeguata assistenza materiale. Come negli altri ambiti, gli ulteriori procedimenti sanzionatori hanno riguardato la violazione della normativa in materia di trattamento dei reclami di prima istanza, che il vettore è tenuto, ai sensi del regolamento di cui trattasi, a riscontrare entro due mesi dalla ricezione<sup>290</sup>.

Nel periodo di riferimento sono giunti a conclusione otto procedimenti sanzionatori, nei confronti di diverse imprese di navigazione, due<sup>291</sup> dei quali estinti per avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione. I residui procedimenti<sup>292</sup> conclusi con l'irrogazione di una sanzione hanno riguardato: in un caso, la violazione degli articoli 18, paragrafo 2, e 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1177/2010 nella misura in cui, a fronte della cancellazione del viaggio, non è stata prospettata e garantita la scelta tra un trasporto alternativo e il rimborso del prezzo del biglietto nonché per non aver, la società, rispettato il termine di un mese previsto dal medesimo regolamento per dare riscontro al reclamo; in due casi, la violazione degli articoli 18, paragrafo 1, e 22 del regolamento (UE) n. 1177/2010, avendo il vettore omesso di offrire ai passeggeri, a fronte di un ritardo alla partenza superiore a novanta minuti, la scelta tra il trasporto alternativo verso la destinazione finale, a condizioni simili, e il rimborso del prezzo del biglietto nonché per non aver fornito durante il viaggio, con riferimento al cambio porto di destinazione,

**Figura 19. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi - Anni 2015-2022**



Fonte: ART

290 In materia, l'Autorità ha approvato un atto regolatorio (con delibera n. 83/2019) che prevede, tra l'altro, l'obbligo per il vettore o l'operatore del terminale di versare un indennizzo automatico pari al 10% o al 20% del prezzo del biglietto in caso di risposta al reclamo resa, rispettivamente, dopo il sessantesimo giorno ovvero il novantesimo giorno dalla data in cui è stato presentato il reclamo di prima istanza.

291 Cfr. delibera n. 75/2022 del 12 maggio 2022; delibera n. 76/2022 del 12 maggio 2022.

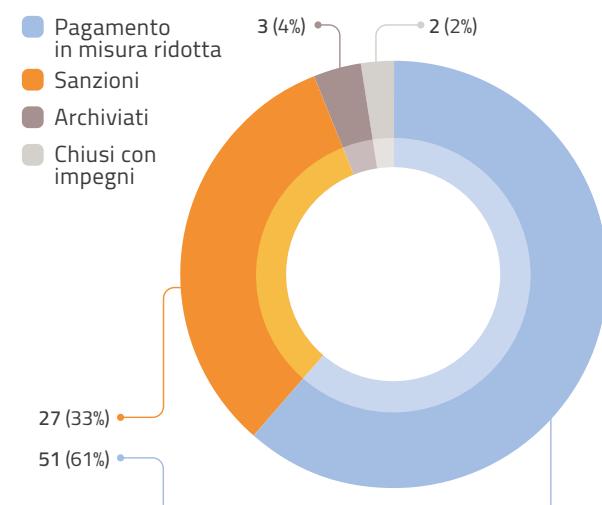
292 Cfr. delibera n. 31/2022 del 24 febbraio 2022; delibera n. 36/2022 del 10 marzo 2022; delibera n. 61/2022 del 21 aprile 2022; delibera n. 64/2022 del 21 aprile 2022; delibera n. 67/2022 del 5 maggio 2022; delibera n. 74/2022 del 12 maggio 2022.



ai passeggeri informazioni adeguate; in tre casi, la violazione degli articoli 16, paragrafo 1, oltre che, in due di questi, anche degli articoli 17, paragrafo 2, 18, paragrafo 3, e 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1177/2010, non avendo il vettore *i)* provveduto a informare i passeggeri della cancellazione del viaggio “quanto prima” e, in ogni caso, non avendo comunicato l’orario di arrivo previsto, a seguito della riprotezione; *ii)* offerto gratuitamente ai passeggeri, a seguito della cancellazione, una sistemazione adeguata; *iii)* erogato il rimborso previsto, in contanti, entro i sette giorni previsti dalla norma; *iv)* trasmesso, nei termini, un riscontro nel merito al reclamo presentato dal passeggero reclamante.

Relativamente all’attività sanzionatoria svolta, la **Figura 20** illustra gli esiti delle contestazioni avanzate nei procedimenti avviati e conclusi nel periodo compreso tra il 2015 e il 15 giugno 2022. Il 61% delle contestazioni è stato oggetto di pagamento in misura ridotta e per il restante 33% sono state irrogate sanzioni. Per il 2% dei casi sono stati presentati impegni che hanno dato luogo alla chiusura del procedimento mentre soltanto il 4% dei procedimenti è stato archiviato.

**Figura 20. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: esito dei procedimenti avviati e conclusi Anni 2015-2022**



Fonte: ART

### 4.3 LA REGOLAZIONE DEL CONTENUTO MINIMO DEGLI SPECIFICI DIRITTI DEGLI UTENTI

L’obiettivo di favorire politiche concorrenziali nei settori regolati, *expressis verbis* considerato come uno degli obiettivi prioritari dal decreto istitutivo dell’ART (cfr. articolo 37, comma 2, lettera a), del d.l. n. 201/2011), si pone in stretta correlazione con temi, egualmente essenziali, quali quelli della qualità dei servizi offerti a utenti e consumatori dalle imprese di trasporto e dai gestori delle infrastrutture, e del contenuto minimo degli specifici diritti che devono essere assicurati agli utenti.

La tutela degli utenti e dei consumatori e, in più in generale, il diritto alla mobilità delle persone e delle merci, che si eleva a vero e proprio diritto soggettivo, rappresentano, infatti, valori di pari dignità rispetto alle politiche di apertura concorrenziale dei vari comparti del trasporto.

Del resto, i processi di progressiva liberalizzazione dei servizi di trasporto, in parte favoriti dalla regolazione indipendente, esigono una intensificazione della regolazione pro utenza, anche per evitare che l’apertura dei mercati a nuovi operatori finisca per determinare un livellamento a ribasso della qualità dei servizi, a discapito degli utenti, allo scopo di massimizzare i profitti delle imprese in concorrenza fra di loro.

Tutto ciò trova conferma nel decreto istitutivo dell’Autorità laddove, all’articolo 37, comma 2, lettera e), stabilisce che l’Autorità, tra l’altro, provvede a “[...] e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi”.

La tutela dei diritti di utenti e consumatori non si estrinseca, pertanto, solo a livello sanzionatorio, bensì, come già ricordato nel corso del presente capitolo, anche mediante un’apposita attività di regolazione *ex ante*.

A tal fine, l’attuale Consiliatura ha istituito il 1° luglio 2021 un’apposita articolazione organizzativa dedicata alla regolazione e definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto (cfr. articolo 29 del regolamento di organizzazione e funzionamento).



L'attività del nuovo Ufficio si è estrinsecata, tra l'altro, in due principali attività: un'indagine conoscitiva sul contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti autostradali; l'istituzione di un sistema di ADR (risoluzione alternativa delle controversie) presso l'ART di cui si riferirà meglio *infra*.

Per quanto concerne il primo procedimento, l'Autorità, ha ricevuto numerose segnalazioni da parte di utenti e consumatori che, relativamente al settore autostradale, hanno evidenziato una serie di criticità.

Gli aspetti rilevati dagli utenti hanno riguardato principalmente le seguenti tematiche:

- a) disservizi e attese a seguito di scioperi del personale in servizio ai caselli;
- b) aumenti dei pedaggi ritenuti ingiustificati;
- c) presenza di congestioni del traffico e relativi disagi;
- d) richieste di rimborsi o indennizzi legati a disservizi (come, ad esempio, la presenza di cantieri che causa restringimenti della carreggiata e dunque rallentamenti del traffico), anche informativi, subiti durante il viaggio;
- e) manutenzione ritenuta carente;
- f) modalità di esazione del pedaggio.

Le segnalazioni pervenute all'Autorità hanno rilevato l'esigenza di approfondire, attraverso apposita indagine conoscitiva, aspetti specifici concernenti il livello di qualità e di servizio offerti agli utenti autostradali, al fine di acquisire elementi utili per orientare la definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che tali utenti possono esigere nei confronti delle concessionarie autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali.

Con l'adozione della delibera n. 59/2022, l'ART ha quindi avviato una indagine conoscitiva, pubblicata sul sito web istituzionale dell'ART<sup>293</sup>, volta ad acquisire ogni elemento utile di conoscenza sui seguenti ambiti di un possibile intervento regolatorio:

- ▶ diritto a ricevere informazioni su aspetti ritenuti di stretto interesse per l'utenza autostradale, tra cui quelli di carattere commerciale e quelli inerenti alla viabilità e alla sicurezza;
- ▶ diritto all'accesso alle aree di parcheggio e di sosta per gli autotrasportatori;
- ▶ diritto alla accessibilità e fruibilità delle aree di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta;

- ▶ diritto all'assistenza all'utenza autostradale;
- ▶ diritti degli utenti in presenza di disservizi che incidono sulla qualità attesa dei servizi autostradali;
- ▶ diritti connessi all'accesso alle stazioni di rifornimento GNC, GNL e GPL;
- ▶ diritti connessi all'accesso alle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici;
- ▶ diritti connessi ai servizi di telepedaggio;
- ▶ diritti connessi al trattamento dei reclami.

Quanto al diritto all'informazione, l'ART ha ritenuto di consultare il mercato sul tema, partendo dall'assunto che l'Unione europea è intervenuta, sì, con puntuali provvedimenti normativi sul tema specifico dei contenuti informativi, integrando la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto<sup>294</sup>.

I regolamenti europei si limitano, tuttavia, a prevedere informazioni minime universali sulla viabilità connesse alla sicurezza stradale: non contemplano, ad esempio, le informazioni relative ai rallentamenti dovuti alla presenza di cantieri lungo la carreggiata, ovvero ai rallentamenti ai caselli, oggetto di puntuali segnalazioni degli utenti all'Autorità. Le previsioni del regolamento n. 886/2013 (cfr. articoli 4 e 3) non forniscono, inoltre, dettagli in merito alla tempistica dei contenuti informativi che, invece, rappresenta un elemento cruciale: se, infatti, le informazioni vengono fornite senza un congruo preavviso, risulta evidente come tali informazioni non impediscano agli utenti dell'infrastruttura di evitare i disagi causati dalla presenza degli eventi considerati dall'informazione.

Il regolamento n. 885/2013, similmente, è focalizzato su specifici contenuti informativi e, precisamente, sui servizi di informazione sulle aree di parcheggio sicure destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali.

Per quel che concerne il diritto all'accesso alle aree di parcheggio e di sosta per gli autotrasportatori, la legislazione europea riconosce diritti in favore degli autotrasportatori che si estrinsecano, in primo luogo, nell'assicurare spazi adeguati di sosta ogni 100 km circa con adeguati livelli di protezione e sicurezza<sup>295</sup>.

293 Delibera n. 59/2022 del 14 aprile 2022 "Indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali", finalizzata alla ricezione di osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate da parte dei soggetti interessati.

294 Cfr. il regolamento delegato (UE) 2015/962, il regolamento delegato (UE) 2013/885 e il regolamento delegato (UE) 2013/886.

295 Cfr. articolo 39, comma 2, lett. c), del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che disciplina le infrastrutture del trasporto stradale.



L'Autorità ritiene, tuttavia, che la normativa europea debba essere integrata da una regolazione secondaria che assicuri che le infrastrutture di servizio o di sosta lungo le reti autostradali siano funzionali ad assicurare un sistema di trasporto commerciale essenziale per l'economia nazionale, atteso che l'autotrasporto e la logistica rappresentano strumenti di fondamentale importanza per la mobilità delle merci.

In relazione agli specifici diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta, il settore autostradale, diversamente da altri modi di trasporto, non contiene una normativa specifica a tutela delle PMR. L'occorrenza di un tale intervento è, tra l'altro, suffragata dall'esame delle carte dei servizi dei concessionari autostradali, dal quale si evince che il tema dell'accessibilità e della fruibilità dei servizi disponibili nelle aree di parcheggio, di sosta e di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta è del tutto omesso o trattato in maniera insoddisfacente.

Ciò legittima un intervento dell'Autorità, in assenza del quale verrebbero totalmente disattese le esigenze di tutela dei soggetti che più degli altri necessitano di particolare attenzione.

Per quanto riguarda il diritto all'assistenza agli utenti, l'Unione europea si è progressivamente dotata di regole volte a tutelare i passeggeri dei diversi modi di trasporto. Tali norme si aggiungono a quelle concernenti la tutela dei consumatori, ove applicabili.

Il diritto all'assistenza, tuttavia, è previsto esclusivamente nei settori del trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne e aereo.

Anche per gli utenti autostradali, l'ART ritiene prospettabile il diritto all'assistenza, che dovrebbe essere garantito dai concessionari autostradali quantomeno in presenza di forti rallentamenti o di interruzione del traffico veicolare, dovuti a incidenti, fenomeni metereologici avversi o ad altre circostanze.

Inoltre, numerosi consumatori hanno segnalato disservizi e, in termini più generali, un'insufficiente qualità dei servizi resi all'utenza autostradale sotto forma di rallentamenti dovuti alla presenza di cantieri lungo la carreggiata, ovvero correlati al transito ai caselli, oppure a incidenti lungo la carreggiata autostradale. Anche per tali tematiche l'Autorità ha avviato un'indagine propedeutica alla definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti in presenza di tali eventi.

L'indagine conoscitiva in esame concerne anche i diritti riguardanti i servizi di rifornimento GNC (gas naturale compresso), GNL (gas naturale liquefatto) e GPL (gas di petrolio liquefatto) e, in particolar modo, quelli dei possessori di veicoli elettrici, ai quali deve essere garantita un'infrastruttura di ricarica adeguata sull'intera rete autostradale in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, comma 697, della l. n. 178/2020<sup>296</sup>, anche al fine di assicurare la transizione ecologica così come previsto dal PNRR.

Infine, il procedimento si occupa dei diritti degli utenti dei servizi di telepedaggio ai quali deve essere garantita, tra l'altro, l'interoperabilità dei sistemi, così come dei diritti in tema di trattamento dei reclami.

Per completezza si segnala che, a seguito di istanze pervenute da soggetti interessati, volte a richiedere la proroga del termine per la presentazione di osservazioni e proposte, inizialmente fissato per il 6 giugno 2022, l'Autorità con delibera n. 90/2022 ha prorogato al 6 luglio 2022 il termine entro il quale i soggetti interessati possono formulare osservazioni puntuali ed eventuali proposte motivate sul documento di consultazione<sup>297</sup>.

L'Autorità, inoltre, nell'ottica di assicurare a utenti e consumatori una cornice regolatoria che massimizzi le forme di tutela in loro favore, ha avviato una istruttoria volta a istituire un organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie (di seguito anche ADR) presso la stessa Autorità.

Del resto, l'istituzione di un organismo ADR appare sistematicamente coerente con la legge istitutiva dell'ART, che fissa precisi obiettivi sul tema della tutela degli utenti, nonché con la disciplina euro unitaria di riferimento.

A tale ultimo riguardo, va ricordato come la direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE, incentivi il ricorso alle procedure ADR da parte degli Stati membri. L'articolo 5 della richiamata direttiva, dispone che gli Stati membri agevolano l'accesso alle procedure ADR da parte dei consumatori e garantiscono che le controversie oggetto della presente direttiva possono essere presentate a un organismo ADR. A ciò si aggiunga che, sebbene nessun riferimento alle procedure di risoluzione delle controversie si riscontri negli attuali regolamenti sul trasporto passeggeri su rotaia (regolamento CE n. 1371/2007) tramite autobus (regolamento UE 181/2011) e per mare e vie navigabili in-

<sup>296</sup> Legge 30 dicembre 2020, n. 178 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023".

<sup>297</sup> Delibera n. 90/2022 del 31 maggio 2022 "Delibera n. 59/2022 recante "Indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali". Proroga del termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte dei soggetti interessati".



terne (regolamento UE 1177/2010), tuttavia la Commissione, nelle relazioni sull'attuazione dei regolamenti UE 1177/2010 e 181/2011 incoraggia gli Stati membri che attualmente non forniscono un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie per l'applicazione dei diritti dei passeggeri, ha realizzare un tale meccanismo a norma della direttiva 2013/11/UE in modo da offrire ai passeggeri ricorsi più rapidi e meno costosi.

Del resto, il decreto istitutivo dell'ART, reca, tra i suoi obiettivi principali proprio, il tema della tutela di utenti e consumatori. L'articolo 37, comma 2 lettera a), del Decreto nello stabilire che l'Autorità garantisce condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture, aggiunge che ciò debba avvenire tramite metodologie che incentivino, tra l'altro, il contenimento dei costi per gli utenti; la lettera b) del medesimo comma dispone che l'Autorità è chiamata a definire i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi e che, a tal fine, debba tener conto dell'esigenza di assicurare il contenimento dei costi per gli utenti; la lettera e) dispone, inoltre, che l'ART definisce in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Nell'esercizio delle competenze delineate dal comma 2 dell'articolo 37, il successivo comma 3 prescrive che l'Autorità valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione. Infine, ma non certo per ordine di impor-

tanza, l'articolo 37, comma 3, lettera e), stabilisce che l'ART favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti.

Va, inoltre, che le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, quale è l'ART, unitamente ai poteri regolatori sono dotate di poteri di vigilanze e sanzionatori nei confronti degli operatori del settore, rispetto ai quali, l'esercizio dei poteri di risoluzione delle controversie, oltre a svolgere una funzione di tipo deflattivo, riveste un ruolo complementare e integrativo. Attraverso il rapporto diretto con le parti in conflitto, l'Autorità è posta, infatti, nelle condizioni di misurare e valutare la conformità della condotta degli operatori di settore alle norme che ne regolano il comportamento e, dunque, di orientare consapevolmente le proprie scelte strategiche e di policy.

Completata l'istruttoria, il Consiglio ha approvato l'avvio di un procedimento volto a definire condizioni, termini e modalità di esperimento di procedure ADR presso l'Autorità, ivi compreso il procedimento per la definizione del regolamento sulla tenuta degli organismi ADR istituiti presso gli operatori economici nei settori di competenza, previsto dall'articolo 141 e seguenti del codice del consumo.

Per completezza, si evidenzia che il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, attualmente all'esame del Parlamento, ha espressamente previsto il potere per l'Autorità di istituire *"procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti o consumatori"* (cfr. articolo 9).

## 4.4 L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E VIGILANZA SULLA REGOLAZIONE DEL CONTENUTO MINIMO DEI DIRITTI DEGLI UTENTI

### 4.4.1 L'attività di vigilanza in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario connotato da OSP

Con riferimento al trasporto ferroviario, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, è disciplinato dalla delibera dell'Autorità n. 106/2018 (misure a tutela degli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico). L'attività di vigilanza sull'ottemperanza di tali misure da parte dei gestori dei servizi ha condotto, limitatamente al periodo preso in esame nella presente relazione, all'avvio di cinque procedimenti sanzionatori, due dei quali conclusi,

il primo con un ordine di cessazione della condotta posta in essere da un'impresa in violazione alle misure di regolazione e il secondo con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecunaria.

Quanto al primo, concluso con provvedimento ordinatorio, l'Autorità, alla luce della persistente inottemperanza da parte della medesima impresa alla delibera n. 106/2018 con riguardo alle misure 7.1 e 7.2, aveva avviato un procedimento individuale per l'adozione, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f), della norma istitutiva dell'Autorità, di un ordine di cessazione della inottemperanza alle misure 7.1 e 7.2, unitamente a eventuali misure di ripristino. Il procedimento si è concluso con l'ordine (cfr. delibera n. 176/2021) nei confronti di



TN di: *i)* adottare una procedura che, nel rispetto dei rilevanti principi europei e interni, assicuri il riconoscimento dell'indennizzo da ritardo di cui alle misure 7.1 e 7.2 dell'allegato A alla delibera n. 106/2018, anche ai titolari di abbonamenti integrati, secondo modalità che siano accessibili anche agli utenti non utilizzatori del *web* e che garantiscono che eventuali inottemperanze da parte di imprese terze non determinino pregiudizi nei confronti dei passeggeri; *ii)* aggiornare le proprie condizioni generali di trasporto e la carta della mobilità, dettagliando il funzionamento della procedura di cui sopra; *iii)* condurre una campagna informativa che illustri il funzionamento della summenzionata procedura all'utenza, allo scopo di garantirne la più ampia conoscibilità (campagna di durata non inferiore a un mese e essere condotta, perlomeno, presso le stazioni, a bordo dei treni, e sul sito *web* istituzionale della società).

Il secondo procedimento, concluso con l'applicazione di una sanzione pecuniaria, era stato avviato dall'Autorità con delibera n. 137/2021 nei confronti di TN per l'inottemperanza alla misura 8.1 dell'allegato A alla delibera n. 106/2018, non avendo la società, in riferimento alle modalità di richiesta ed erogazione di rimborsi e indennizzi, assicurato più canali, e in particolare almeno quelli indicati nella misura ritenuta violata, per la richiesta di rimborso da parte dell'utenza, in violazione dei principi di equità, proporzionalità e accessibilità per tutte le tipologie di utenti, utilizzatori di internet e non, così come disposto dal già citato atto di regolazione.

Il procedimento, concluso con l'adozione di un provvedimento sanzionatorio (cfr. delibera n. 60/2022), ha generato, altresì, un effetto utile a vantaggio degli utenti nella misura in cui, l'impresa ferroviaria, nelle more del procedimento, ha modificato, in linea con quanto disposto dalla misura 8.1 dell'allegato A alla delibera n. 106/2018, le condizioni generali di trasporto nella parte relativa alla presentazione e alla elaborazione delle richieste di rimborso, nonché l'apposita sezione del sito internet dedicata ai rimborsi di titoli di viaggio venduti da soggetti terzi.

Tra le attività istruttorie ancora in via di definizione si segnalano:

▶ le delibere n. 4/2022 e n. 19/2022, con le quali l'Autorità ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di TN, per l'inottemperanza alle misure 3.4 e 4.5 dell'allegato A alla delibera n. 106/2018, per avere la società omesso di informare i passeggeri, in manie-

ra adeguata ed effettiva, dell'avvenuta attivazione del servizio sostitutivo mediante autobus e delle relative modalità di accesso, con riferimento alla tratta oggetto di soppressione. I due procedimenti sono attualmente in fase istruttoria;

▶ la delibera n. 20/2022, con la quale l'Autorità ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di un'impresa e di un gestore in concorso, per l'inottemperanza alle misure 3.4 e 4.5 dell'allegato A alla delibera n. 106/2018, nella misura in cui, a seguito della cancellazione di un treno regionale, le stesse, presso la stazione di Comiso, non hanno informato i passeggeri, in maniera adeguata ed effettiva, dell'avvenuta attivazione del servizio sostitutivo mediante autobus e delle relative modalità di accesso, con riferimento alla parte di tratta successiva alla stazione di Modica. Il procedimento è, attualmente, in fase istruttoria.

#### **4.4.2 L'attività di vigilanza in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario, con autobus e marittimo, con riferimento al trattamento dei reclami**

Con specifico riferimento al tema del trattamento dei reclami, il contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti del trasporto ferroviario, con autobus e marittimo è stato definito dalle delibere n. 83/2019 e n. 28/2021.

L'attività di vigilanza sull'ottemperanza alle nuove misure introdotte con i su citati provvedimenti ha condotto, con riguardo alla delibera n. 83/2019 e limitatamente al periodo preso in esame nella presente Relazione, all'avvio di tre<sup>298</sup> procedimenti sanzionatori, attualmente in fase istruttoria, nei confronti di altrettanti vettori marittimi. Le contestazioni riguardavano, nel primo caso, l'inottemperanza alle misure 3.1, lettera b.1), e 5.1 della delibera n. 83/2019, nella misura in cui la società interessata, con riferimento alla cancellazione di un viaggio, non aveva rilasciato al reclamante una ricevuta comprovante l'avvenuto invio del proprio reclamo mediante il *form* presente sul sito *web*, omettendo altresì di corrispondere l'indennizzo automatico dovuto in caso di ritardo nella risposta al reclamo; riguardavano, negli altri due casi, l'inottemperanza alle misure 3.3, 3.4, lettera b), e 7.2 dell'allegato A alla delibera n. 83/2019, nella misura in cui non hanno adeguato, entro il termine assegnato, il proprio regolamento di trasporto, con l'indicazione delle lingue utilizzabili per l'inoltro dei reclami, degli elementi minimi necessari per l'esame degli stessi, ai sensi della misura 3.2, dei termini massimi entro i quali il vettore fornisce la risposta, non-

298 Cfr. delibera n. 38/2022 del 10 marzo 2022; delibera n. 69/2022 del 5 maggio 2022; delibera n. 70/2022 del 5 maggio 2022.



ché dei rimedi che l'utente può attivare nel caso di manca risposta nei termini, oltre che con la previsione relativa all'indennizzo automatico di cui alla misura 5.

Per quanto riguarda, invece, la delibera n. 28/2021 (relativa al trattamento dei reclami nel trasporto marittimo),

si tratta di un provvedimento entrato in vigore soltanto il 1° gennaio 2022; pertanto, l'attività di vigilanza, è ancora nella sua fase prodromica e si è concentrata sull'acquisizione preliminare delle informazioni necessarie all'avvio delle verifiche di competenza circa l'osservanza delle nuove misure come sopra entrate in vigore.

## 4.5 I PARERI DELL'AUTORITÀ NEI PROCEDIMENTI ANTITRUST IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

Come accennato, a integrazione delle attività di regolazione e di *enforcement*, l'Autorità è coinvolta, in via consultiva, nell'esecuzione delle norme UE inerenti alla tutela dei diritti dei consumatori alle quali è stata data esecuzione in Italia con il codice del consumo. Al riguardo, la competenza primaria è attribuita all'AGCM. Qua-lora la questione riguardi pratiche commerciali scorrette che investono il settore dei trasporti, l'ART ha il compito di esprimere un parere, rivolto a introdurre nel procedimento in corso presso l'AGCM le specifiche valutazioni inerenti alle materie di competenza dell'ART medesima, cui è affidata la regolazione del settore al quale afferisce la pratica scorretta contestata dall'Antitrust.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente Relazione, sono stati resi i seguenti pareri all'AGCM:

► Il primo nell'ambito di un procedimento avviato dall'AGCM a seguito di una denuncia di un consumatore (parere n. 17/2021). La condotta contestata al professionista riguardava l'invito rivolto ai consumatori, nel contesto della pandemia, tramite il proprio sito internet, all'acquisto di titoli di viaggio per il trasporto passeggeri in abbinamento con una polizza assicurativa ad asserita copertura, tra l'altro, delle penalità da annullamento volontario del viaggio. Più precisamente, il denunciante sarebbe stato indotto ad acquistare il biglietto in abbinamento alla polizza assicurativa proprio per coprire l'eventualità di una rinuncia al viaggio in ragione dell'incertezza dei trasporti dovuta alla pandemia da Covid-19. Tuttavia, successivamente alla rinuncia al viaggio, si sarebbe visto negare il rimborso delle penalità da parte della compagnia in quanto la polizza non avrebbe coperto ipotesi di *"epidemie aventi caratteristica di pandemia, di gravità e virulenza tali da comportare un'elevata mortalità ovvero da richiedere misure restrittive al fine di ridurre il rischio di trasmissione alla popolazione civile, quarantene [...]"*. La condotta tenuta dall'impresa armatoriale è apparsa pertanto apparsa idonea a indurre il consumatore all'acquisto abbinato del biglietto e della polizza, ingenerando l'er-

roneo convincimento di poter rinunciare liberamente al trasporto, senza pagamento di alcuna penale, anche in riferimento alle conseguenze dirette e indirette dell'emergenza sanitaria. Nel corso del procedimento il professionista ha presentato un *set* di impegni sia di tipo restitutorio/compensativo che contenenti misure di trasparenza informativa, che l'AGCM ha accolto, chiudendo il procedimento senza accettare l'infrazione.

- Il secondo parere (n. 20/2021) nell'ambito di un procedimento - scaturito dalla denuncia di una impresa concorrente - con il quale AGCM ha contestato a una società operante nel settore del trasporto marittimo di aver prospettato di essere titolare del servizio di collegamento con alcune isole per effetto di una convenzione con lo Stato italiano, che però sarebbe risultata scaduta, e di aver pubblicizzato, nel contesto dell'emergenza sanitaria, tramite il proprio sito internet, prenotazioni di servizi di trasporto unitamente al *claim* di gratuità di una polizza assicurativa, a garanzia dell'*"impossibilità ad intraprendere il viaggio a seguito di infezione da Covid 19 del passeggero o dei suoi familiari"* e ad asserita copertura, tra l'altro, del rimborso per l'eventuale penale prevista per l'annullamento del viaggio da parte dell'assicurato stesso, anche nei casi di annullamento per conclamata infezione da Covid-19. Le condizioni di polizza, tuttavia, prevedevano che *"tutte le coperture non sono dovute per sinistri derivanti da epidemie restando inteso che detta esclusione non opererà in relazione a tutti i fatti direttamente collegabili al virus attualmente in circolazione denominato Covid 19"* e che *"le prestazioni non sono dovute per sinistri determinati da quarantene"*. Il procedimento si è concluso con l'accertamento della scorrettezza della pratica commerciale e con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.
- Il terzo parere in relazione a un procedimento avviato nei confronti di una società autostradale, sulla base di numerose segnalazioni pervenute all'AGCM da parte dei consumatori, loro associazioni rappresentative e



dalla stessa ART (parere n. 21/2021). I profili di criticità rilevati hanno riguardato, in primo luogo, l'inadeguata informativa resa agli utenti, soprattutto al momento dell'ingresso nelle tratte autostradali di competenza, circa la percorrenza di una strada con obbligo di pagamento del pedaggio le cui modalità (*online*, presso i punti di assistenza, tramite app, etc.) si discostavano da quelle normalmente praticate sulle autostrade e conosciute dagli utenti del servizio autostradale ( pagamento al casello). Ciò in ragione della mancanza, presso le tratte autostradali in questione, di barriere di esazione. Inoltre, apparivano inadeguate le modalità previste dall'impresa per l'invio per posta ordinaria ai propri utenti - anche a notevole distanza di tempo dall'effettuazione del transito - dei solleciti e successivamente, dell'intimazione al pagamento da parte di società specializzate nel recupero del credito in caso di mancata corresponsione del pedaggio, con significativo aggravio di spese, spesso superiori agli importi effettivamente dovuti. Il sistema sopra descritto - si è fatto notare - risulterebbe idoneo a limitare indebitamente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore, inducendolo a corrispondere l'importo richiesto anche nei casi in cui il mancato versamento del pedaggio sia effettivamente riconducibile alla responsabilità del gestore, in relazione all'offerta di strumenti di pagamento di difficile fruizione ovvero a disservizi di alcuni strumenti normalmente accettati (malfunzionamento degli apparati di rilevazione dei transiti). Nell'ambito del parere si è rappresentato che il sistema tariffario dell'Autorità prevede la definizione di meccanismi di penalità/premialità per la qualità dei servizi, con conseguente riduzione del pedaggio per chi non fornisce all'utenza i livelli di qualità previsti, determinandosi così, per gli utenti, effetti benefici attraverso la previsione di pedaggi correlati alla qualità dei servizi stessi. Inoltre, l'ART ha evidenziato che il sistema tariffario dalla stessa determinato contiene uno strumento di controllo che il concedente è tenuto ad applicare, incentrato su diversi fattori qualitativi, fra cui rilevano: fluidità ai caselli (ad esempio, disponibilità delle casse automatiche ai caselli ed efficienza del sistema Telepass); aggiornamento dinamico delle informazioni tramite panelli a messaggio variabile; impiego di *Intelligent Transportation Systems* (ITS), anche al fine di efficientare la logistica e per seguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura.

tura da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri; disponibilità di servizi di connettività (radio-mobile) e copertura del segnale radio sulla rete autostradale, interoperabili, aperti, e in linea con le più avanzate e consolidate tecnologie del settore delle telecomunicazioni; impiego di tecnologie *free flow* per l'esazione delle tariffe autostradali in grado di evolvere verso soluzioni interoperabili a livello comunitario; *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente. Il procedimento si è concluso con l'accoglimento degli impegni presentati dalla società e senza l'accertamento dell'infrazione.

- ▶ Un quarto parere (n. 22/2021) nell'ambito di un procedimento avviato da AGCM e avente a oggetto la violazione di diverse norme del Codice del consumo da parte di una società intermediaria nella vendita di biglietti di viaggio. In particolare, le condotte contestate si sarebbero sostanziate nella creazione di siti internet per la vendita di titoli di viaggio con denominazione e veste grafica del tutto simili a quelle di alcune compagnie di navigazione, in modo che il consumatore sarebbe stato indotto a ritenere di trovarsi sulla pagina internet ufficiale di tali compagnie; nella messa a disposizione non tempestiva delle informazioni riguardanti l'esborso effettivo derivante dalla transazione proposta considerato che solo nella fase del riepilogo dell'acquisto sarebbe emerso per la prima volta l'addebito di ulteriori "diritti di prenotazione", con un aumento del prezzo finale rispetto a quello già considerato al momento della selezione della rotta e della tipologia di biglietto; nella previsione della voce di costo "Assicurazione" come preselezionata durante la procedura di prenotazione, sebbene si trattasse di un elemento opzionale della proposta di viaggio; nell'addebito al cliente di oneri, determinati in misura percentuale rispetto al prezzo del biglietto, per l'utilizzo di specifici strumenti di pagamento; nella predisposizione di condizioni generali di vendita accessibili al consumatore tramite un *link* collocato in una fase del processo di prenotazione successiva a quella del pagamento e in una clausola devolutiva del foro all'interno delle condizioni generali di vendita, in caso di controversie. Il procedimento si è chiuso con l'accertamento dell'illiceità delle condotte contestate e l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie.



## 4.6 LA TUTELA DEI DIRITTI DEI PASSEGGERI CON DISABILITÀ E A MOBILITÀ RIDOTTA: ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE E VIGILANZA

La tutela dei diritti dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta (PMR), tema di particolare e specifica attenzione nell'ambito delle funzioni di regolazione e vigilanza dell'Autorità, fa registrare, nel periodo di riferimento, costanti progressi, in particolare in termini di effettività delle garanzie introdotte dalla normativa vigente, nazionale ed europea. Ciò anche grazie al contributo offerto dalle segnalazioni dei passeggeri, quotidianamente recapitate agli uffici che si occupano della regolazione e della vigilanza in materia. Si tratta di istanze di tutela in costante aumento, che consentono all'Autorità di pervenire a conoscenza dei disservizi più diffusi in tema di PMR e di quelli la cui rilevazione d'ufficio risulta complessa, quali: il comportamento del personale conducente; la mancata assistenza, a bordo o nelle biglietterie; la mancanza di idonee informazioni in merito all'effettiva accessibilità dei binari e del treno; la mancanza, in alcune stazioni, di carrelli elevatori per la salita a bordo treno; la minima frequenza di autobus muniti di dispositivi per l'accesso con carrozzina.

Tali importanti spunti di riflessione, oltre a essere d'impulso per l'esercizio dei poteri di vigilanza attribuiti all'ART quale organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei regolamenti UE in materia di diritti dei passeggeri, contribuiscono a formare la base informativa utile a focalizzare correttamente gli interventi di regolazione dell'Autorità. Questi ultimi sono riportati nella **Tabella 13**.

Nell'ambito dei provvedimenti elencati nella Tabella 13, particolare rilievo assumono le misure previste dalla delibera n. 106/2018 con specifico riguardo al diritto alla accessibilità e fruibilità di servizi e stazioni, che ha introdotto il diritto dell'utente PMR a ottenere un indennizzo, definito dai gestori dei servizi e delle stazioni nelle proprie carte dei servizi, nel caso di mancato ripristino, nei termini previsti, della disponibilità di infrastrutture o dotazioni delle stazioni, nonché il diritto a ricevere un indennizzo, oltre al rimborso del biglietto *"Nel caso in cui una corsa indicata sull'orario pubblicato come fruibile da utenti con disabilità o a mobilità ridotta venga resa con materiale non idoneo o sostituita con autoservizio sostitutivo o integrativo non accessibile o non idoneo"*. O ancora, le previsioni di cui alla delibera n. 56/2018, con la quale è stato previsto l'obbligo, per alcune autostazioni dotate di specifiche caratteristiche, di adottare il PIA che contiene una completa descrizione

delle caratteristiche infrastrutturali dell'infrastruttura, delle dotazioni, degli spazi e delle condizioni tecnico/economiche per il loro utilizzo da parte dei vettori, nonché delle condizioni di accesso delle PMR. A tale riguardo, nel novembre 2021, l'Autorità ha preso l'iniziativa di chiedere alla Conferenza delle regioni e al MIMS di verificare se, tra le autostazioni disciplinate dal suddetto PIA, fosse possibile individuare ulteriori stazioni di autobus *designate* nelle quali, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 12 del regolamento (UE) 181/2011 *"è fornita assistenza alle persone con disabilità o a mobilità ridotta"*, tenuto conto che l'attribuzione della qualifica di "stazione autobus designata" risulta determinante ai fini dell'applicazione di importanti diritti a tutela delle persone con disabilità o a ridotta mobilità<sup>299</sup>.

Tra le attività svolte in ambito di tutela dei passeggeri disabili o a mobilità ridotta, l'Autorità, nell'ottobre 2021, ha avviato una preliminare osservazione sulla mancanza o scarsa accessibilità, in questo particolare segmento delle attribuzioni dell'Autorità, di informazioni pertinenti e adeguate (il ridotto numero di segnalazioni pervenute da utenti con disabilità, seppure in aumento, potrebbe essere dovuto anche a tale circostanza). Nell'ambito di tale indagine, è stata, tra l'altro, verificata la conformità dei siti web di imprese di trasporto, gestori di infrastrutture ferroviarie, gestori di autostazioni e operatori di terminali portuali in materia di: *i/* norme di accesso non discriminatorie, adottate previa consultazione delle associazioni di categoria; *ii/* accessibilità delle informazioni; *iii/* formazione del personale; e *iv/* procedure di assistenza, a quanto previsto, seppur in modo diverso, dai regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta.

L'osservazione è stata effettuata sia verificando le condizioni generali di trasporto e le carte dei servizi, sia inviando a una selezione di imprese di trasporto e gestori di infrastruttura uno specifico questionario, tenendo conto delle particolarità di ciascuna tipologia di trasporto. Le risposte ricevute saranno tenute in particolare considerazione ai fini dello sviluppo delle iniziative da adottare in attuazione dell'obiettivo strategico dell'Autorità che, per il biennio 2022/2023, prevede l'intensificazione delle azioni volte al miglioramento della salvaguardia dei diritti dei passeggeri a mobilità ridotta.

299 L'articolo 13 del regolamento (UE) n. 181/2011, prevede, al paragrafo 1, che "[...] nelle stazioni designate dagli Stati membri i vettori e gli enti di gestione delle stazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, prestano gratuitamente assistenza almeno nella misura specificata nella parte a) dell'allegato I alle persone con disabilità o a mobilità ridotta".

**Tabella 13. Provvedimenti di regolazione *ex ante*: le misure a tutela delle PMR**

Misure a tutela delle PMR	Delibera
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico (adozione del piano operativo per l'accessibilità (POA) con il coinvolgendo delle rappresentanze dei consumatori, delle associazioni dei passeggeri e delle PMR);</li> <li>▪ modalità di fornitura del servizio sostitutivo (treno, bus, taxi): garantire il raggiungimento della destinazione anche alle PMR, con equivalenti servizi di assistenza;</li> <li>▪ informazioni su disponibilità a bordo di posti dedicati a PMR: modalità e tempistiche di richiesta e prenotazione per assistenza a bordo e in stazione e per i servizi dedicati a PMR;</li> <li>▪ possibilità per le PMR di acquistare il biglietto a bordo senza sovrapprezzo, se nella stazione di partenza non sia presente un canale a loro accessibile.</li> </ul>	delibera n. 16/2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. diritto all'informazione in caso di eventi che comportino variazioni delle condizioni di accesso e fruibilità dei servizi e delle stazioni per gli utenti PMR;</li> <li>ii. obbligo di consultazione delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti con disabilità o PMR in merito a chiarezza, completezza e fruibilità delle informazioni rese;</li> <li>iii. diritto a ottenere un indennizzo, nel caso di mancato ripristino nei termini previsti della disponibilità di infrastrutture o dotazioni delle stazioni.</li> </ul>	delibera n. 106/2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. diffusione delle informazioni (durante il viaggio) con un linguaggio comprensibile e adeguato a raggiungere tutti gli utenti e i vari luoghi della nave;</li> <li>ii. obbligo di dotazione di un piano operativo per l'accessibilità (POA), programmazione di un servizio accessibile agli utenti con particolare riferimento alle PMR;</li> <li>iii. garantire alle PMR l'assistenza al porto e nell'accesso al servizio di trasporto.</li> </ul>	delibera n. 96/2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. le condizioni minime di qualità dei servizi riguardano anche l'accessibilità delle PMR e possono essere oggetto di specifico allegato al contratto di servizio e possono riguardare, tra l'altro: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le caratteristiche del parco mezzi e accessibilità PMR;</li> <li>▪ il piano investimenti per innovazione tecnologica e attrezzaggio PMR;</li> <li>▪ le tariffe agevolate ai titoli di viaggio relative a utenti con disabilità o mobilità ridotta;</li> <li>▪ la presenza di condizioni di disabilità e/o ridotta mobilità tra i criteri per la individuazione della domanda debole, impiego di dispositivi di trasporto dotati di: pianale ribassato, spazi idonei per carrozzine, segnalazione audio del percorso in prossimità della fermata; applicazione tariffe agevolate per gli utenti con disabilità o mobilità ridotta.</li> </ul> </li> </ul>	delibera n. 154/2019
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. obbligo di adozione del prospetto informativo dell'autostazione (PIA) contiene le condizioni di accesso alle PMR;</li> <li>ii. adozione di adeguate condizioni di sicurezza, individuazione di percorsi ottimali mediante apposita segnaletica, che consentano a tutti gli utenti e in particolare alle PMR di accedere in piena autonomia all'autostazione e ai relativi servizi (tra cui biglietterie, punti di orientamento, desk informativi) senza la necessità di richiedere assistenza specifica;</li> <li>iii. definizione di servizi di assistenza, qualora l'autostazione presenti barriere architettoniche, per garantire adeguate condizioni di accessibilità delle PMR (ad esempio, punti di accoglienza, procedure di accompagnamento delle PMR agli stalli di sosta dei mezzi, supporto alla salita e alla discesa dai mezzi).</li> </ul>	delibera n. 56/2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. accessibilità alle procedure di reclamo del gestore del servizio, gestore di stazione e gestore della piattaforma digitale con particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità.</li> </ul>	delibera n. 28/2021



Sempre in tema di PMR, di particolare interesse sono risultate le istanze pervenute, in ambito ferroviario, da parte di alcune associazioni che hanno segnalato, tra l'altro, la mancanza di un sistema informativo unico, che consenta all'utente a mobilità ridotta, senza faticose ricerche su siti e pagine *web* dei vari operatori, di avere un quadro completo delle condizioni di accessibilità al viaggio prescelto, con indicazione esplicita di tutti gli elementi presenti, anche quelli che non rendono accessibili i percorsi e gli spazi (ad esempio, marciapiedi non rialzati), e compresa un'informazione sull'effettiva accessibilità al materiale rotabile e, in generale, sulla possibilità di accedere in autonomia al servizio ferroviario. Sul tema è stato avviato un confronto con il principale gestore di stazioni ferroviarie, in seguito al quale lo stesso gestore ha proposto alcune modifiche alla sezione informativa sull'accessibilità delle singole schede di stazione presenti sul proprio sito *web*, al fine di rendere più chiare e intellegibili le informazioni in materia di accessibilità ai servizi da parte delle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

L'Autorità è altresì intervenuta nell'ambito delle indicazioni e prescrizioni relative al PIR, esprimendosi sul tema della fornitura e gestione dei dispositivi di ausilio ai passeggeri disabili o a mobilità ridotta nelle stazioni e fermate dei servizi di trasporto passeggeri. Si tratta di servizi

che devono essere concordati e formalizzati in un apposito *“Accordo per la fornitura e la gestione dei dispositivi di ausilio per la salita a bordo delle PRM e la fornitura di assistenza e di trasporti alternativi”*, secondo quanto previsto dal regolamento (UE) n. 1300/2014 della Commissione europea del 18 novembre 2014 (c.d. STI-PRM, paragrafo 4.4.3)<sup>300</sup>. In tali accordi si prevedono diverse ipotesi di messa in disponibilità dei dispositivi di ausilio per la salita a bordo, da parte dei gestori delle infrastrutture e delle imprese ferroviarie, distinguendo tra stazioni “presenti” e “impresenti” da parte di personale appositamente formato. Sul tema, l'Autorità aveva invitato il gestore dell'infrastruttura a segnalare alle imprese ferroviarie che non avessero inteso formalizzare i citati accordi entro l'entrata in vigore dell'orario di servizio 2021-2022, di prevederli espressamente nel PIR 2022. Dal monitoraggio effettuato, in particolare in relazione ai rapporti delle imprese di trasporto con il gestore dell'infrastruttura<sup>301</sup>, è emerso che, superata una prima fase di difficoltà, tutte le imprese hanno sottoscritto gli accordi in questione. Nell'occasione, è stata segnalata la necessità di tenere informate le associazioni dei consumatori e rappresentative delle PMR in merito ai contenuti dei piani operativi per l'accessibilità (POA), nel rispetto delle modalità e temistiche previste dalla delibera n. 16/2018.

## 4.7 LE ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE CON GLI ORGANISMI DELL'UE IN MATERIA DI DIRITTI DEI PASSEGGERI

Quale organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei regolamenti UE in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e vie navigabili interne, l'Autorità è chiamata costantemente a partecipare, assieme agli altri NEB, alle attività degli organismi UE che esercitano le proprie competenze in materia di diritti dei passeggeri.

In tale ambito, si segnala che la Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione europea ha avviato una procedura di valutazione *ex post* dei regolamenti (UE)

n. 1177/2010 e n. 181/2011<sup>302</sup>, promuovendo, con l'ausilio di una società di consulenza, uno studio il cui scopo è fornire una panoramica dell'applicazione dei citati regolamenti, valutare se gli obiettivi previsti siano stati raggiunti e identificare gli impatti complessivi. L'Autorità ha attivamente preso parte all'iniziativa rispondendo, tra l'altro, ai questionari predisposti, per entrambe le modalità di trasporto e rappresentando le principali criticità applicative emerse dalla valutazione delle istanze ricevute dai passeggeri<sup>303</sup>.

300 Punto 5.3.1. della delibera dell'Autorità n. 173/2021 del 6 dicembre 2021; prescrizione 5.4.3.1 della delibera dell'Autorità n. 187/2020 del 26 novembre 2020.

301 Prescrizione 5.5.3.1, lettera b), della delibera n. 151/2019 contenente indicazione e prescrizione al “Prospetto informativo della rete 2021”, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, RFI S.p.A.

302 Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 COM(2016) 619 final e relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, COM(2016) 274 final.

303 Elementi di evidenza sono tratti anche dall'applicazione della delibera n. 56/2018 citata avente a oggetto condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, nonché dall'applicazione delle misure inerenti alle condizioni minime inerenti al trattamento dei reclami di cui alla delibera n. 83/2019.



Il 10 dicembre 2021 la Commissione ha pubblicato sia il documento di valutazione *ex post* concernente il regolamento (UE) n. 1177/2010<sup>304</sup> relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, sia quello concernente il regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto via autobus<sup>305</sup>.

La valutazione è stata condotta in parallelo su entrambi i regolamenti e ha avuto a oggetto, in particolare, i risultati della loro concreta applicazione e la verifica di come tali risultati siano direttamente attribuibili all'intervento europeo. Nei **Focus 15 e 16** sono illustrati in sintesi i risultati delle valutazioni relative rispettivamente al regolamento (UE) 1177/2010 e 181/2011.

### **Focus 15. Sintesi del documento di valutazione del regolamento (UE) 1177/2010**

La valutazione ha avuto a oggetto il periodo dal dicembre 2012 al febbraio 2020 e ha riguardato tutti i 27 Stati membri, così come Regno Unito, Islanda e Norvegia. La pandemia da Covid-19 non è stata oggetto dello studio. Con riguardo ai dati raccolti il documento di valutazione rileva la difficoltà riscontrata nel quantificare i benefici derivanti dall'applicazione del regolamento, tenuto conto che gli Stati membri hanno fatto riferimento ai dati Eurostat relativi in generale al trasporto marittimo, che tuttavia non contengono molte informazioni concernenti le peculiarità del mercato e dei passeggeri interessati dal regolamento, né informazioni specifiche sui passeggeri a mobilità ridotta. Inoltre, non sono stati acquisiti dati concernenti il trasporto per vie navigabili interne. Più in particolare, rispetto ai cinque criteri esaminati è emerso quanto segue:

#### **1. Efficacia**

Tra i profili che continuano a limitare la tutela dei passeggeri sono stati individuati: *i)* le modalità e tempistiche con le quali sono fornite informazioni ai passeggeri in caso di interruzione del viaggio, da parte dei vettori o dai gestori di terminali o dei porti; *ii)* la effettiva adozione di misure non discriminatorie per l'accesso a bordo e nei porti di PMR e la relativa assistenza; *iii)* la difficoltà di accedere alle informazioni sui siti *web* degli operatori; *iv)* le difficoltà di accesso per molti viaggiatori alle piattaforme digitali di prenotazione; *v)* difficoltà interpretative rispetto, tra l'altro, alla definizione di "condizioni simili", "non appena possibile" e "circostanze eccezionali", come chiarito dalla Corte di giustizia nella causa C-570-2019 (cfr. *infra*). Quanto poi al ruolo dei NEB, sono venute alla luce alcune criticità legate alla mancanza di specifiche previsioni che indichino le modalità con le quali essi devono assicurare che anche i porti e i terminali si conformino al regolamento. Sono altresì venute alla luce problematiche legate alla esiguità delle sanzioni e alla loro scarsa applicazione<sup>306</sup>, nonché allo scarso numero di reclami ricevuti<sup>307</sup>.

#### **2. Efficienza**

La limitata disponibilità di dati rilevanti ha reso complesso quantificare i costi e i benefici del regolamento: molte parti interessate non avevano una posizione ferma sul fatto che i costi fossero proporzionati ai benefici e le loro opinioni differivano a seconda della categoria del gruppo interessato. In particolare, il parere dei rappresentanti dei passeggeri e dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta è stato per lo più positivo. Il costo netto del regolamento è stato stimato approssimativamente in ulteriori 0,05 euro per passeggero, il parere degli operatori di trasporto è stato meno favorevole, anche se, non ha portato alla luce costi sproporzionati, i costi individuali e il carico di lavoro dei NEB sono relativamente esigui e sono in gran parte legati al numero molto basso di denunce ricevute.

#### **3. Rilevanza**

Gli obiettivi originari del regolamento sono ancora molto rilevanti e corrispondono ampiamente alle attuali esigenze dei passeggeri. Non sono state individuate modifiche specifiche nel mercato marittimo euromunitario, anche se il crescente utilizzo delle tecnologie digitali risulta creare difficoltà ai passeggeri che non sono ancora in grado di utilizzarle. In generale, il regolamento ha migliorato la qualità del servizio, sebbene vi siano ancora margini di miglioramento.



304 *Commission staff working document evaluation of Regulation (EU) No 1177/2010 concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway SWD (2021) 414 final.*

305 *Commission staff working document evaluation of Regulation (EU) No 181/2011 concerning the rights of passengers in bus and coach transport SWD (2021) 416 final.*

306 Il NEB italiano risulta essere, insieme a Grecia e Spagna, quello che ha applicato il maggior numero di sanzioni nel periodo 2016-2019 (allegato 6, tavola A6.2, pag. 93) dell'*Evaluation document*.

307 L'*Evaluation document* mostra che il più alto numero di reclami pervenuti è indicato dal NEB greco, italiano, inglese e irlandese (figura A6.4, pag. 101).



## Focus 15. Sintesi del documento di valutazione del regolamento (UE) 1177/2010

### 4. Coerenza

Coerenza interna: la valutazione non ha identificato particolari tematiche, anche se risulta necessario un chiarimento rispetto al complesso degli obiettivi del regolamento. Non sono stati individuati problemi di rilievo in relazione ad altre politiche europee e atti giuridici correlati (ad esempio, rispetto alle disposizioni in materia di salute e sicurezza, responsabilità dei vettori in caso di incidenti, politiche di concorrenza e la direttiva relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati)<sup>308</sup>.

### 5. Valore aggiunto UE

La legislazione a livello europeo ha apportato un valore aggiunto introducendo i diritti dei passeggeri a un livello coerente in tutta l'UE. In precedenza, solo pochi Stati membri e la Norvegia disponevano di una legislazione nazionale che offriva ai viaggiatori un insieme di diritti simile a quello del regolamento. Di conseguenza, i viaggiatori nel traffico marittimo hanno ora maggiore protezione e sicurezza. Il regolamento ha sensibilizzato sulla necessità di sostegno alle persone a mobilità ridotta quando viaggiano via mare o per vie navigabili interne. Se il regolamento dovesse essere abrogato, la portata dei diritti sarebbe quindi verosimilmente ridotta.

## Focus 16. Sintesi del documento di valutazione del regolamento (UE) 181/2011

La valutazione ha avuto a oggetto il periodo dal 1º marzo 2013 al febbraio 2020 e ha riguardato tutti i 27 Stati membri, così come Regno Unito, Islanda, Norvegia e Svizzera (di seguito: EU+4). La pandemia da Covid-19 non è stata oggetto dello studio. Prima di sintetizzare di seguito i risultati dell'indagine è opportuno precisare che, nonostante la buona qualità dei contributi forniti dagli *stakeholder*, la valutazione risente della limitata disponibilità di dati relativi al mercato del trasporto con autobus. In generale, i risultati mostrano che, a fronte dell'introduzione di disposizioni che hanno notevolmente accresciuto i diritti dei passeggeri, anche rispetto alle persone con disabilità e a mobilità ridotta, il regolamento presenta, tuttavia, ancora lacune e limiti. Più in particolare, rispetto ai cinque criteri esaminati è emerso quanto segue:

### 1. Efficacia

Una limitata protezione dei passeggeri con riguardo: *i)* ai servizi di trasporto per distanze inferiori a 250 km, non ricompresi nell'ambito del regolamento; *ii)* all'applicazione delle esenzioni concesse, fino al 1º marzo 2021, da alcuni Stati<sup>309</sup>; *iii)* alla mancanza di una previsione per ritardo all'arrivo; *iv)* alla poca chiarezza di alcune previsioni, in particolare relativamente alla definizione di "stazione", di cui all'articolo 3, lettera m), di "stazioni designate", nelle quali è fornita assistenza alle persone con disabilità o a mobilità ridotta, di cui all'articolo 12, all'interpretazione dell'espressione "condizioni simili"<sup>310</sup>, di cui all'articolo 19, paragrafo 2, che il vettore è tenuto a rispettare quando offre la continuazione o il reinstradamento in caso di cancellazione o ritardo superiore a 120 minuti. Quanto poi al ruolo dei NEB, sono venute alla luce alcune criticità legate alla mancanza di specifiche previsioni che indichino le modalità con le quali gli stessi NEB devono assicurare l'esecuzione del regolamento. Ciò risulta evidente dai diversi approcci utilizzati, basti pensare che sono stati notificati alla Commissione 98<sup>311</sup> organismi nazionali, su tutti gli stati UE + 4. Il NEB italiano è al momento uno dei pochi che si occupa di diritti dei passeggeri in tre modi di trasporto. Sono altresì venute alla luce problematiche



<sup>308</sup> Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio.

<sup>309</sup> In Italia è stata data esecuzione ad un'unica deroga fino al 2017, relativa all'articolo 2, paragrafo 5, concernente l'esclusione dei servizi regolari, che prevedono almeno una stazione di fermata, operati per una parte significativa al di fuori dell'Unione (Tavola 2 pag. 25).

<sup>310</sup> Tale aspetto è stato in parte chiarito dalla recente sentenza della Corte di giustizia, C-570/2019 Irish Ferries.

<sup>311</sup> A titolo di esempio, la Spagna ha notificato ben 20 organismi a livello nazionale e regionale; la Polonia 17 a livello nazionale, regionale e locale; la Repubblica Ceca 16, a livello internazionale, centrale e regionale (allegato 6, tavola A6.1, pag. 100).



## Focus 16. Sintesi del documento di valutazione del regolamento (UE) 181/2011

legate alla esiguità delle sanzioni e alla loro scarsa applicazione<sup>312</sup>, allo scarso numero di reclami ricevuti<sup>313</sup>, nonché il numero esiguo di ispezioni effettuate sugli operatori. Infine, il documento evidenzia la necessità di un maggiore coordinamento fra NEB nei casi di gravi perturbazioni, come quelle dovute alla pandemia da Covid-19.

### 2. Efficienza

La limitata disponibilità di dati rilevanti ha reso complesso quantificare i costi e i benefici del regolamento, molte parti interessate non avevano una posizione ferma sul fatto che i costi del regolamento (UE) n. 181/2011 fossero proporzionati ai benefici e le loro opinioni differivano a seconda della categoria del gruppo interessato. In particolare, il parere dei rappresentanti dei passeggeri e dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta, è stato per lo più positivo il costo netto del regolamento è stato stimato approssimativamente in ulteriori 0,05 euro per passeggero; il parere degli operatori di trasporto è stato meno favorevole, anche se, non ha portato alla luce costi sproporzionati, i costi individuali e il carico di lavoro dei NEB sono relativamente esigui e sono in gran parte legati al numero molto basso di denunce ricevute.

### 3. Rilevanza

Gli obiettivi originari del regolamento (UE) n. 181/2011 permangono rilevanti e corrispondono ampiamente alle attuali esigenze dei passeggeri. Anche se, a suo tempo, il regolamento non ha preso in considerazione i cambiamenti nel mercato degli autobus nell'UE e il crescente utilizzo delle tecnologie digitali, che hanno avuto un impatto significativo sia sulle imprese che sull'esperienza dei passeggeri, la valutazione ha rilevato che gli obiettivi specifici della definizione di *standard* di qualità di base, una gestione più coerente dei reclami e un monitoraggio efficace sono parzialmente raggiunti dal regolamento e hanno assicurato un'ampia tutela dei diritti dei passeggeri. D'altra parte, come evidenziato da diversi *stakeholder*, l'obiettivo principale di assicurare una tutela equivalente a tutti i passeggeri non è ancora definitivamente raggiunto con riguardo all'accesso non discriminatorio per le persone a mobilità ridotta e tenuto conto che la soglia dei 250 km esclude molti passeggeri dalle tutele previste.

### 4. Coerenza

Con riguardo ai profili interni la valutazione mostra alcune incongruenze in termini di raggiungimento di un livello di protezione elevato e coerente a causa dell'ambito di applicazione del regolamento, poiché diverse disposizioni non si applicano ai servizi di trasporto al di sotto di una distanza di 250 km (compresi i diritti dei passeggeri delle persone con mobilità ridotta) o a servizi occasionali. In merito alla coerenza esterna la valutazione non ha rilevato incoerenze di rilievo in relazione ad altre politiche europee e atti giuridici correlati (ad esempio, assicurazione autoveicoli, politica della concorrenza e politica esterna dell'UE in materia di trasporti), ma sussistono discrepanze rispetto alle tutele previste dagli altri regolamenti per gli altri modi di trasporto (ad esempio: la mancanza di una previsione in materia di ritardo all'arrivo).

### 5. Valore aggiunto UE

La legislazione a livello dell'UE sui diritti dei passeggeri di autobus ha apportato un valore aggiunto introducendo i diritti dei passeggeri a un livello coerente in tutta l'UE. Questi diritti esistevano in misura molto limitata o non esistevano affatto nella parte degli Stati membri prima dell'introduzione del regolamento. Di conseguenza, i passeggeri degli autobus sono ora più protetti e hanno maggiore fiducia, mentre gli Stati membri sono diventati più consapevoli delle esigenze delle persone a mobilità ridotta. È stato inoltre creato un quadro comune per l'esecuzione e la gestione dei reclami.

312 Il NEB italiano risulta essere quello, dopo l'Ungheria, che ha applicato il maggior numero di sanzioni nel periodo 2013-2019 (allegato 6, tavola A6.2, pag. 102) del documento di valutazione.

313 Il documento di valutazione mostra che il NEB italiano è quello che ha trattato il più alto numero di reclami in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus (figura 1, pag. 22).



Parallelamente all'iniziativa sopra accennata, la Commissione, con l'ausilio della medesima società di consulenza, ha avviato uno studio, di tipo più orizzontale, finalizzato ad analizzare le iniziative adottate, non solo in ambito europeo, per superare le criticità riscontrate dai diversi organismi nazionali, relative alla tutela dei diritti dei passeggeri, in special modo dei passeggeri disabili.

Nello studio in questione viene effettuata una distinzione fra "buone" e "migliori" pratiche, le prime intese come iniziative che possono semplificare o rafforzare la tutela dei passeggeri (ridurre i costi/i reclami), le seconde costituiscono il miglior modo riconosciuto per raggiungere un obiettivo specifico. Dallo studio, cui l'Autorità ha attivamente partecipato in qualità di NEB, sia prendendo parte a specifiche riunioni convocate dalla Commissione europea, sia rispondendo allo specifico questionario, è emerso che i diritti identificati dai diversi regolamenti europei tutelano gran parte delle necessità dei passeggeri, sebbene sussistano ancora alcune lacune e differenze nell'ambito delle diverse modalità di trasporto. Alcune differenze sono inoltre emerse nell'applicazione da parte delle diverse parti interessate (vettori/operatori di terminali/gestori) e tra Stati e gli organismi nazionali. Lo studio ha identificato quattordici buone pratiche che meritano di essere applicate e rafforzate nell'ambito del quadro normativo esistente per aiutare a creare un sistema coerente e concreto di protezione dei passeggeri, tra le quali rientrano anche alcune buone pratiche attivate dall'Autorità.

Ancora in materia di diritti dei passeggeri, l'ART ha partecipato all'iniziativa promossa dalla Commissione europea e avente a oggetto una iniziativa futura, tesa a realizzare una "Migliore protezione dei passeggeri e dei loro diritti", i cui lavori dovrebbero concludersi nel secondo trimestre del 2023. In tale contesto l'Autorità ha ancora una volta rilevato come sia fortemente auspicabile un'armonizzazione dei diritti attribuiti ai passeggeri, in particolare quelli con disabilità e a mobilità ridotta, nelle varie modalità di trasporto che, pur nel rispetto delle specificità di ciascun settore, tenga conto anche dell'evoluzione delle esigenze dei passeggeri nel corso degli anni. In tale ambito è stata segnalata la necessità, quantomeno, di uniformare gli orientamenti interpretativi su alcuni aspetti che rendono non sempre agevole l'applicazione dei diversi regolamenti, nonché l'opportunità di uno specifico intervento volto a garantire la salvaguardia dei passeggeri anche nei viaggi multimodali, atteso che, per tali viaggi, attualmente gli utenti sono privi, di specifici strumenti che garantiscono una tutela completa ed effettiva. In tal senso una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata ai diritti dei passeggeri in possesso di titoli di viaggio globali, la cui diffusione si sta sviluppando anche a fronte delle nuove esigenze di mobilità emerse con maggior evidenza nel corso della pandemia. L'Autorità ha infine rilevato come l'idea di una regolamentazione, prefigurata dalla citata iniziativa, applicabile alle perturbazioni su vasta scala e a tutte le situazioni analoghe, contribuirebbe a dare maggior certezza a tutti i soggetti coinvolti e maggior efficacia anche all'azione dei soggetti responsabili dell'applicazione.



## 5. L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ

I paragrafi che seguono illustrano, nell'ambito delle tematiche correlate all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità, il sistema di reperimento delle risorse finanziarie e la loro gestione attraverso il bilancio. Segue un accenno all'organizzazione e al personale, alla valutazione della *performance*, alle progressioni di carriera e

ai rapporti con le rappresentanze sindacali. Da ultimo, un focus sull'attuazione delle disposizioni di legge in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, protezione dei dati personali, amministrazione digitale, banche dati e sicurezza informatica.

### 5.1 IL FINANZIAMENTO DELL'AUTORITÀ

Il contributo degli operatori economici operanti nel settore del trasporto costituisce l'unica fonte di finanziamento dell'Autorità per lo svolgimento delle funzioni alla medesima conferite dalla normativa vigente.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 6, lettera b), del decreto istitutivo (come modificato dalla novella di cui all'articolo 16 del d.l. n. 109/2018)<sup>314</sup>, l'Autorità determina annual-

mente la misura del contributo che gli operatori economici *"operanti nel settore del trasporto"* sono tenuti a versare per assicurare il finanziamento delle sue attività, ivi comprese modalità e tempi del versamento. Ai sensi della richiamata disposizione, l'obbligo contributivo è dovuto dagli operatori *"per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge"*.

#### Focus 17. Il perimetro dei soggetti tenuti al pagamento del contributo: orientamenti giurisprudenziali

La generica individuazione, da parte del legislatore, dei soggetti su cui grava concretamente l'onere contributivo è stata oggetto di progressive specificazioni normative e giurisprudenziali. Successivamente alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2017, n. 69, il legislatore, con l'articolo 16 del d.l. n. 109/2018, ha precisato come l'Autorità sia legittimata a esigere il contributo con riguardo a tutti i soggetti che operano in mercati in relazione ai quali essa abbia dato concreto avvio all'esercizio delle sue competenze o al compimento delle attività previste dalla legge<sup>315</sup>. Decisive, per delineare il perimetro contributivo, successivamente alla novella normativa del 2018, sono alcune sentenze del Consiglio di Stato, pronunciate a partire dal 4 gennaio 2021<sup>316</sup>. Con tali decisioni, il supremo organo di giustizia amministrativa ha operato una significativa riscrittura del perimetro oggettivo e temporale degli obblighi contributivi che gravano a carico dei soggetti regolati o diversamente incisi dalla regolazione, avendo comportato l'inclusione – a partire dal 2019 – di tutti gli operatori economici attivi nei settori dei trasporti in cui vi sia stato l'esercizio delle attività dell'ART, superando il precedente orientamento, fondato sulla norma *ante* novella, e basato sulla distinzione tra destinatari diretti (tenuti al contributo) e meri "beneficiari" (non tenuti al contributo).



<sup>314</sup> Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 *"Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130.

<sup>315</sup> Nella stessa sentenza, la Corte ha ritenuto che il contributo abbia natura di prestazione patrimoniale rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 23 della Costituzione, soggetta, in quanto tale, a riserva di legge. La Corte ha altresì precisato che l'obbligo contributivo non consegue a un rapporto con prestazioni reciproche tra soggetto regolato e Autorità.

<sup>316</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle decisioni del 4 gennaio 2021 (nn. 5-9/2021, n. 11/2021, nn. 15-19/2021, nn. 20-23/2021, n. 25/2021, nn. 27-28/2021, nn. 72-73/2021) e 5 gennaio 2021 (nn. 122-123/2021 e n. 132/2021).



### Focus 17. Il perimetro dei soggetti tenuti al pagamento del contributo: orientamenti giurisprudenziali

A tale indirizzo giurisprudenziale si è conformato il TAR Piemonte<sup>317</sup>. Lo stesso Consiglio di Stato, in successive pronunce<sup>318</sup>, ha ribadito espressamente che la posizione assunta con le decisioni del 4 e 5 gennaio 2021 è “*espressione di un meditato indirizzo di fondo al quale il Collegio intende dare conferma e continuità*”. Nelle ultime più recenti sentenze del 2022, il TAR Piemonte, in continuità con tale impostazione, ha riconosciuto la debenza del contributo in capo agli operatori economici dei settori autostradale (trafori inclusi)<sup>319</sup>, marittimo<sup>320</sup>, ferroviario<sup>321</sup>, aereo<sup>322</sup>, nonché appartenenti all’ambito della gestione dei centri di movimentazione merci (ivi inclusi interporti e piattaforme logistiche)<sup>323</sup>, dell’autotrasporto<sup>324</sup> e nei riguardi di operatori della logistica.<sup>325</sup> Inoltre, ha affermato che anche i servizi di terminalizzazione e *cargo handling* generano fatturato rilevante<sup>326</sup>. Per di più, ha ritenuto che rientrino nel perimetro dei soggetti incisi dagli obblighi dichiarativi e contributivi anche le imprese che svolgono attività di agenzia e di raccomandazione marittima.<sup>327</sup>

Alla luce degli indirizzi interpretativi sopra illustrati, l’obbligo di contribuzione grava sulle imprese che effettuano: attività di gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali, autostradali e autostazioni) e di impianti di servizio ferroviario; servizi ferroviari anche esterni al PMdA; attività di gestione di centri di movimentazione merci (interporti e operatori della logistica); operazioni e i servizi portuali; servizi di trasporto di passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, resi con ogni modalità; servizio taxi; servizi di trasporto di passeggeri e/o merci via ferrovia; servizi di trasporto di passeggeri e/o merci via mare e per vie navigabili interne; servizi di trasporto di passeggeri su strada; servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci; servizi di trasporto merci su strada connessi con autostrade, porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti; servizi di agenzia/raccomandazione marittima.

L’Autorità determina annualmente, con proprio provvedimento, la misura, le modalità e i tempi di versamento del contributo, che, ai sensi della citata disposizione, non può essere superiore all’1 per mille del fatturato derivante dall’esercizio delle attività svolte, percepito nell’ultimo esercizio. Il provvedimento è sottoposto ad approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il MEF<sup>328</sup>.

Con la delibera n. 181/2021 (approvata con d.P.C.M. del 14 gennaio 2022)<sup>329</sup>, l’Autorità ha determinato, per l’annualità 2022, la misura del contributo nello 0,6 per mille del fatturato risultante dall’ultimo bilancio approvato al 9 febbraio 2022, data di pubblicazione della richiamata delibera<sup>330</sup>. Anche per il 2022, la percentuale di parametrizzazione del contributo rispetto al fatturato risulta inferiore alla misura massima prevista. Diversamente dalle annualità 2020 e 2021, la soglia *de minimis*, al di sotto

317 TAR Piemonte, sentenza n. 314 del 22 marzo 2021.

318 Con le pronunce nn. 5250, 5249 e 5248 del 12 luglio 2021, che accolgono gli appelli promossi, per le parti di rispettiva soccombenza, dall’Autorità e da alcuni vettori marittimi avverso le sentenze del TAR Piemonte nn. 1126, 1127 e 1128 del 2019.

319 Sentenza n. 232 del 22 marzo 2022 e n. 312 del 31 marzo 2022.

320 Sentenza n. 911 del 13 ottobre 2021 e n. 297 del 29 marzo 2022.

321 Sentenza n. 231 del 21 marzo 2022.

322 Sentenza n. 219 del 16 marzo 2022.

323 Sentenza n. 227 del 21 marzo 2022.

324 Sentenze n. 202 del 14 marzo 2022, n. 203 del 14 marzo 2022, n. 215 del 16 marzo 2022, n. 230 del 22 marzo 2022. In data 25 marzo 2022 il Consiglio di Stato (con la sentenza n. 2185), pronunciandosi definitivamente sul ricorso proposto dall’Autorità avverso la pronuncia n. 8582/2019 del medesimo Collegio in tema di contributo relativo all’annualità 2017, a carico delle imprese esercenti l’attività di autotrasporto, ne ha disposto la revocazione per avere la sentenza di primo grado, poi confermata in grado di appello, erroneamente ricompresa il trasporto passeggeri su strada nell’oggetto del contendere, invece limitato al tema del trasporto merci su strada.

325 Sentenze nn. 216, 217 e 218 del 16 marzo 2022, n. 220 del 17 marzo 2022, n. 222 del 18 marzo 2022.

326 Sentenza n. 376 del 15 aprile 2022.

327 Sentenza n. 229 del 21 marzo 2022.

328 Entro trenta giorni dalla ricezione dell’atto possono essere formulati rilievi cui l’Autorità si conforma, in assenza dei quali l’atto si intende approvato. Su tale assetto procedimentale la Corte costituzionale (*ibidem*) ha precisato che “[...] *intervento del Presidente del consiglio e del Ministro dell’economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell’ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse*”. La Corte ha altresì sottolineato la natura partecipativa del procedimento per la determinazione del contributo.

329 Delibera n. 181/2021 del 9 febbraio 2021 *“Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità di regolazione dei trasporti per l’anno 2022”*.

330 Si tratta dell’importo risultante dal conto economico alla voce A1 (ricavi delle vendite e delle prestazioni), sommato alla voce A5 (altri ricavi e proventi) o voci corrispondenti per i bilanci redatti secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS (articolo 2, comma 2 della delibera n. 181/2021).



della quale il versamento non è dovuto, è stata innalzata a 3.000 euro. La conseguente sostanziale esclusione dall'adempimento degli operatori di minori dimensioni risponde a esigenze di correttezza, tenuto conto della ridotta significatività dei contributi sottosoglia rispetto ai correlati oneri amministrativi<sup>331</sup>.

Come negli anni precedenti, alcune voci dei ricavi sono state espunte dalla determinazione del fatturato rilevante a fini contributivi. In particolare, sono esclusi i ricavi derivanti da attività estranee a quelle di competenza dell'Autorità, quelli conseguiti per attività svolte all'estero, i contributi in conto impianti o investimento ricevuti e fatti transitare nel conto economico, i ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali da destinarsi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché all'adeguamento e al miglioramento delle strade e autostrade gestite da ANAS S.p.A., i ricavi derivanti dalle attività svolte nel mercato postale per le imprese titolari di autorizzazione allo svolgimento di tale servizio, nonché le plusvalenze e proventi straordinari derivanti da operazioni di compravendita di beni immobili e le sopravvenienze attive da fondo rischi. Una novità riferibile alla delibera n. 181/2021 è rappresentata dall'estensione dello scomputo dei contributi in conto esercizio, nella misura massima della copertura dei costi di manutenzione delle infrastrutture ferroviarie, anche a quelle di rilievo regionale oltre a quelle di rilievo nazionale.

Per evitare duplicazioni nel versamento dei contributi, anche per il 2022 viene ribadita l'esclusione dei ricavi delle imprese consorziate derivanti da servizi di trasporto erogati a favore di consorzi che effettuino essi stessi prestazioni di trasporto<sup>332</sup>. Si conferma, altresì, lo scomputo dei ricavi derivanti dalle attività di locazione e noleggio di mezzi di trasporto. In lieve difformità rispetto al passato,

nella sola ipotesi di unico contratto di trasporto, dovranno essere esclusi i ricavi derivanti dall'addebito di prestazioni della medesima tipologia rese ad altro operatore soggetto al contributo.

Sono state, inoltre, previste specifiche voci di esclusione per i gestori di infrastrutture portuali<sup>333</sup>, per i soggetti eroganti operazioni e/o servizi portuali<sup>334</sup>, per i soggetti esercenti servizi di trasporto merci connessi con autostrade, porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti<sup>335</sup> e per quelli eroganti servizi di agenzia/raccomandazione marittima<sup>336</sup>. Nel caso di soggetti legati da rapporti di controllo o collegamento di cui all'articolo 2359 del codice civile, o sottoposti ad attività di direzione e coordinamento ai sensi dell'articolo 2497 del codice civile, anche mediante rapporti commerciali all'interno del medesimo gruppo, ciascuno di essi è tenuto a versare un autonomo contributo, la cui entità deve essere calcolata in relazione ai ricavi iscritti a bilancio derivanti dall'attività svolta dalla singola società. Non sono, invece, tenute alla contribuzione le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali alla data del 31 dicembre 2021. Nel caso in cui le società siano state poste in liquidazione e/o assoggettate a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1° gennaio 2022, *"il contributo è dovuto per il periodo che decorre da tale data fino a quella di messa in liquidazione e/o assoggettamento alla procedura concorsuale con finalità liquidativa"*.

Si è, altresì, tenuto conto delle specifiche caratteristiche di ciascuna delle imprese e degli ambiti regolati dall'Autorità. Così, ad esempio, è stata innovata la disciplina prevista per il settore del trasporto di passeggeri via mare e per altre vie navigabili (a eccezione di quelle di cabotaggio) in ragione della particolare natura e dell'elevato grado di internazionalizzazione del relativo mercato. Sul punto, si è deciso di superare il precedente criterio

331 L'articolo 16 del d.l. n. 109/2018 prevede espressamente la possibilità di introdurre “[...] soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato”.

332 Anche riguardo alle esenzioni per evitare duplicazioni di contributi, v. articolo 16 del d.l. n. 109/2018.

333 In virtù dell'articolo 2, comma 7, della delibera n. 181/2021 i gestori di infrastrutture portuali escludono, dal totale dei ricavi i proventi derivanti da: attività documentale di supporto alla regolarizzazione delle operazioni doganali; ritardata consegna dei container utilizzati o mancato ritiro/caricamento della merce; servizio di security purché distinguibile dal guardianaggio; ricavi da attività di c.d. connettivo urbano; servizio hostess legato ad attività congressuale e convegnistica; ormeggio e stazionamento di unità da diporto. Inoltre, i medesimi i escludono gli importi destinati alla manutenzione straordinaria del demanio marittimo ovvero agli investimenti capitalizzati riguardanti lo stesso, limitatamente ai costi di ammortamento iscritti a conto economico, nell'esercizio di riferimento, come comprovati da perizia asseverata.

334 Alla luce dell'articolo 2, comma 7, della delibera n. 181/2021, le imprese meramente autorizzate all'effettuazione di operazioni e/o servizi portuali che non svolgano la loro attività in banchina pubblica o in altra area portuale assentita in forza di titolo concessorio si escludono i proventi derivanti da prestazioni svolte nei riguardi dei gestori di infrastrutture portuali, ove tali ricavi generino una duplicazione di contribuzione.

335 In materia, si evidenzia che l'articolo 2, comma 8, della delibera n. 181/2021 prevede, a beneficio di tali operatori, l'esclusione dei ricavi afferenti all'attività documentale di supporto alla regolarizzazione delle operazioni doganali e allo svolgimento, in qualità di sub-vettori, di prestazioni di subvezione, a patto che vengano documentate e che il contributo venga corrisposto da altro operatore soggetto a contribuzione.

336 Infatti, l'articolo 2, comma 9, della delibera n. 181/2021 stabilisce che gli operatori eroganti detti servizi escludono dal fatturato i proventi derivanti da serie e da commissioni non legate ai diritti di agenzia o di polizza e, comunque, non afferenti alla navigazione commerciale o a operazioni/servizi portuali.



basato sui passeggeri imbarcati/sbarcati e/o sulle merci caricate/scaricate, per ancorare l'individuazione del fatturato rilevante alle dichiarazioni IVA<sup>337</sup>. Per il trasporto aereo si è deciso di confermare sostanzialmente, per il 2022, il criterio impiegato per le annualità 2019-2021<sup>338</sup>.

Un cenno, infine, alle modalità di versamento e alle attività di recupero dei contributi non versati.

Per il 2022 è stata prevista la possibilità di versare un anticipo, pari a due terzi dell'importo dovuto, entro la data

del 29 aprile 2022 e il saldo residuo entro il 28 ottobre 2022 (le relative informazioni sono disponibili in un'apposita sezione del sito *internet* dell'Autorità dedicata al tema - v. *infra*)<sup>339</sup>. Per quanto riguarda il recupero dei contributi dovuti per gli esercizi precedenti e non versati dai soggetti obbligati, alla data della presente Relazione è stata ultimata la fase di ricognizione e accertamento, fino all'annualità 2019, delle varie posizioni debitorie, per le quali saranno attivate le procedure previste per l'acquisizione delle somme non corrisposte.

## 5.2 IL BILANCIO DELL'AUTORITÀ

Nel 2021 il risultato di gestione dell'Autorità è stato pari a 6.544.778,90 euro. L'ammontare del contributo per il funzionamento a carico degli operatori economici dei settori del trasporto era stato stimato, in sede di ultima variazione del bilancio di previsione, in 20.475.000 euro ed è poi risultato rendicontato in 26.399.864,82 euro. Le spese, al netto delle partite di giro e contabilità speciali, sono state consuntivate in 21.446.862,03 euro. Per l'esercizio 2022 sono previste spese per un importo complessivo di 23.905.600 euro (al netto delle voci per liquidazione del trattamento di fine rapporto e per trasferimenti, entrambe finanziate dall'avanzo di amministrazione, oltreché dalle partite di giro), in ragione del programmato completamento della pianta organica del personale di ruolo e dell'assunzione di ulteriore personale a tempo determinato. L'ammontare delle entrate per l'esercizio 2022, al netto delle partite di giro e della quota dell'avanzo di amministrazione vincolato, è stato quantificato in 23.905.600 euro, a pareggio delle spese, e include 3.700.000 euro quale quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato, iscritto come prima voce di entrata a copertura delle minori risorse derivanti dalla

riduzione degli introiti connessi al contributo per il funzionamento dell'Autorità.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, pari a 31.156.203,77 euro (di cui 6.544.778,90 euro costituiscono l'avanzo di competenza dell'anno 2021), è stato vincolato, per un importo di 9.606.160,81 euro, in relazione all'incertezza degli esiti del contenzioso circa la debenza del contributo. In particolare, l'importo di 5.330.000 euro alimenta un "fondo rischi ed oneri" calcolato sulla base delle somme incassate da operatori del trasporto appartenenti a settori oggetto di sentenza del giudice amministrativo sfavorevole all'Autorità. L'avanzo di amministrazione disponibile risulta pertanto pari a 21.550.042,96 euro.

### 5.2.1 Gli acquisti di beni e servizi

L'Autorità, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla normativa vigente, ha fatto ricorso, nel periodo in esame, alle convenzioni quadro Consip per le principali forniture necessarie all'esercizio delle sue funzioni.

337 Relativamente a questo nuovo parametro, si riporta quanto previsto al punto 7 della determina n. 27/2022 del 15 marzo 2022, recante "Definizione delle modalità operative relative alla dichiarazione e al versamento del contributo per il funzionamento dell'autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2022" con riferimento al trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci alla lettera a) "per il trasporto internazionale di passeggeri: il fatturato è considerato pari al volume d'affari IVA, prodotto nell'anno 2020 e risultante dalla pertinente dichiarazione IVA presentata al 9 febbraio 2022, data di pubblicazione della delibera n. 181/2021, esclusivamente per la parte di origine/destinazione/scalo in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 1 del D.P.R. n. 633/1972; b) per il trasporto internazionale di merci: il fatturato è considerato pari al volume d'affari IVA, prodotto nell'anno 2020 e risultante dalla pertinente dichiarazione IVA presentata al 9 febbraio 2022, data di pubblicazione della delibera n. 181/2021, esclusivamente per la parte di origine/destinazione/scalo in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 2 del D.P.R. n. 633/1972; c) per le prestazioni di cabotaggio si applicano i criteri generali indicati per tutte le altre imprese di trasporto".

338 Invero, il fatturato dei soggetti operanti nel settore del trasporto aereo di passeggeri e/o merci è individuato, ai sensi del punto 6 della citata determina n. 27/2022 del 15 marzo 2022, nel "volume d'affari IVA, prodotto nell'anno 2020 e risultante dalla pertinente dichiarazione IVA presentata al 9 febbraio 2022, data di pubblicazione della delibera n. 181/2021, relativamente alle operazioni che, in dipendenza di un unico contratto di trasporto aereo, costituiscono: a) per il trasporto passeggeri: a1) trasporto nazionale eseguito interamente nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 10% (Tab. A parte III 127-novies, allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633), aliquota attualmente in vigore; a2) trasporto internazionale, esclusivamente per la parte di origine/destinazione/scalo in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 1 del D.P.R. n. 633/1972; b) per il trasporto merci: b1) trasporto rilevante ai fini IVA nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 22%, aliquota attualmente in vigore; b2) trasporto internazionale, esclusivamente per la parte di origine/destinazione/scalo in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 2 del D.P.R. n. 633/1972".

339 Con riferimento all'annualità 2022 l'articolo 16 del decreto-legge 21 marzo 2021, n. 21 ha esonerato dalla corresponsione del contributo le imprese eroganti attività di autotrasporto merci conto terzi, iscritte all'apposito albo, limitatamente a tali specifiche prestazioni.



Si fa riferimento in particolare all'approvvigionamento dei buoni pasto, alla fruizione di servizi di telefonia fissa e mobile, alla gestione e manutenzione di sistemi IP e postazioni di lavoro, all'attivazione delle licenze *Microsoft Office 365*, al servizio di gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, al servizio di gestione delle PEC istituzionali e alla fornitura di PC portatili.

In relazione agli ulteriori strumenti messi a disposizione dalla Consip, l'Autorità, nel periodo di riferimento, ha aderito all'accordo quadro per la fornitura di buoni carburante e al contratto quadro "SPC Cloud" sia nell'ambito del lotto 1, per l'erogazione di servizi di *cloud computing*, sia del lotto 4, per i servizi di realizzazione e gestione di portali e servizi *online*.

Inoltre al fine di consentire all'Autorità di continuare a disporre di elevati *standard* prestazionali in materia ICT, il Consiglio (cfr. decisione del 21 ottobre 2021) ha aderito, a decorrere dal 1º gennaio 2022, al Consorzio per il sistema informativo (CSI Piemonte). Il CSI opera in regime di *in house providing*. A oggi sono stati affidati i servizi di connettività e di accesso alla rete RUPAR, nonché i servizi di IAAS, PAAS e di *cloud enabling*.

#### **5.2.2 Le gestioni in comune con le altre Autorità indipendenti**

L'articolo 22, comma 7, del d.l. n. 90/2014<sup>340</sup>, in adempimento degli obblighi di razionalizzazione ivi previsti, prevede che le Autorità indipendenti gestiscano in forma

unitaria i propri servizi strumentali mediante la stipulazione di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi, in relazione ad almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi e informatici.

A tal fine, nel 2015, l'Autorità ha aderito alla convenzione per la gestione unitaria dei beni strumentali stipulata a dicembre 2014 tra l'allora l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), oggi Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), l'AGCOM e il Garante per la protezione dei dati personali (di seguito anche Garante Privacy o GPDP).

La convenzione riguarda l'eventuale gestione unitaria dei servizi relativi alle seguenti categorie: affari generali, acquisti e appalti, amministrazione del personale e servizi finanziari e contabili. In tale ambito, nel 2018, è stata attuata l'iniziativa relativa all'affidamento della gestione del piano sanitario 2018-2020, congiuntamente con AEEGSI (ora ARERA) e il Garante Privacy, mentre nel 2021 è stato effettuato l'affidamento del servizio di brokeraggio assicurativo 2021-2023, congiuntamente con il Garante Privacy e AGCOM.

Nel periodo di riferimento della presente Relazione non è stata avviata alcuna iniziativa finalizzata alla gestione congiunta dei servizi in questione.

### **5.3 IL PERSONALE DELL'AUTORITÀ**

Alla data del 15 giugno 2022, oltre agli organi di vertice (Collegio, Segretario generale, Capo di gabinetto e Consigliere giuridico), il personale dell'Autorità è composto di n. 112 unità di personale a tempo indeterminato, già immesso nei ruoli o in prova (di cui 11 con qualifica di dirigente, 84 con qualifica di funzionario e 17 con qualifica di operativo) e 8 unità di personale a tempo determinato, di cui 2 con qualifica di dirigente, 3 con qualifica di funzionario e 3 con qualifica di operativo. A esse si aggiungono un esperto giuridico, due esperti tecnico-ingegneristici e 7 unità di personale in diretta collaborazione con il Presidente e i Componenti del Collegio, assunti con contratto a tempo determinato (tra questi il portavoce del Presidente). Un'ulteriore unità di personale, in diretta collaborazione

di un Consigliere, appartiene ai ruoli dell'Autorità, mentre 2 unità di personale sono state acquisite, in posizione di comando in entrata, da altre pubbliche amministrazioni.

Delle 112 unità di personale di ruolo, 8 sono collocate in posizione di comando presso altre amministrazioni, delle quali una con qualifica dirigenziale. All'applicazione di questo istituto consegue, come noto, l'indisponibilità dei relativi posti in ruolo. In non pochi casi, inoltre, gli oneri connessi continuano a gravare sul bilancio dell'Autorità che, peraltro, con riferimento alla maggioranza delle richieste, ha dovuto accordare il comando come atto dovuto, trattandosi di provvedimento di natura obbligatoria *ex lege*.

<sup>340</sup> Decreto-legge 26 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114.



Infine, si segnala che, con decisione del Consiglio del 13 gennaio 2022, l'Autorità ha rilasciato, ad alcuni suoi dipendenti, il nulla osta per la partecipazione a una selezione, indetta dalla Commissione europea, per ricoprire il ruolo di esperto nazionale distaccato (END) presso la Direzione generale della mobilità e dei trasporti della medesima Commissione. Uno dei candidati è stato selezionato e sono in corso le procedure amministrative per l'avvio del distacco. Il funzionario distaccato parteciperà al monitoraggio dello sviluppo del mercato ferroviario europeo, inclusa l'applicazione della direttiva 2012/34/EU sullo spazio ferroviario europeo unico.

### 5.3.1. Le procedure di reclutamento

A seguito dell'entrata in vigore del c.d. decreto Genova<sup>341</sup>, che ha incrementato di trenta unità la dotazione di personale a tempo indeterminato, portandola da 90 a 120, l'Autorità ha rideterminato la propria pianta organica, articolandola come segue: 12 dirigenti, 88 funzionari e 20 operativi<sup>342</sup>.

Su questa base, ha avviato nuove procedure concorsuali, con le quali, nonostante le difficoltà organizzative causate dalla situazione pandemica da Covid-19, ha provveduto all'assunzione dei vincitori del concorso per il reclutamento a tempo indeterminato di 15 unità di personale delle qualifiche di dirigente (1 unità), funzionario (12 unità) e operativo (2 unità)<sup>343</sup>, immettendo in servizio, a decorrere dal 1° settembre 2021, 7 unità di personale, di cui 6 funzionari e 1 operativo.

Nel mese di novembre 2021 è stata assunta anche la vincitrice della procedura di concorso per titoli ed esami indetta, congiuntamente con l'ARERA<sup>344</sup>, rimasta sospesa, a norma delle disposizioni di contrasto alla pandemia, fino al mese di marzo 2021. Da ultimo, l'Autorità ha disposto l'assunzione di un dirigente<sup>345</sup>, mediante utilizzo della graduatoria finale del concorso per il profilo di "Dirigente di area economica"<sup>346</sup>. Tenuto conto del collocamento in quiescenza di un dirigente dell'Autorità, nel mese di otto-

bre 2021 è stato assunto un dirigente a tempo determinato, in esito ad apposita procedura selettiva.

### 5.3.2 Le misure organizzative conseguenti all'emergenza Covid-19

A decorrere dal mese di giugno 2021, l'Autorità ha attivato, per l'intero personale, modalità di lavoro flessibili mediante l'utilizzo del telelavoro e del lavoro agile, anche al fine di ridurre potenziali esposizioni al contagio da Covid-19.

Successivi ordini di servizio hanno poi garantito, da un lato e sino al termine dell'emergenza sanitaria, la prestazione lavorativa in modalità agile "straordinaria" per coloro i quali avessero, nel proprio nucleo familiare, componenti conviventi positivi al Covid-19 o figli minori in quarantena e/o in didattica a distanza (DAD) e, dall'altro, per il personale individuato quale "fragile" tramite apposita attestazione rilasciata dal medico competente, di poter proseguire la prestazione lavorativa con la predetta modalità sino al 30 giugno 2022<sup>347</sup>.

Per quanto concerne l'accesso alle sedi dell'Autorità e nel rispetto della normativa vigente, sino al 30 aprile 2022 è stato richiesto al personale di esibire la "certificazione verde" Covid-19, così come comunicato agli stessi con apposite circolari emanate a partire dal mese di settembre 2021 e, in particolare, è stato comunicato al personale che il mancato possesso della certificazione avrebbe impedito di svolgere la prestazione lavorativa anche mediante l'utilizzo degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, quali il telelavoro o il lavoro agile<sup>348</sup>. La circolare ha dettagliato le modalità di accesso specificando: modalità di accesso alla sede di Torino, modalità di accesso alla sede secondaria di Roma, certificazione verde Covid-19, modalità e soggetti preposti al controllo.

Per tutto il periodo di riferimento e, pertanto, anche oltre il termine dello stato di emergenza, è stato richiesto al personale di indossare i dispositivi di protezione individuale, in particolare, in presenza di una qualsiasi sin-

341 Comma 1-bis dell'articolo 16 del d.l. n. 109/2018.

342 Delibera n. 27/2019 del 28 marzo 2019 "Pianta organica dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Rideterminazione".

343 Delibera n. 173/2019 del 27 dicembre 2019 "Concorsi pubblici, per titoli ed esami, per il reclutamento di n. 15 unità di personale di ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti nelle qualifiche di Dirigente (n. 1 unità), Funzionario (n. 12 unità) e Operativo (n. 2 unità)".

344 Delibera n. 68/2020 del 12 marzo 2020 "Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di complessive 7 unità di personale, di cui 5 da inquadrare nella carriera dei funzionari di ruolo dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e 2 nella carriera dei funzionari di ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Approvazione del bando di concorso".

345 Delibera n. 134/2021 del 7 ottobre 2021 "Assunzione a tempo indeterminato in prova della dott.ssa Maria Martoccia, mediante utilizzo della graduatoria finale approvata in esito alla procedura concorsuale indetta con delibera n. 173/2019, relativa al profilo DR.1.1 – Dirigente area economica, qualifica di Dirigente, livello di Direttore, Cod. D6".

346 Indetto con delibera n. 173/2019.

347 Ordine di servizio n. 1/2022 del 10 gennaio 2022 "Misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 a tutela della salute del personale dell'Autorità. Aggiornamento".

348 Circolare n. 4/2021 del 13 ottobre 2021 "Accesso alla sede di Torino e alla sede secondaria di Roma dell'Autorità. Utilizzo della Certificazione verde COVID-19".



tomatologia che riguardi le vie respiratorie, nel corso di riunioni in presenza, nel caso in cui, nel medesimo ambiente di lavoro, non sia possibile rispettare una distanza interpersonale maggiore di due metri, negli spazi comuni.

### 5.3.3 Il telelavoro e il lavoro agile ordinario

L'Autorità, con proprio regolamento (*"Disciplina del telelavoro e del lavoro agile"*, approvato con delibera n. 39/2018)<sup>349</sup>, ha introdotto il telelavoro e il lavoro agile quali forme di organizzazione della prestazione lavorativa volte a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei propri dipendenti. Come è noto, il telelavoro e il lavoro agile sono specifiche modalità di esecuzione della prestazione lavorativa da svolgersi, per determinati giorni lavorativi, in luogo diverso dalla sede di lavoro del dipendente.

Nel periodo oggetto della presente Relazione risultano attivate 12 postazioni di telelavoro, con scadenza contrattuale fissata al 30 giugno 2022, e 106 accordi di lavoro agile ordinario, della durata di un anno dal giorno della sottoscrizione.

Nel mese di dicembre 2021 si è concluso positivamente il periodo iniziale di attuazione delle nuove disposizioni relative al lavoro agile ordinario, accordato a tutti i dipendenti di ruolo e a tempo determinato dell'Autorità, per un limite annuale di 96 giornate, da fruire per non più di 10 giorni lavorativi al mese, anche consecutivi<sup>350</sup>. Il personale ha fruito, in media *pro capite*, di 5 giorni di lavoro agile ordinario al mese nell'intero periodo di riferimento. Nel corso del mese di maggio 2022 è stata avviata la procedura per la nuova assegnazione delle postazioni di telelavoro disponibili, pari a 12. La procedura si è conclusa con la pubblicazione del nuovo elenco degli ammessi al telelavoro, a decorrere dal 1° luglio 2022.

### 5.3.4 La formazione

Nel corso del 2021 sono proseguiti le azioni di valorizzazione del portale proprietario su piattaforma *open-source Moodle*, permettendo ai dipendenti di accedere ai contenuti realizzati, in base alle esigenze proprie lavorative.

In particolare, nel periodo di riferimento, il personale ha avuto accesso ai moduli formativi erogati dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), con l'introduzione

di alcuni nuovi temi, quali: esperto di *data science*; *"writing skills"*; la "contabilità integrata armonizzata" in enti pubblici non economici. Oltre a tali moduli di formazione, sono stati progettati ed erogati internamente, in presenza e *online*, corsi *on demand* (rivolti a un totale di 25 persone) di approfondimento del *software* gestionale dell'Autorità, per efficientare i processi interni. Sul tema della transizione digitale, un gruppo di dipendenti ha frequentato il corso "Introduzione alla cultura digitale - e4jobPA" della durata di 15 ore, organizzato dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID).

Nel dicembre 2021 si è svolto un evento formativo e di *team building* sul *basic life support defibrillation* (BLSD), ovvero manovre di primo soccorso con l'impiego di defibrillatore, che ha coinvolto 102 persone dell'Autorità con sessioni teoriche e pratiche in presenza.

Nel 2022, in parallelo con la prosecuzione delle su accennate attività, l'Autorità ha avviato l'analisi per la progettazione del nuovo "piano della formazione 2022-2023 per la valorizzazione delle risorse umane dell'Autorità".

Nel mese di maggio 2022 il personale ha seguito una serie di *webinar* organizzati internamente sui temi delle piattaforme digitali, dei dati, delle nuove tendenze della regolazione europea.

L'erogazione della formazione è avvenuta principalmente in modalità *e-learning*, consentendo al personale di fruire di tali attività nonostante il perdurare delle limitazioni legate alla pandemia.

### 5.3.5 La valutazione della performance e le progressioni di carriera

In tema di valutazione delle prestazioni del personale di ruolo e a tempo determinato, alla data della presente Relazione, è stata completata la fase di assegnazione ai dipendenti degli obiettivi riferiti all'anno 2022, in coerenza con gli obiettivi programmatici e strategici per il biennio 2022-2023 approvati dal Consiglio dell'Autorità nel mese di gennaio 2022 e sulla base del sistema di valutazione delle *performance* approvato in data 20 maggio 2021<sup>351</sup>. Si è, inoltre, conclusa la fase di rendicontazione e valutazione finale degli obiettivi assegnati ai dipendenti per l'anno 2021, con la conseguente erogazione del premio di risultato in unica soluzione nel mese di giugno 2022.

<sup>349</sup> Regolamento adottati in attuazione dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, rubricato *"Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" e della legge 22 maggio 2017, n. 81 "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"*.

<sup>350</sup> Accordo sindacale del 1° dicembre 2020, ratificato con delibera n. 221/2020.

<sup>351</sup> Delibera n. 75/2021 del 20 maggio 2021 *"Sistema di valutazione delle performance del personale dell'Autorità. Approvazione"*.



Nell'ambito delle progressioni di carriera del personale, in applicazione dell'accordo sindacale sottoscritto il 4 maggio 2021, ai fini della conseguente deliberazione consiliare, gli Uffici hanno concluso le attività volte all'attribuzione dei passaggi di livello stipendiale relativi all'anno 2021, per tutto il personale avente diritto, con decorrenza, ai fini giuridici ed economici, dal 1º luglio 2022.

## 5.4 I RAPPORTI CON LE RAPPRESENTANZE SINDACALI

Nel periodo di riferimento è proseguito, secondo i protocolli vigenti, il dialogo con le rappresentanze sindacali (RSA). Sono state rese alle organizzazioni sindacali numerose informative preventive e successive concernenti modifiche regolamentari, per le quali le RSA hanno effettuato i rilievi

di competenza. Si sono, inoltre, svolti alcuni incontri di confronto in merito all'attuazione dell'accordo sindacale del 4 maggio 2021, con particolare riferimento alla nuova scala stipendiale introdotta con decorrenza 1º gennaio 2022 e alla nuova disciplina delle progressioni di carriera.

## 5.5 L'ORGANIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ

### 5.5.1 La struttura degli uffici

Alla data di pubblicazione della presente Relazione, la struttura organizzativa dell'Autorità è articolata in tredici Uffici (di cui cinque di line, sei di staffe due di supporto al Gabinetto del Presidente), come previsto dal regolamento di organizzazione e funzionamento (di seguito anche ROF), da ultimo modificato con delibera n. 27/2022 del 9 febbraio 2022.

L'organo amministrativo di vertice è il Segretario generale (attualmente il dott. Guido Improta) che, a norma della legge istitutiva, sovraintende al funzionamento degli uffici e ne risponde al Presidente. Il Segretario generale assicura altresì ai Componenti del Consiglio ogni collaborazione nello svolgimento dei loro compiti.

Alla data della redazione del presente rapporto, l'organigramma dell'Autorità è quello riportato di seguito alla Figura 21.

### 5.5.2 Gli altri organismi

Nell'ambito della struttura organizzativa dell'Autorità, il ROF disciplina i seguenti organi ausiliari, collegiali e monocratici, indicandone le rispettive attribuzioni.

#### a) L'*Advisory board*

L'*Advisory board*, ai sensi dell'articolo 15 del ROF, ha il compito di elaborare analisi e studi su temi di interesse per l'Autorità, su impulso del Consiglio e senza alcun coinvolgimento nelle attività correnti. È costituito da esperti di comprovata esperienza e autorevolezza nelle materie di competenza dell'Autorità.

L'*Advisory board* in carica è stato nominato dal Consiglio con delibera n. 109 del 29 luglio 2021 ed è coordinato dai professori Thanos Pallis e Pierluigi Coppola e composto dai professori Michele Acciaro, Ugo Arrigo, Enzo De Filippi, Luigi dell'Olio, Rosario Macario, Violeta Roso e Greta Tallarini. Successivamente, con delibera n. 30 del 24 febbraio 2022, il Consiglio ha integrato la composizione del board con il prof. Antonio Nicita.

#### b) Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori, ai sensi dell'articolo 31 del ROF, effettua il riscontro degli atti della gestione finanziaria, con particolare riguardo alle procedure contrattuali e formula le proprie osservazioni. Svolge, almeno una volta ogni tre mesi, verifiche di cassa e di bilancio. Inoltre, rilascia il parere sul progetto di bilancio preventivo e sul rendiconto annuale, con particolare riguardo alla concordanza dei risultati esposti nel rendiconto stesso con le scritture contabili e alla regolarità delle procedure di gestione.

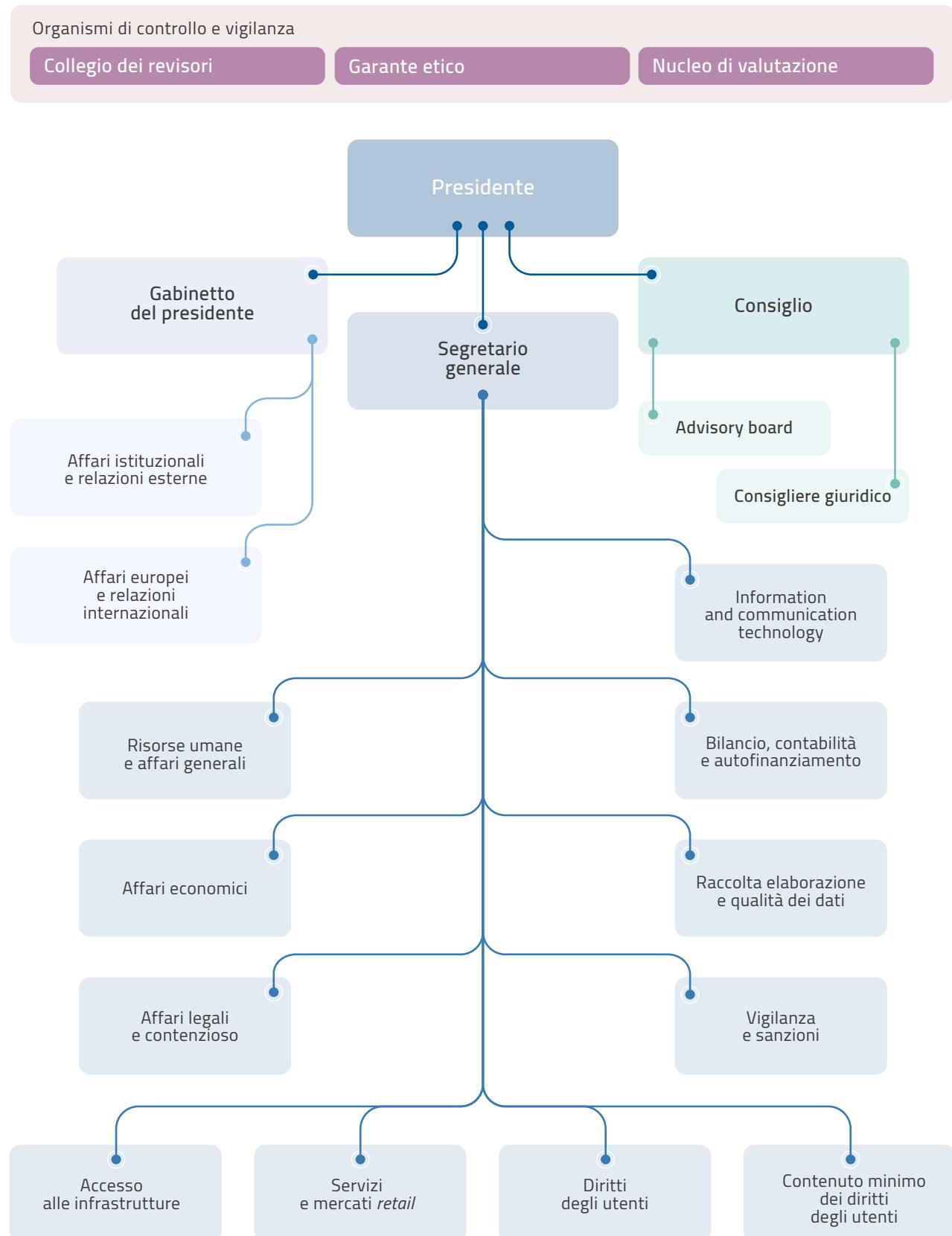
Il Collegio dei revisori in carica è stato nominato con delibera n. 183 del 19 dicembre 2019 ed è costituito dal presidente Luigi Caso, consigliere della Corte dei conti e dai membri, cons. Giuseppe Maria Mezzapesa, consigliere della Corte dei conti, e dott.ssa Serena Lamartina, dirigente presso il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del MEF. Il Collegio si è insediato il 14 gennaio 2020 e ha un mandato triennale rinnovabile.

#### c) Il Nucleo di valutazione

Il Nucleo di valutazione, disciplinato dall'articolo 32 del ROF, svolge attività di valutazione e controllo strategico finalizzato alla verifica delle scelte operative effettuate



**Figura 21. Organigramma dell'Autorità**





per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio. Inoltre, è competente a proporre i criteri e le metodologie e di valutazione dei dipendenti dell'Autorità e, su richiesta del Consiglio, è coinvolto nell'individuazione degli obiettivi e dei programmi di attività funzionali al loro raggiungimento.

Il Nucleo di valutazione in carica, nominato con delibera n. 92 del 17 giugno 2021, è composto dal dott. Paolo Maria Ciabattoni quale presidente e, quali componenti, dalla dott.ssa Luisella Fassino e dal dott. Gianluca Laganà.

#### d) Il Garante etico

Il Garante etico dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 33 del ROF, ha il compito di rendere pareri, anche in relazione a casi concreti concernenti l'interpretazione e l'applicazio-

ne delle disposizioni contenute nel codice etico adottato dal Consiglio.

Il Garante etico dell'Autorità è il pres. Claudio Zucchelli, nominato con la delibera n. 16 del 27 gennaio 2022, per la durata di tre anni, con decorrenza 14 febbraio 2022.

#### 5.5.3 Le sedi

L'Autorità ha sede principale in Torino (cfr. d.P.C.M. del 3 dicembre 2013), ed è ospitata nei locali del IV e V piano del palazzo del Lingotto, di proprietà del Politecnico di Torino, concessi all'Autorità in comodato d'uso gratuito. L'Autorità ha anche una sede secondaria a Roma, presso la sede di Piazza Mastai dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli, anch'essa concessa all'Autorità in comodato d'uso gratuito<sup>352</sup>.

## 5.6 LA TRASPARENZA E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il 27 gennaio 2022 l'Autorità ha approvato il piano triennale per la prevenzione della corruzione (di seguito anche PTPC) riferito al triennio 2022-2024. Nell'ambito del piano, rispetto alla precedente versione (2021-2023) è stata ulteriormente aggiornata e sviluppata la mappatura dei processi e delle attività di competenza dell'Autorità, al fine di individuare quelli a maggior rischio di corruzione, nel rispetto delle indicazioni fornite dall'Autorità nazionale per l'anticorruzione (ANAC) nell'allegato 1 al piano nazionale anticorruzione (PNA) del 2019. Contestualmente, sono state confermate o modificate le misure specifiche di prevenzione del rischio corruttivo contenute nel precedente PTPC, rivedendo, per ciascuna di esse, gli indicatori di monitoraggio, i tempi di realizzazione e gli Uffici responsabili dell'attuazione delle misure. Nel piano sono state inoltre aggiornate e integrate le misure di prevenzione della corruzione di carattere generale. Si è infine tenuto conto delle intervenute modifiche alla struttura

organizzativa avvenute con l'adozione della delibera n. 8 del 18 gennaio 2022, che ha approvato un nuovo testo del ROF.

A partire dal 1° novembre 2021 il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dell'Autorità è il dott. Roberto Gandiglio, dirigente dell'Ufficio Affari legali e contenzioso. Attraverso l'apposita piattaforma resa disponibile dall'ANAC il RPCT ha predisposto e pubblicato sul sito web istituzionale la relazione sull'attuazione del PTPC 2021-2023.

Si segnala che la procedura di raccolta delle segnalazioni di illeciti (c.d. *whistleblowing*), attivata nel 2020, è stata resa disponibile sul sito web istituzionale, a favore dei dipendenti dell'Autorità e dei lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrice di beni e servizi all'ART.

## 5.7 LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

In materia di protezione dei dati personali, l'Autorità, in qualità di titolare del trattamento dei dati, attua le prescrizioni del regolamento (UE) 2016/679 e delle relative norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale, attraverso apposite misure tecniche e organizzative. L'as-

setto organizzativo in vigore è disciplinato dalla delibera n. 78/2020, con il quale il titolare del trattamento, in applicazione dell'articolo 2-quaterdecies, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ha calibrato il sistema degli adempimenti in materia di *privacy* in rela-

<sup>352</sup> Ai sensi della delibera n. 222 del 17 dicembre 2020, gli uffici dell'Autorità (istituiti nella città di Roma con delibera n. 8/2013) hanno assunto, a decorrere dal 1° gennaio 2021, la denominazione di "sede secondaria di Roma", nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 22, comma 9, del decreto-legge 23 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114.



zione alle esigenze della struttura organizzativa dell'Autorità. Con lo stesso provvedimento, ha conferito taluni compiti e funzioni del titolare a soggetti, espressamente designati, individuati nell'ambito della struttura amministrativa dell'ART. Il sistema *privacy* dell'Autorità è stato integrato dalla delibera n. 35/2020, con la quale si è provveduto a designare il dott. Claudio Marchetta quale attuale responsabile della protezione dei dati personali (RPD), ai sensi dell'articolo 37 del regolamento (UE) 2016/679, in sostituzione del precedente.

Nel periodo di riferimento, per dare attuazione ai suindicati provvedimenti, l'Autorità ha implementato una serie di attività, specificamente rivolte alla migliore *compliance* dell'organizzazione interna con la normativa vigente in materia di *privacy*. Tra esse, a titolo meramente esemplificativo, si segnalano: l'avvenuto aggiornamento del registro dei trattamenti; la predisposizione di nuovi moduli per le richieste degli interessati e per le segnalazioni di eventuali violazioni di dati personali; l'aggiornamento delle misure in materia di adeguatezza dei sistemi informativi dell'Autorità rispetto alle esigenze di garanzia e di sicurezza richiesti dal regolamento; la revisione delle informative *privacy* presenti sul sito dell'Autorità e nei moduli dei reclami relativi alle violazioni dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto marittimo e nel trasporto con autobus. È stato anche rivisto il registro delle richieste degli interessati, custodito presso il RPD e costituito dalla registrazione, con numerazione incrementale, dei moduli di richiesta inviati dagli interessati.

## 5.8 L'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Nell'ambito del processo di transizione digitale della pubblica amministrazione, volto a migliorare i processi amministrativi tramite l'impiego di tecnologie innovative, nel corso degli ultimi anni l'Autorità si è impegnata ad adottare buone pratiche e strumenti digitali utili a semplificare i rapporti con i cittadini e le imprese e migliorare i servizi resi agli utenti.

Particolare attenzione è stata rivolta alla cura del portale istituzionale che, grazie all'utilizzo di moderne tecnologie assistive, consente il pieno utilizzo del sito web ART a tutti gli utenti, comprese persone con diversi tipi di disabilità, garantendo accessibilità e favorendo inclusione digitale.

Tra le principali attività svolte in materia sono da richiamare anche le interlocuzioni avvenute con il Garante Privacy nell'ambito dell'istruttoria che ha condotto all'adozione delle "Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per regioni ed enti Locali"<sup>353</sup>. Il Garante è stato sentito, in particolare, sui sistemi di monitoraggio del servizio, in relazione ai quali si è espresso in relazione all'applicazione del principio della "protezione dei dati fin dalla progettazione"<sup>354</sup>, secondo il quale il titolare del trattamento deve adottare misure tecniche e organizzative adeguate ad attuare i principi di protezione dei dati<sup>355</sup> e deve integrare nel trattamento le necessarie garanzie per tutelare i diritti e le libertà degli interessati. In merito, il GPDPA ha evidenziato l'importanza di garantire l'anonimizzazione dei dati in un momento antecedente alla comunicazione degli stessi ai comuni da parte dei titolari di licenza e/o delle cooperative. Conseguentemente, in sede di approvazione, alcuni passaggi delle linee guida sono stati riformulati, prevedendo espressamente che l'acquisizione dei dati strumentali allo svolgimento delle analisi di competenza dell'Autorità avvenga "in forma anonimizzata e aggregata".

Si segnala, infine, che - per il migliore adempimento degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali - il RPD dell'Autorità partecipa ordinariamente alle riunioni del "Network dei Responsabili della protezione dati delle Autorità amministrative indipendenti", organismo istituito con finalità di condivisione e confronto sulle tematiche della protezione dei dati personali.

Nel rispetto delle linee guida e del piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, al fine di garantire una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, l'Autorità ha reso più agevole anche lo scambio di informazioni con imprese e cittadini, consolidando l'uso della posta elettronica e del domicilio digitale (posta elettronica certificata - PEC), l'utilizzo della firma elettronica qualificata, e l'impiego del protocollo informatico per la protocollazione in via informatica delle comunicazioni effettuate.

<sup>353</sup> Adottate con delibera n. 46/2022.

<sup>354</sup> Articoli 5, paragrafo 2 e 25, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679.

<sup>355</sup> Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679.



Grazie a un processo di integrazione e interoperabilità tra i sistemi della pubblica amministrazione, l'Autorità ha provveduto a rendere disponibile l'accesso telematico ai propri servizi digitali mediante i sistemi di identità digitale SPID (sistema pubblico di identità digitale) e CIE (carta di identità elettronica).

Inoltre, in attuazione del codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, nel 2021, l'Autorità ha aderito alla piattaforma PagoPA, gestita dall'AgID, per consentire ai cittadini e alle imprese di effettuare i pagamenti dovuti in modo semplice e immediato. In un secondo tempo, al fine di rendere l'utilizzo di PagoPA più agevole per tutti, l'ART ha introdotto la possibilità di generare avvisi di pagamento cartacei e consentire il pagamento delle somme dovute anche presso gli sportelli fisici abilitati.

Sempre con l'obiettivo di migliorare i servizi resi agli utenti, un'importante innovazione digitale, introdotta sul sito web dell'Autorità nel 2022, ha riguardato la realizzazione di un *chatbot*, ossia di un assistente virtuale, denominato "smARTbot" (cfr. *supra*). Il *chatbot* ART è un *software* reso disponibile dal Consorzio per il Sistema Informativo (CSI-Piemonte), che permette di fornire assistenza virtuale agli utenti del sito *web* dell'Autorità tramite una "conversazione intelligente". Ciò avviene attraverso lo scambio di messaggi di testo in *chat*, con lo scopo di fornire informazioni su specifici temi, e in grado di rispondere a domande in modo automatizzato e immediato. Attraverso la definizione di frasi d'esempio, di sinonimi e di categorie, gli algoritmi di intelligenza artificiale operano con un processo di comprensione del linguaggio naturale e tecniche di *machine learning* al fine di produrre risposte adeguate alle richieste degli utenti. Per raggiungere tale risultato è stato condotto un processo di configurazione tecnologica dello strumento, con la creazione della c.d. *knowledge base*, ossia della base di conoscenza, strutturata in forma di banca dati che attinge da contenuti pubblicati all'interno del portale *web*.

### 5.8.1 La digitalizzazione dei processi e la misurazione dell'azione amministrativa

Nel corso degli anni, l'Autorità ha intrapreso un percorso di assoluta avanguardia nella digitalizzazione dei propri processi; e ha implementato nel tempo un sistema di controllo di gestione e di misurazione dell'azione amministrativa, che oggi è in grado di sfruttare a pieno tutte le potenzialità offerte dagli strumenti di automazione e di analisi dei processi di lavoro (*workflow*).

In particolare, lo studio dei flussi documentali interni ha consentito di formalizzare e razionalizzare gli *iter* procedurali dei singoli Uffici, e ha permesso di individuare e

costruire un sistema di indicatori di *performance* (KPI) in grado di rappresentare, in tempo reale, l'andamento della gestione amministrativa dell'Autorità, sia in termini di utilizzo delle risorse disponibili, che di tempo impiegato per lo svolgimento e completamento delle attività programmate.

In particolare, integrando tecnologie di *business intelligence* all'interno del proprio sistema di controllo di gestione, è stato realizzato un pannello di monitoraggio e analisi che, attraverso cruscotti personalizzati, espone l'andamento degli indicatori di *performance*, sia a livello generale, che per specifico ambito di intervento e unità organizzativa, consentendo di verificare in modo continuo il corretto iter di avanzamento delle attività amministrative e di intervenire tempestivamente in caso di criticità gestionali rischio di ritardi.

Sulla base dell'esperienza maturata, e in ottica di miglioramento continuo, dal 2021, il sistema di controllo di gestione è stato oggetto di un ampliamento "a spirale", perfezionando quanto già realizzato a partire dal 2019, ed estendendosi a nuovi ambiti e *workflow* di lavoro. Nell'anno in corso sono stati consolidati e ottimizzati i flussi documentali già formalizzati, al fine di eliminare ridondanze e inefficienze, definire percorsi lineari, ove possibile anche semplificando gli *iter* autorizzativi, ed evitare, in definitiva, un'eccessiva burocratizzazione dell'attività amministrativa.

Il sistema di monitoraggio e reportistica interna messo a disposizione nella *intranet* istituzionale, consente di coniugare un attento controllo di gestione a un'efficace organizzazione e gestione individuale delle attività. Tutto il personale dell'Autorità è infatti dotato di un proprio cruscotto di reportistica personale, con diversi livelli di accesso e lettura in base al grado di responsabilità, con il quale può autonomamente interagire, visualizzando le attività assegnate e i relativi indicatori di *performance*, avendo contezza del proprio operato in tempo reale, con evidenza delle tendenze e delle eventuali criticità sulle quali intervenire, anche al fine di adeguarsi tempestivamente ai mutamenti organizzativi, normativi e tecnologici.

Il processo che ha consentito questi risultati è stato costantemente accompagnato da una mirata attività di formazione interna rivolta a tutto il personale dell'Autorità, in presenza e in modalità *e-learning*, perché la digitalizzazione, sia essa di una singola amministrazione o del sistema Paese a livello più generale, è certamente resa possibile dagli strumenti e dalle tecnologie a disposizione, ma non può prescindere da un lavoro di formazione e diffusione della cultura digitale per un loro efficace utilizzo e impiego.



## 5.9 LA BANCA DATI DEI TRASPORTI

La banca dati dei trasporti dell'ART è stata avviata nel 2020 con l'obiettivo di armonizzare e mettere a sistema i dati economici dei settori trasportistici di competenza dell'Autorità, e così rafforzare il valore del proprio patrimonio conoscitivo, a supporto della definizione di misure di regolazione basate su un approccio di tipo *"evidence-based"*, ossia sull'evidenza dei dati, anche grazie all'impiego di strumenti di *business intelligence* per l'elaborazione di analisi e statistiche di settore, specifiche o trasversali.

Fin dalle prime fasi di progettazione, la banca dati dei trasporti è stata quindi modulata con un approccio di costruzione *"agile"*, a partire dal consolidamento dei dati di settore più *"maturi"*, come quelli del trasporto ferroviario, o quelli storicamente raccolti dall'Autorità tramite monitoraggi e rilevazioni dati periodiche - come ad esempio per il trasporto con taxi - o ancora quelli relativi alle esperienze di viaggio e alla tutela dei diritti dei passeggeri, raccolti attraverso i reclami che gli utenti di treni, autobus e navi possono inoltrare in seconda istanza all'Autorità.

In un secondo tempo, si è proseguito (e si proseguirà) con la graduale aggiunta di altri segmenti del settore dei trasporti. Nello specifico, nel corso del periodo 2021/2022 la base dati è stata allargata con dati relativi agli operatori di impianto ferroviario e ai settori autostradale e portuale. Attualmente la banca dati dei trasporti di ART, integra

il patrimonio informativo raccolto tramite monitoraggi condotti direttamente dall'Autorità con dati e indicatori di terze fonti ufficiali, al fine di costruire una banca dati nazionale certificata, con indicatori solidi e il più possibile rappresentativi del settore.

Sempre nello stesso periodo, è stato messo in esercizio il nuovo sistema di monitoraggio dei trasporti (SiMoT) dell'Autorità: un innovativo strumento di raccolta dati che mette a disposizione degli operatori dei trasporti un'unica interfaccia *web* per tutte le rilevazioni di settore, semplificando così il processo di acquisizione dei dati, evitando duplicazioni di richieste nei confronti delle imprese e degli enti coinvolti con una contestuale riduzione dei tempi di gestione dei dati raccolti, e migliorando la qualità dell'informazione.

Le procedure di accesso al SiMoT sono integrate con il sistema SPID e CIE senza ulteriori necessità di accreditamento, e tutti gli operatori e gli enti destinatari delle raccolte dati dell'Autorità sono stati opportunamente accompagnati, attraverso sessioni *e-learning* e *webinar* dedicati, in un percorso di formazione all'utilizzo del nuovo sistema di monitoraggio, in linea con gli obiettivi nazionali di transizione digitale, attraverso un approccio di miglioramento continuo, collaborazione e condivisione di strumenti tecnologici innovativi e adeguati.

## 5.10 IL PORTALE DEI DATI E DELLE STATISTICHE DELL'AUTORITÀ

Il portale dei dati e delle statistiche dell'ART si colloca in stretto collegamento con il progetto di costruzione della banca dati dei trasporti (cfr. *supra*) e con le azioni di comunicazione esterna volte ad aumentare l'impatto dell'attività di regolazione dell'Autorità.

Il portale, reso pubblico il 27 settembre 2021, in occasione della presentazione alla stampa dell'Ottavo Rapporto Annuale ART al Parlamento, è accessibile dalla homepage del sito web istituzionale dell'Autorità ed è direttamente consultabile all'indirizzo <https://bdt.autorita-trasporti.it>.

Si tratta di un vero e proprio sito *web* che mette a disposizione del pubblico generalista il prezioso patrimonio di dati – divulgabili – che l'Autorità ha raccolto nel corso degli anni. Il portale presenta, attraverso dati e statistiche elaborati *in house*, lo scenario di mercato dei settori del trasporto ferroviario (nazionale ed europeo), inclusi gli

operatori di impianto, dei settori aeroportuale, portuale, taxi e NCC, ed esplora tematiche relative all'esperienza di viaggio e alla tutela dei diritti dei passeggeri di treni, autobus e navi. I dati vengono periodicamente aggiornati e, anche sulla base dell'evoluzione del progetto della banca dati dei trasporti dell'Autorità, la copertura dei settori sarà, nel tempo, progressivamente ampliata.

Da un punto di vista tecnico, il portale dei dati e delle statistiche ART, così come il sito *web* istituzionale, è stato progettato e sviluppato nel rispetto di tutti i requisiti di usabilità e accessibilità richiesti per i siti *web* delle pubbliche amministrazioni, e, oltre a soddisfare esigenze di trasparenza e *accountability*, fornisce, in un quadro di contesto, chiavi di lettura di dati e statistiche di settore utili per tutti gli *stakeholder* e gli utenti dei trasporti, singoli cittadini o associazioni di consumatori, imprese o altri enti e pubbliche amministrazioni.



### 5.10.1 L'analisi dei dati e gli strumenti di *business intelligence*

L'eterogeneità che caratterizza il mondo dei trasporti rappresenta certamente un elemento di complessità nelle analisi dei dati condotte dall'Autorità nell'ambito della propria banca dati, e delle statistiche di scenario elaborate e rese pubbliche dall'Autorità.

Al fine di governare al meglio questa complessità, a partire dal 2020 l'Autorità ha avviato un processo interno di trasformazione di dati e informazioni in conoscenza, attraverso gli strumenti offerti dalla *business intelligence* (BI).

Attualmente, l'ART utilizza strumenti di BI per tutte le attività di analisi dati, siano esse destinate alla realizzazione di strumenti con finalità anche esterne, come nel caso della banca dati dei trasporti o del portale dei dati e delle statistiche, o più prettamente interne, come nel caso del sistema di controllo di gestione.

In particolare, la potenzialità offerta dalla BI è quella di condurre elaborazioni avanzate non solo nell'analisi dei dati, ma anche nella realizzazione di sistemi di reportistica "intelligenti", che offrono all'utente un'esperienza di lettura immersiva e guidata, attraverso una sorta di *story telling* dei dati.

Inoltre, i *report* costruiti con strumenti di BI consentono una rappresentazione grafica dei dati dinamica e interattiva, in grado di mettere a confronto anche più indicatori simultaneamente per offrire una visione di contesto e *trend*. Allo stesso tempo, i *report* possono essere personalizzati: l'utente ha infatti la possibilità di interagire con il sistema attraverso una serie di filtri (ad esempio, per specifico indicatore, anno o area geografica) che, una volta applicati, restituiscono una vista più profonda e di dettaglio a seconda delle esigenze, con i soli dati selezionati, georeferenziati o relativi a un determinato periodo temporale.

Una presentazione "intelligente" dei dati aiuta a comprenderne con più chiarezza il significato e, grazie alla *business intelligence*, il mondo dei dati, da realtà complessa e astratta, può diventare uno strumento di conoscenza accessibile. In questo senso, e con uno sguardo rivolto anche verso l'interno, il *know-how* acquisito dall'Autorità nella conduzione delle proprie attività in ambito ICT è stato il motore per iniziative tese a diffondere a tutta la struttura organizzativa lo sviluppo di competenze tecnologiche sempre più innovative, attraverso un percorso di trasferimento di conoscenza e formazione sull'utilizzo di strumenti di *business intelligence*, anche in linea con le *best practice* oggi in uso a tutte le realtà di eccellenza professionale, private o pubbliche, quale l'Autorità si pone l'obiettivo essere.

## 5.11 LA SICUREZZA INFORMATICA

La sicurezza informatica è innanzitutto volta ad assicurare la continuità operativa dell'attività amministrativa istituzionale e, pertanto, riveste un'importanza fondamentale.

Nella sicurezza informatica rientrano tutte le attività necessarie a garantire la sicurezza di infrastrutture e reti, che insieme compongono il sistema informativo dell'Autorità. Nello specifico, si tratta della definizione delle linee guida per la sicurezza e per il controllo degli accessi, delle misure di protezione del patrimonio informativo dell'Autorità, e più in generale di tutte quelle attività in ambito ICT, e di carattere organizzativo, a garanzia della riservatezza, integrità e disponibilità dei dati. Per salvaguardare la sicurezza della propria infrastruttura informatica, l'Autorità interviene sia nella fase di progettazione (*security*

*by design*) che in quella di manutenzione ordinaria ed evolutiva (*security by default*).

I principali ambiti di intervento riguardano in particolare:

- ▶ la sicurezza perimetrale dell'infrastruttura tecnologica, con l'impostazione e l'aggiornamento continuo dei filtri del traffico di rete e dei *firewall* di frontiera, indispensabili per ridurre al minimo il rischio di accessi non autorizzati alla rete o attacchi informatici;
- ▶ la sicurezza del *virtual data center*, con l'impostazione di misure di sicurezza informatica nella progettazione e nell'erogazione dei servizi applicativi dell'Autorità e la definizione di politiche di accesso ai dati e dei piani di continuità dei processi e dei servizi critici;



- ▶ la sicurezza dei servizi di *office automation in cloud*, con l'impostazione di misure di protezione e di messa in sicurezza dell'accesso ai servizi, ai dati, ai documenti e alle comunicazioni dell'Autorità relativamente alla piattaforma *cloud* integrata con la gestione del lavoro in *team*, e il sistema di posta elettronica, protetti da meccanismi automatici di filtraggio di contenuti pericolosi;
- ▶ la sicurezza delle postazioni di lavoro, attraverso l'utilizzo di sistemi *anti-malware* e il continuo aggiornamento dei *software* con i rilasci (*patch*) di sicurezza, affinché il personale possa svolgere la propria attività lavorativa in piena sicurezza, sia in presenza presso le sedi dell'Autorità che da remoto;
- ▶ la sicurezza degli accessi ai sistemi, agli applicativi, alle reti e agli altri asset tecnologici dell'ART, per escludere accessi non autorizzati;
- ▶ la sicurezza dei meccanismi di controllo (*audit*) della sicurezza interna dei sistemi e delle reti, per verificare il traffico di rete verso i servizi, e analizzare tempestivamente eventuali attacchi cibernetici, quali il furto di dati o d'identità, l'accesso non autorizzato, la diffusione di *malware*, cancellazione o alterazione di dati;
- ▶ l'attività di formazione e informazione sulla sicurezza informatica rivolta al personale, per l'adozione di comportamenti corretti nelle fasi di trattamento di dati e documenti, al fine di garantirne la riservatezza, l'integrità e la disponibilità.



# 3. DATI ECONOMICI



# 1. PREMESSA

La parte terza della Relazione annuale illustra i dati e le informazioni di natura quantitativa inerenti i settori trasportistici e gli ambiti di intervento dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Le infrastrutture e i servizi aeroportuali, le infrastrutture autostradali, le reti ferroviarie e i servizi ferroviari, le infrastrutture portuali e i servizi marittimi, i servizi di trasporto pubblico di linea a non di linea sono analizzati attraverso i principali indicatori della domanda e dell'offerta, con riguardo all'evoluzione dei dati degli ultimi anni dei relativi compatti passeggeri e merci (ove opportuno). Una *dashboard* precede la maggior parte dei settori, evidenziandone i principali indicatori statistici ed economici.

I *set* informativi utilizzati per le rappresentazioni che seguono provengono da diverse fonti, sia pubbliche sia interne, dal momento che l'Autorità raccoglie dati (e in-

formazioni) dalla maggior parte degli operatori economici dei settori interessati ed elabora direttamente specifici indicatori. Ciò avviene ad esempio per il settore ferroviario, che l'Autorità monitora annualmente in qualità di membro del *network* dei regolatori europei IRG-Rail. Ogni figura/tabella riporta l'anno al quale si riferiscono i dati/le informazioni riportate che sono aggiornate all'ultimo dato disponibile<sup>356</sup>.

I dati di seguito presentati adottano la notazione dell'Annuario statistico italiano 2021 pubblicato dall'ISTAT (**Legenda**) e per alcuni settori sono disponibili approfondimenti, consultabili sul sito *web* dell'Autorità nella sezione "Il portale dei dati e delle statistiche dell'Autorità di regolazione dei trasporti".

## Legenda. Simboli adottati e precisazioni

Quattro puntini (....)	il fenomeno esiste, ma i dati non si conoscono per qualsiasi ragione
Linea (-)	a) il fenomeno non esiste b) il fenomeno esiste e viene rilevato, ma i casi non si sono verificati
Due puntini (..)	a) i numeri non raggiungono la metà della cifra dell'ordine minimo considerato b) l'esiguità del fenomeno rende i valori calcolati non significativi

Le composizioni percentuali possono essere arrotondate alla prima/seconda cifra decimale e il totale dei valori percentuali così calcolati può, conseguentemente, risultare non uguale a 100.

Si rimanda per ulteriori approfondimenti alla sezione avvertenze p. IX e X dell'Annuario, consultabile al seguente link: [https://www.istat.it/storage/ASI/2021/ASI\\_2021.pdf](https://www.istat.it/storage/ASI/2021/ASI_2021.pdf)

<sup>356</sup> Per i dati di bilancio, sono riportati quelli riferiti all'esercizio 2020 in quanto per il 2021 nella maggior parte dei casi non risultano disponibili sul database AIDA, Bureau van Dijk (alla data del 6/6/2022).

## 2. IL SETTORE AEROPORTUALE



Fonte: Elaborazione ART su dati ENAC; ENAC *Dati di traffico* vari anni. Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*.

(a) Dati riferiti al 2020 e ai seguenti gestori aeroportuali: SACBO (Orio al Serio), Aeroporto di Bologna, SAC (Catania), Toscana Aeroporti (Firenze, Pisa), SEA (Milano Malpensa e Linate), GESAC (Napoli e Salerno), GESAP (Palermo), ADR (Roma Fiumicino e Ciampino), SAGAT (Torino) e SAVE (Venezia). Tale campione rappresenta per il 2020 l'80,4% del totale dei passeggeri.

### 2.1 IL TRAFFICO

Il settore aeroportuale è il primo a essere stato oggetto della regolazione da parte dell'Autorità, con l'avvio dell'intervento regolatorio ART nel 2014, quando furono adottati, con delibera n. 64/2014, 3 modelli tariffari, da applicarsi a seconda della classe di traffico di appartenenza dell'aeroporto: fino a tre mln di pax (modello 3); da tre a cinque mln pax (modello 2); oltre cinque mln pax (modello 1). Tali modelli furono aggiornati con la delibera n. 92/2017. Successivamente, è stato avviato un ulteriore procedimento di revisione, che ha portato all'adozione di nuovi modelli con delibera n. 136/2020, la cui entrata in

vigore è stata differita al 1° gennaio 2023, in risposta allo shock esogeno rappresentato dal covid-19.

Con delibera n. 42/2022 è stato avviato il procedimento di revisione dei modelli aeroportuali di cui alla delibera n. 92/2017, la cui consultazione, avviata con delibera n. 80/22, il cui termine di conclusione è fissato al 24 giugno 2022.

Gli scali aeroportuali italiani aperti al traffico commerciale<sup>357</sup> sono, allo stato, 45, come mostra la seguente mappa.

<sup>357</sup> Gli aeroporti aperti al traffico commerciale sono gli aeroporti certificati ai sensi del regolamento (UE) n. 139/2014 e del regolamento ENAC per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti (ed. 2 – 2014).



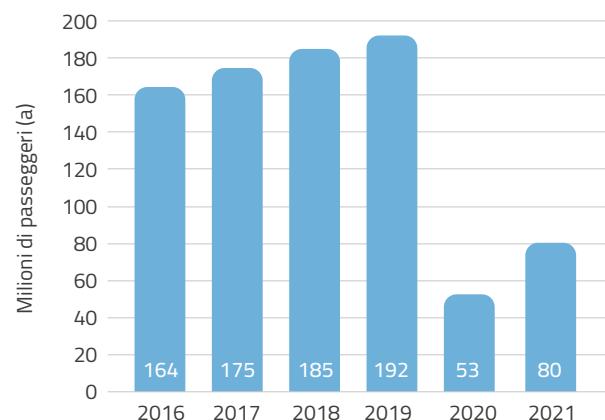
**Figura 22. Mappa degli scali aeroportuali italiani aperti al traffico commerciale – Anno 2022**



Nel 2021 il traffico nazionale di passeggeri<sup>358</sup>, come mostrato nella figura successiva, ha registrato un numero di passeggeri pari a 80,5 milioni, con un incremento del 52,5% rispetto al 2020. Nel confronto con il 2019, si rileva una diminuzione pari a: -58,3%. Nel periodo 2016-2019 l'incremento di passeggeri è stato del +16,9% (CAGR +5,4%), mentre nel periodo 2016 – 2021, caratterizzato (nel biennio 2020-2021) dallo shock esogeno del covid-19, il CAGR è stato del: -13,3%.

Confrontando la variazione 2019-21 del traffico di passeggeri in Italia, pari a circa -58,3%, con la variazione del traffico passeggeri per alcuni Paesi europei, si osserva che essa è pari al -56,4% in Spagna, al -58,3% in Francia e al -68,3% in Germania. Il Paese che più ha risentito ancora nel 2021 è la Gran Bretagna con – 78,2% del traffico rispetto al 2019.

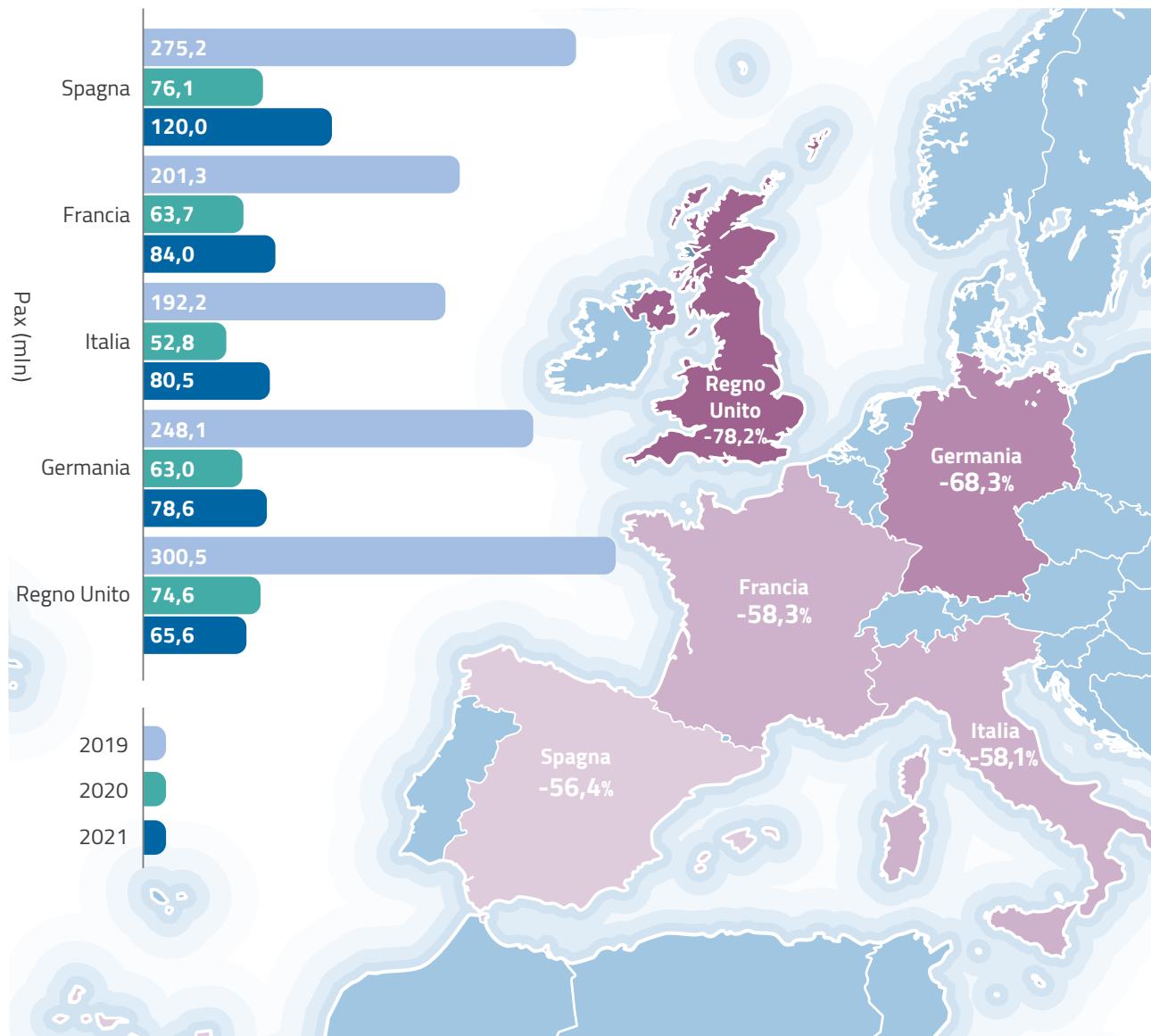
**Figura 23. Andamento traffico passeggeri**  
Anni 2016-2021



Fonte: Elaborazioni ART su dati ENAC; ENAC *Dati di traffico*, vari anni

(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*. I dati di traffico pubblicati da ENAC dal 2019 includono i passeggeri *infant*, cioè i passeggeri con età inferiore ai 2 anni.

<sup>358</sup> Il documento "Dati di traffico" di ENAC, da cui sono tratti questi dati, definisce "passeggero" qualunque persona (inclusi gli *infant*, ossia i passeggeri con età fino a 24 mesi, che non occupano i posti a sedere) che effettua un viaggio per via aerea, a eccezione dei membri del personale di bordo e di cabina in servizio di volo. Si veda la terminologia a pag. 29 del documento, disponibile al link <https://www.enac.gov.it/pubblicazioni/dati-di-traffico-2021>.

**Figura 24. Traffico passeggeri nei paesi europei – Anno 2020-2021, variazione percentuale 2021 rispetto al 2019**

Fonte: CAA, ADV, AENA, ENAC, Ministère de la Transition écologique et solidaire

Come rilevato, nel 2021, i passeggeri trasportati in Italia sono pari a 80,5 milioni; tale grandezza registra un significativo incremento rispetto al 2020, pari al 52,5%. Tuttavia, tale incremento è molto variabile tra gli aeroporti italiani, come mostra la successiva tabella: con riferimento ai soli aeroporti con traffico superiore a un milione di passeggeri, la percentuale minima di variazione incrementale è risultata del 18,6% (Roma Fiumicino) e quella massima del 164,4% (Treviso S. Angelo).

Confrontando tali andamenti con quelli del traffico passeggeri dei principali 10 aeroporti europei, si registra nel 2021 un incremento complessivo del 16,5% rispetto al 2020, sempre all'interno di un range piuttosto variabile, compreso tra il -38,4% registrato dall'aeroporto di Londra Gatwick e il 48,2% dell'aeroporto di Barcellona.

**Tabella 14. Passeggeri trasportati per aeroporto – Anno 2021**

Aeroporto (a)	Passeggeri 2021 (b)	Variazione 2021 vs 2020	Passeggeri 2021 nazionali	Passeggeri 2021 internazionali	% pax nazionali	% pax internazionali
ROMA FIUMICINO	11.568.256	18,6%	4.412.854	7.155.402	38,1%	61,9%
MILANO MALPENSA	9.571.236	32,9%	3.874.746	5.696.490	40,5%	59,5%
BERGAMO ORIO AL SERIO	6.463.482	68,8%	2.111.262	4.352.220	32,7%	67,3%
CATANIA FONTANAROSSA	6.113.330	67,6%	4.632.830	1.480.500	75,8%	24,2%
NAPOLI CAPODICHINO	4.603.004	66,7%	2.099.932	2.503.072	45,6%	54,4%
PALERMO PUNTA RAISI	4.576.514	69,5%	3.637.549	938.965	79,5%	20,5%
MILANO LINATE	4.306.171	91,4%	2.791.247	1.514.924	64,8%	35,2%
BOLOGNA BORGO PANIGALE	4.127.607	63,9%	1.543.500	2.584.107	37,4%	62,6%
VENEZIA TESSERA	3.420.022	22,8%	1.263.709	2.156.313	37,0%	63,0%
BARI PALESE MACCHIE	3.289.590	93,1%	2.136.282	1.153.308	64,9%	35,1%
CAGLIARI ELMAS	2.759.658	55,8%	2.275.272	484.386	82,4%	17,6%
ROMA CIAMPINO	2.298.656	43,1%	129.309	2.169.347	5,6%	94,4%
TORINO CASELLE	2.055.643	45,4%	1.480.434	575.209	72,0%	28,0%
OLBIA	2.051.125	104,6%	1.395.885	655.240	68,1%	31,9%
PISA S. GIUSTO	1.978.105	51,8%	886.498	1.091.607	44,8%	55,2%
BRINDISI CASALE	1.855.287	82,5%	1.487.736	367.551	80,2%	19,8%
LAMEZIA TERME	1.718.968	77,3%	1.443.231	275.737	84,0%	16,0%
VERONA VILLAFRANCA	1.449.444	40,7%	1.013.451	435.993	69,9%	30,1%
TREVISO S. ANGELO	1.218.858	164,4%	244.604	974.254	20,1%	79,9%
ALGHERO FERTILIA	906.438	69,3%	710.733	195.705	78,4%	21,6%
FIRENZE PERETOLA	824.930	24,5%	83.804	741.126	10,2%	89,8%
GENOVA SESTRI	609.949	54,6%	426.054	183.895	69,9%	30,1%
TRAPANI BIRGI	426.422	132,7%	368.755	57.667	86,5%	13,5%
PESCARA	369.703	119,6%	209.787	159.916	56,7%	43,3%
TRIESTE RONCHI DEI LEGIONARI	345.699	67,3%	269.798	75.901	78,0%	22,0%
LAMPEDUSA	282.505	61,7%	282.505	0	100,0%	0,0%
ANCONA FALCONARA	237.691	60,5%	105.851	131.840	44,5%	55,5%
COMISO	200.692	117,1%	157.446	43.246	78,5%	21,5%
PANTELLERIA	168.598	56,4%	168.598	0	100,0%	0,0%
REGGIO CALABRIA	148.178	34,4%	148.178	0	100,0%	0,0%
PERUGIA	142.505	87,5%	81.892	60.613	57,5%	42,5%
CROTONE S. ANNA	96.892	79,0%	96.860	32	100,0%	0,0%
PARMA	93.779	249,0%	73.016	20.763	77,9%	22,1%
CUNEO LEVALDIGI	79.460	53,0%	62.310	17.150	78,4%	21,6%
RIMINI MIRAMARE	64.281	71,3%	24.636	39.645	38,3%	61,7%
FORLÌ	30.003	14607,4%	27.199	2.804	90,7%	9,3%
BOLZANO	7.094	5621,0%	3.083	4.011	43,5%	56,5%
MARINA DI CAMPO	3.413	95,1%	2.750	663	80,6%	19,4%
BRESCIA MONTICHIARI	426	-25,1%	426	0	100,0%	0,0%



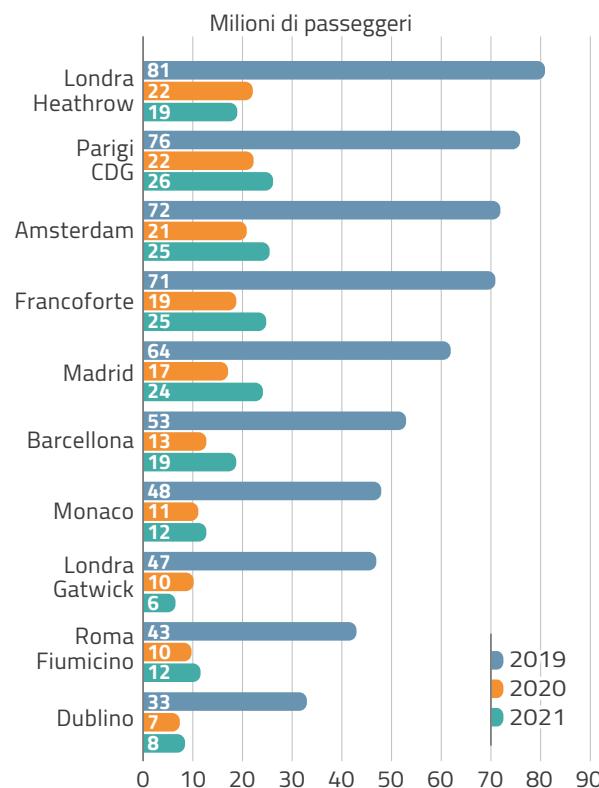
Aeroporto (a)	Passeggeri 2021 (b)	Variazione 2021 vs 2020	Passeggeri 2021 nazionali	Passeggeri 2021 internazionali	% pax nazionali	% pax internazionali
AOSTA	407	0,0%	407	0	100,0%	0,0%
TARANTO GROTTAGLIE	310	0,0%	310	0	100,0%	0,0%
GROSSETO	204	-33,6%	0	204	0,0%	100,0%
ALBENGA	0	0,0%	0	0	(-)	(-)
FOGGIA	0	0,0%	0	0	(-)	(-)
SALERNO PONTECAGNANO	0	0,0%	0	0	(-)	(-)
<b>Totale</b>	<b>80.464.535</b>	<b>52,5%</b>	<b>42.164.729</b>	<b>38.299.806</b>	<b>52,4%</b>	<b>47,6%</b>

Fonte: ENAC, 2022, *Dati di traffico*, 2021

(a) Si segnala che sono stati chiusi, nel 2021, lo scalo di Firenze Peretola per lavori di manutenzione (dal 1° febbraio al 1° aprile), lo scalo di Foggia (dal 1° gennaio al 14 luglio), lo scalo di Grosseto per lavori sulla pista (dal 8 marzo al 4 giugno). Oltre alle limitazioni all'operatività aeroportuale legate alla pandemia da covid-19, si segnala che nel 2020 sono stati chiusi per rifacimento pista lo scalo di Olbia (dal 3 febbraio al 13 marzo) e lo scalo di Foggia (chiuso a eccezione del mese di luglio).

(b) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*.

**Figura 25. Principali aeroporti europei per numero di passeggeri trasportati – Anni 2019-2021**



Fonte: CAA, Aéroports de Paris, Schiphol, FRAPORT, AENA, Munich airport, ENAC, CSO; vari anni.

Il numero di movimenti negli aeroporti italiani nel 2021 (pari a 737 mila circa) è aumentato del 33,8% rispetto all'anno precedente (Figura 26). Il confronto con il 2019 restituisce uno scostamento in contrazione del -48,9%. Nel periodo 2016-2019 si era registrato un incremento del +8,2% (CAGR +2,7%), mentre il CAGR per il periodo 2016 – 2021, caratterizzato (nel biennio 2020-2021) dallo shock esogeno del covid-19, risulta essere: -11,2%.

La Figura 27 riporta i primi 10 aeroporti italiani per movimenti<sup>359</sup> nel 2021, che – nel medesimo anno – rappresentano il 72% dei movimenti totali. I primi 5 aeroporti per movimenti, nel 2021, hanno interessato più di 40.000 movimenti ciascuno (nel 2019 gli aeroporti che hanno superato tale valore erano 9 e solamente 2 nel 2020).

Nel 2021 il traffico merci<sup>360</sup> in Italia è stato di poco superiore a 1 milione di tonnellate (Figura 28), con un incremento del 31,5% rispetto al 2020 e un sostanziale recupero dei valori 2019 (-0,3%). Nel periodo 2016-2019 si era registrato un incremento del +6,2% (CAGR +2,0%), mentre il CAGR per il periodo 2016 – 2021 è pari a: 1,1%.

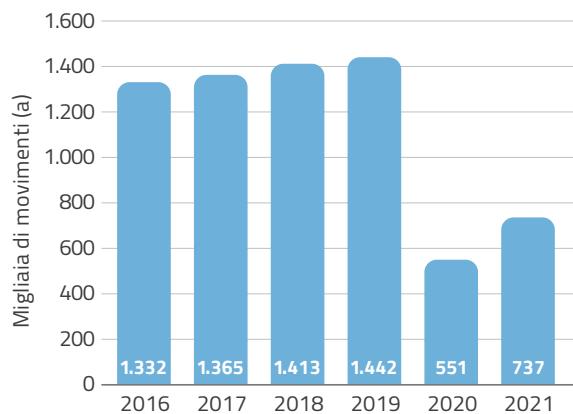
La Figura 29-successiva riporta i primi 15 aeroporti italiani per traffico merci nel 2021, dalla quale può evincersi la predominanza degli aeroporti di Milano Malpensa e Roma Fiumicino, che hanno movimentato l'80,2% delle merci complessive.

359 Il documento "Dati di traffico" di ENAC, da cui sono tratti questi dati, definisce "movimento" il decollo o atterraggio di un aeromobile su un aeroporto, e specifica che nella rilevazione del traffico aeroportuale l'arrivo e la partenza di uno stesso aeromobile danno luogo a due movimenti. Si veda la terminologia a pag. 29 del documento, disponibile al link <https://www.enac.gov.it/pubblicazioni/dati-di-traffico-2021>.

360 Il documento "Dati di traffico" di ENAC, da cui sono tratti questi dati, definisce "merce" il materiale trasportato su un aeromobile, comprese valige diplomatiche e colli urgenti, escluse posta, provviste di bordo e bagagli dei passeggeri e dell'equipaggio. Si veda la terminologia a pag. 29 del documento, disponibile al link <https://www.enac.gov.it/pubblicazioni/dati-di-traffico-2021>

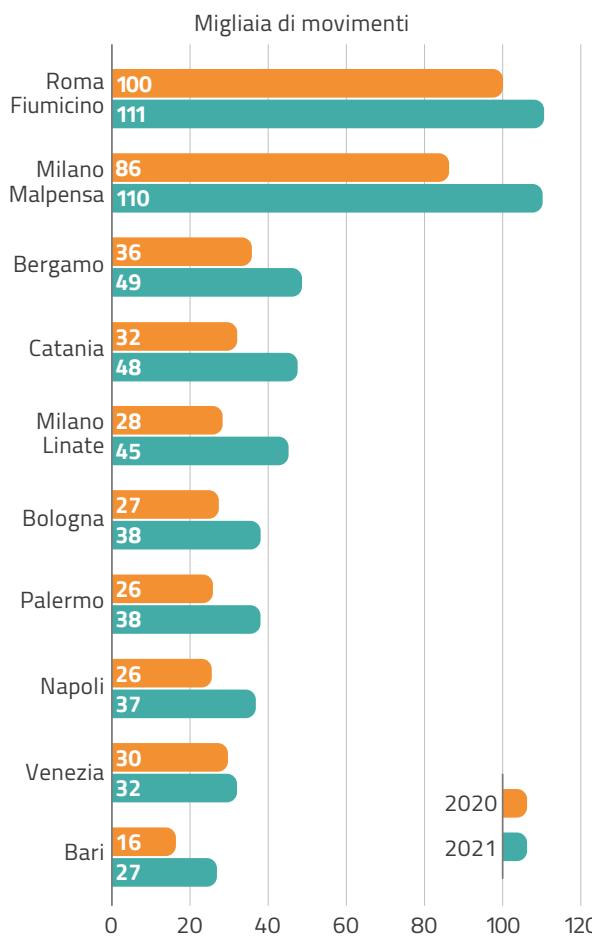


**Figura 26. Andamento movimenti di aeromobili**  
Anni 2016-2021



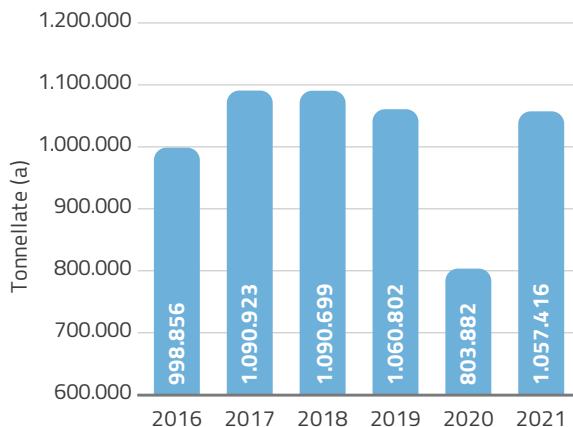
Fonte: Elaborazioni ART su dati ENAC; ENAC *Dati di traffico*, vari anni  
(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*.

**Figura 27. Movimenti di aeromobili per aeroporto**  
Anni 2020-2021

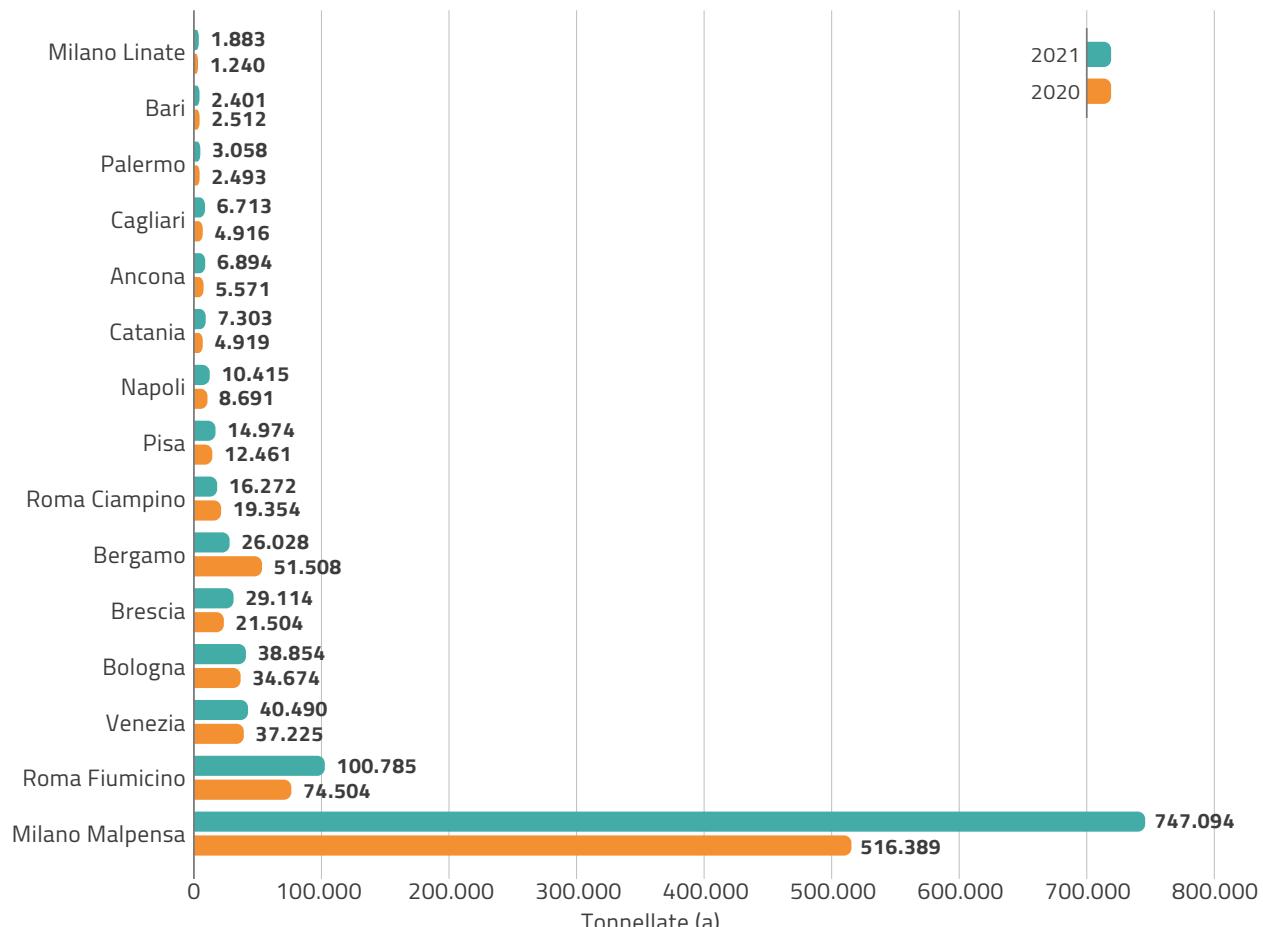


Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, *Dati di traffico*, vari anni  
(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*

**Figura 28. Andamento traffico merci – Anni 2016-2021**



Fonte: Elaborazioni ART su dati ENAC; ENAC *Dati di traffico*, vari anni  
(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*; al netto del servizio postale

**Figura 29. Tonnellate di merci per aeroporto – Anni 2020-2021**

Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, *Dati di traffico*, vari anni

(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*

Focalizzando l'attenzione sul traffico passeggeri, e in particolare sulla loro destinazione, si rileva che dal 2016 al 2019 i passeggeri con Origine e Destinazione<sup>361</sup> (di seguito: O/D) nazionale erano cresciuti del 6,9% (CAGR 2,2%), quelli con O/D UE (escluso nazionali e inclusi spostamenti UK) del 19,5% (CAGR 6,1%), mentre gli spostamenti con O/D extra UE hanno registrato un incremento del 32,9% (CAGR 9,9%).

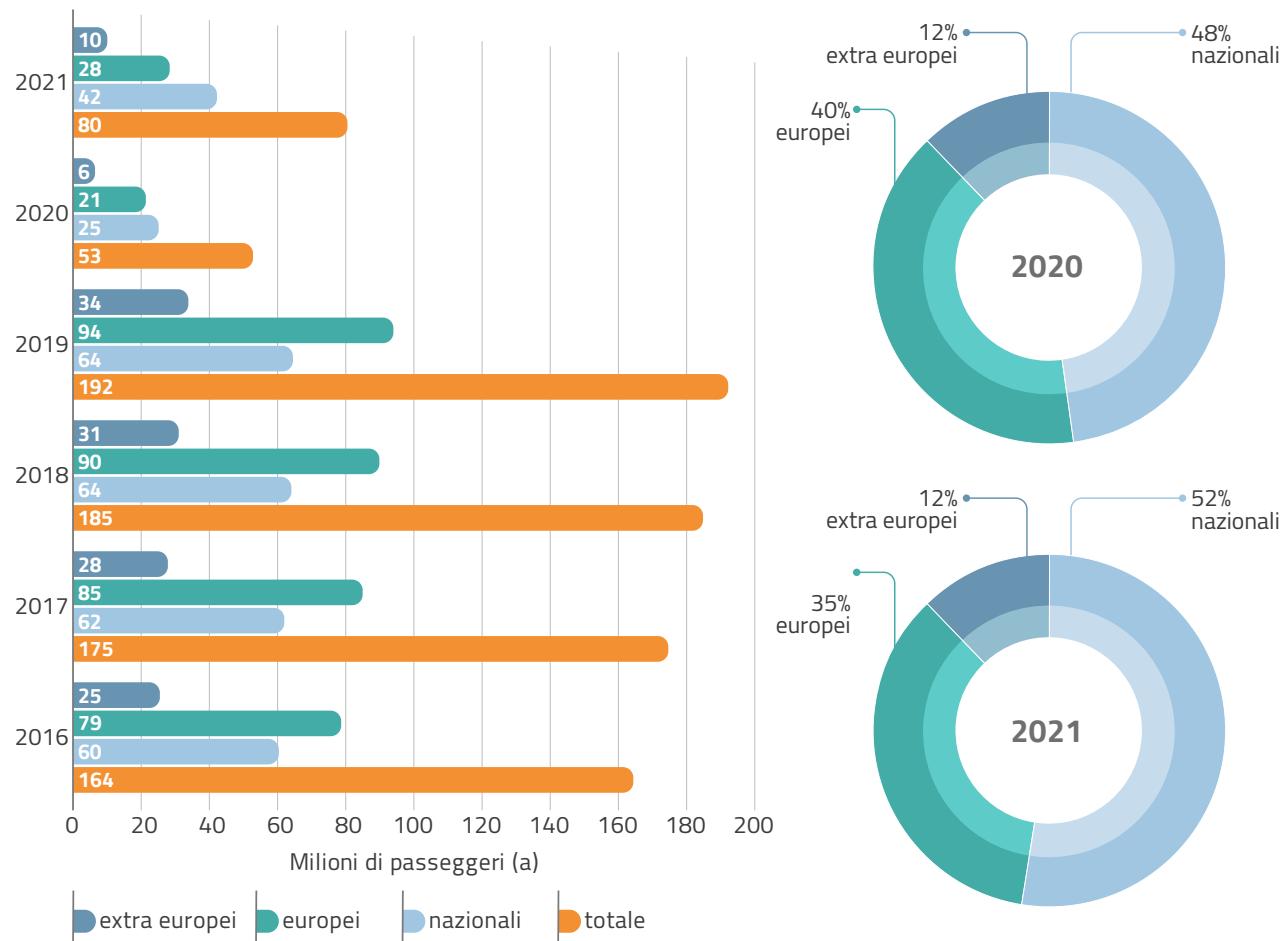
Nel periodo dal 2016 al 2021, caratterizzato (nel biennio 2020-2021) dallo shock esogeno del covid-19, i passeggeri con O/D nazionale sono diminuiti del -30,1% (CAGR -6,9%), quelli con O/D UE (escluso nazionali e inclusi spostamenti UK) del -64% (CAGR -18,5%), mentre gli spostamenti con O/D extra UE hanno registrato un incremento del -60,6% (CAGR -17%).

Nella Figura 31, è riportata l'incidenza del traffico aeroportuale nazionale e internazionale per ciascun aeroporto nel 2021. Dalla rappresentazione emerge la prevalenza del traffico nazionale, come da Tabella 14. Tuttavia, la ripartizione non è simmetrica. Dei primi 10 aeroporti per traffico passeggeri, Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Bergamo Orio al serio, Bologna Borgo Panigale, Napoli Capodichino, e Venezia Tessera vedono una prevalenza dei passeggeri con origine destinazione internazionale su quella nazionale.

361 Ossia luogo di partenza (c.d. "Origine") e luogo di arrivo (c.d. "Destinazione").



**Figura 30. Passeggeri suddivisi per ambito di origine/destinazione – Anni 2016-2021**



Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, *Dati di traffico*, vari anni

(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*

La Figura 32 riporta i primi 10 aeroporti italiani che nel 2021 hanno avuto il maggior numero di passeggeri per traffico commerciale nazionale e il relativo dato del 2020. Ai primi posti si notano Roma Fiumicino e Milano Malpensa poiché l'elevata incidenza del traffico internazionale sul nazionale è controbilanciata dal valore assoluto dei passeggeri trasportati, essendo i due scali (cfr. Tabella 14) quelli dai quali transitano il maggior numero di passeggeri.

Nella Figura 33 sono riportati i primi 10 aeroporti italiani, nel 2021, per traffico di passeggeri internazionali. Dalla Figura si evince un incremento relativo di ciascun aeroporto rispetto al 2020.

Considerando ora le tipologie di compagnie aeree che transitano negli aeroporti italiani, nel confronto fra il 2021 e il 2020, in entrambi i segmenti (nazionale e internazionale), la quota di mercato in termini di pax trasportati dei vettori *low-cost* risulta crescente rispetto a quelli tradizionali.

La prevalenza delle compagnie *low-cost* rispetto ai vettori aerei tradizionali è confermata osservando le prime 10 compagnie aeree operanti in Italia e il loro peso relativo in relazione al totale del traffico. In particolare, Ryanair domina il trasporto aereo, con una quota di poco superiore a un terzo del mercato, mentre la seconda compagnia per quota di mercato – Wizz Air – è ben distante, con un'incidenza dell'8,5%. Il vettore tradizionale Alitalia è invece terzo per quota di mercato.

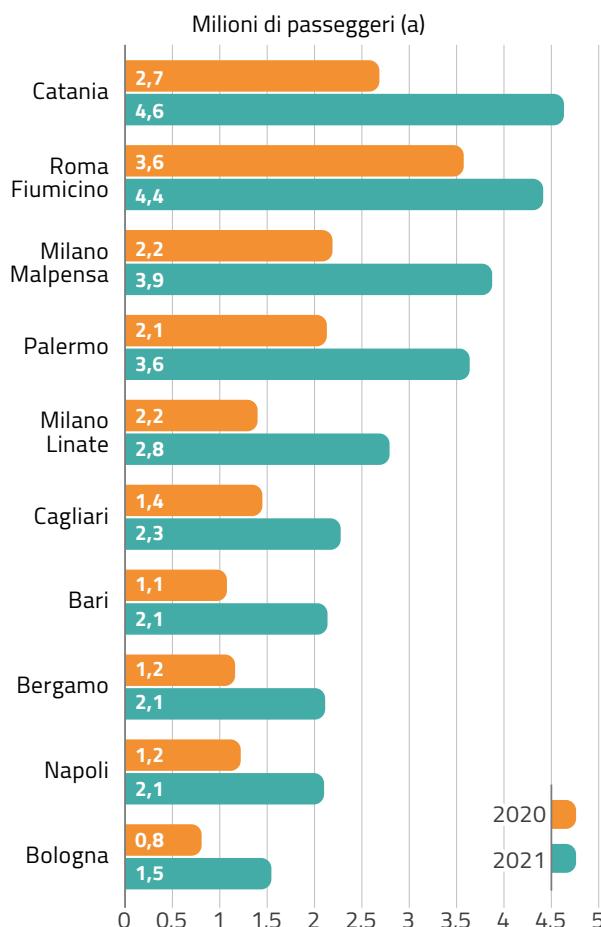
Figura 31. Mappa aeroporti pax nazionali e internazionali – Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, 2022, *Dati di traffico*, 2021

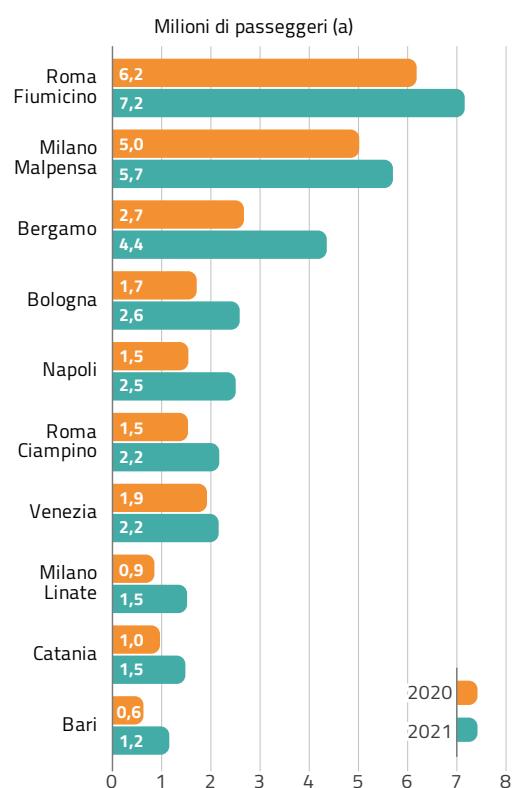


**Figura 32. Principali 10 aeroporti italiani per passeggeri traffico commerciale nazionale**  
Anni 2020-2021



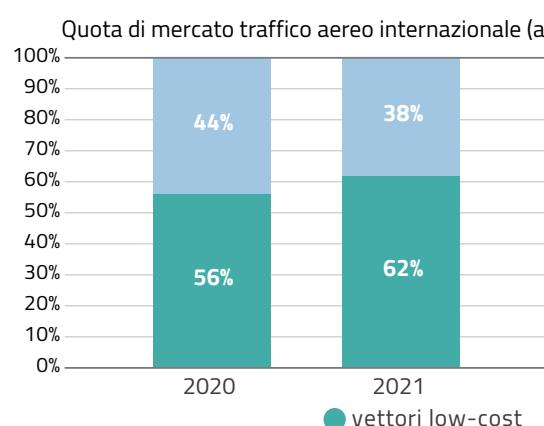
Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, *Dati di traffico*, vari anni  
(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*

**Figura 33. Principali 10 aeroporti italiani per passeggeri traffico commerciale internazionale**  
Anni 2020-2021

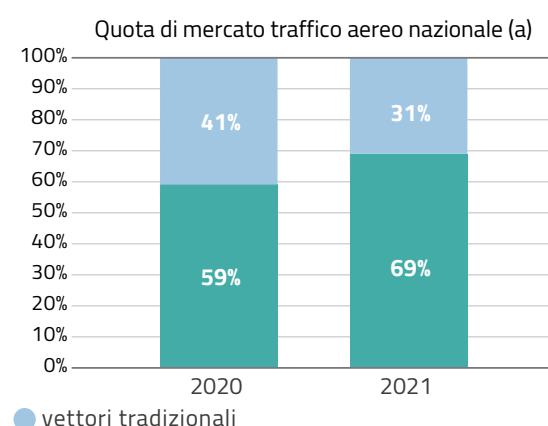


Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, 2022, *Dati di traffico*, 2021  
(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*

**Figura 34. Traffico aereo nazionale e internazionale: ripartizione tra tradizionale e *low cost* – Anni 2020-2021**



Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, 2022, *Dati di traffico*, 2021  
(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*





**Tabella 15. I primi 10 operatori in Italia in base al n. totale di passeggeri trasportati, e il rapporto col totale del traffico – Anno 2021**

Vettore	Passeggeri 2021 (a)	Rapporto con il totale del traffico 2021 (a)
Ryanair	20.709.897	34,8%
Wizz Air Hungary Ltd	5.062.918	8,5%
Alitalia Societa Aerea Italiana S.p.A.	4.929.667	8,3%
EasyJet Europe Airline GmbH	4.835.309	8,1%
Volotea, S.L.	2.499.654	4,2%
Malta Air	1.568.888	2,6%
Deutsche Lufthansa AG	1.565.706	2,6%
Vueling Airlines	1.551.798	2,6%
Air France	1.339.825	2,3%
Italia Trasporto Aereo S.p.A.	1.318.942	2,2%

Fonte: elaborazione ART su dati ENAC; ENAC, 2022, *Dati di traffico*, 2021

(a) Dati riferiti ai servizi di linea e *charter*. Ai fini di una corretta graduatoria, i passeggeri dei voli nazionali sono conteggiati solo IN PARTENZA.

Nella **Tabella 16** che segue sono riportati per gli aeroporti che hanno adottato i modelli tariffari disciplinati da ART alcuni elementi informativi relativi a: (i) ciclo regolatorio; (ii) periodo tariffario; (iii) regolazione ART applicata; (iv) modello tariffario; (v) regime di proroga.

**Tabella 16. Aeroporti con sistema tariffario ART**

Gestore	Aeroporto/i	Ciclo regolatorio	Periodo tariffario	Regolazione ART	Modello	Proroga
ADP	Bari, Brindisi, Foggia, Taranto	1	2019-2022	Del. n. 92/2017	2	no
SACBO	Bergamo	1	2017-2020	Del. n. 64/2014	1	sì
ADB	Bologna	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	1	no
SOGAER	Cagliari	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	2	no
SAC	Catania	1	2017-2020	Del. n. 64/2014	1	sì
TOSCANA AEROPORTI	Firenze	2	2019-2022	Del. n. 92/2017	3	no
AGS	Genova	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	3	no
SACAL	Lamezia Terme	1	2016-2019	Del. n. 64/2014	3	sì (a)
GESAC	Napoli	1	2016-2019	Del. n. 64/2014	1	sì
GEASAR	Olbia	2	2019-2022	Del. n. 92/2017	3	no
GESAP	Palermo	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	1	no
SOGEAP	Parma (b)	1	2019	Del. n. 92/2017	3	sì (a)
TOSCANA AEROPORTI	Pisa	2	2019-2022	Del. n. 92/2017	1	no
SAGAT	Torino	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	2	no
AERTRE	Treviso	1	2019-2022	Del. n. 92/2017	2	no
AFVG	Trieste	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	3	no
AdV	Verona	2	2020-2023	Del. n. 92/2017	2	no

Fonte: elaborazione ART

(a) Il gestore aeroportuale ha presentato istanza di proroga, in corso di valutazione da parte degli Uffici

(b) La proposta tariffaria di SOGEAP relativa al 2° ciclo regolatorio è stata dichiarata non conforme con delibera n. 30/2022



## 2.2 ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI SU UN CAMPIONE DI AEROPORTI

La [Figura 35](#) mostra il costo sopportato da una compagnia aerea per i servizi regolati<sup>362</sup> nel periodo estivo di picco per un aeromobile Boeing 737-800 (MTOW=79 ton) con 151 passeggeri (ipotesi *load factor* 80%)<sup>363</sup>.

Molti aeroporti hanno mantenuto le tariffe 2020. Negli aeroporti di Roma, Venezia e Pisa si registra una diminuzione di qualche punto percentuale dell'importo complessivo per i servizi regolati; invece, a Bari e Cagliari si registrano aumenti significativi di tale importo (rispettivamente, +7% e +21%).

Per le analisi che seguono, è stato individuato un campione corrispondente, nel 2021, al 76,9% del totale dei passeggeri<sup>364</sup>. Con riferimento al campione individuato, è possibile osservare una sostanziale invarianza, fra l'anno 2020 e il 2019, nella composizione dei ricavi.

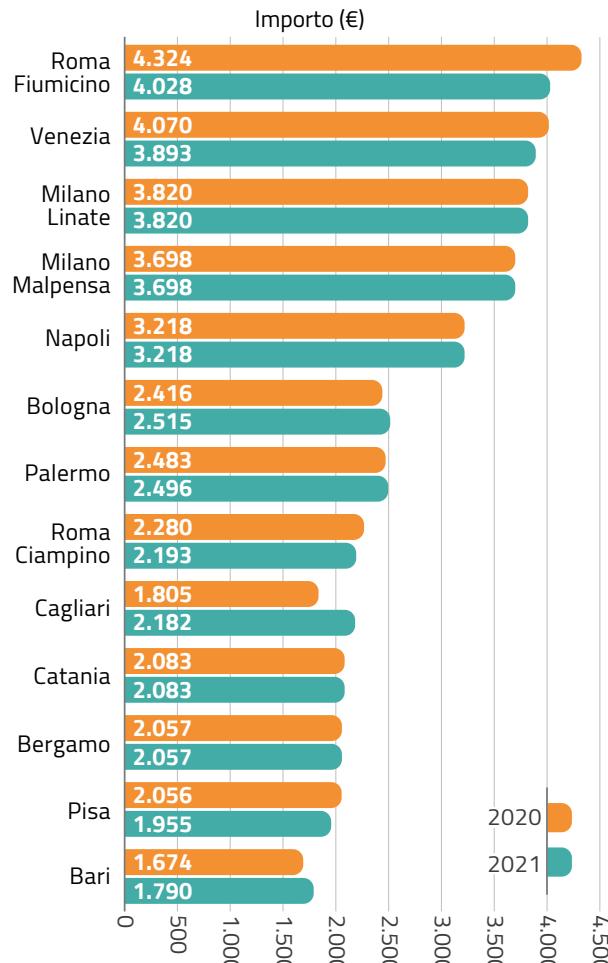
Nel 2020, il peso delle attività *aviation*<sup>365</sup> del campione sul totale dei ricavi, che è in media pari al 68%, oscilla, per singolo gestore, da un minimo del 52% a un massimo dell'83%. Il valore delle attività *non aviation*<sup>366</sup> del campione sul totale dei ricavi è mediamente circa il 32% e varia, per singolo gestore, da un minimo del 17% a un massimo del 48%.

La [Figura 36](#) riporta l'incidenza delle due componenti sui ricavi degli aeroporti del campione osservato.

Il valore della produzione<sup>367</sup> degli aeroporti del campione considerati nel loro insieme passa, nel 2020, da 2.795 a 1.004 milioni di euro con un decremento del -64%. I costi della produzione degli aeroporti del campione passano, nel 2020, da 1.991 a 1.414 milioni di euro con un decremento del -29%.

Nella [Figura 39](#) è riportata la rappresentazione dei costi e del valore della produzione per l'anno 2020 per i singoli aeroporti del campione osservato.

**Figura 35. Benchmark nazionale sui diritti aeroportuali Anni 2020-2022**



Fonte: elaborazione ART

(a) Non comprende addizionale comunale, tassa sul rumore e PNSAC

362 Sono "attività o prodotti regolati" (anche detti "*aviation*" o aeroportuali) le prestazioni erogate dal gestore a fronte del pagamento dei diritti aeroportuali e dei corrispettivi soggetti a regolazione tariffaria per disposizione normativa o regolamentare. Per un elenco dettagliato, si vedano le prestazioni elencate al paragrafo 27.6 (pag. 80) del documento di consultazione di cui alla delibera n. 80/2022, disponibile al link [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/05/All.-A-delibera-n.-80\\_2022.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/05/All.-A-delibera-n.-80_2022.pdf).

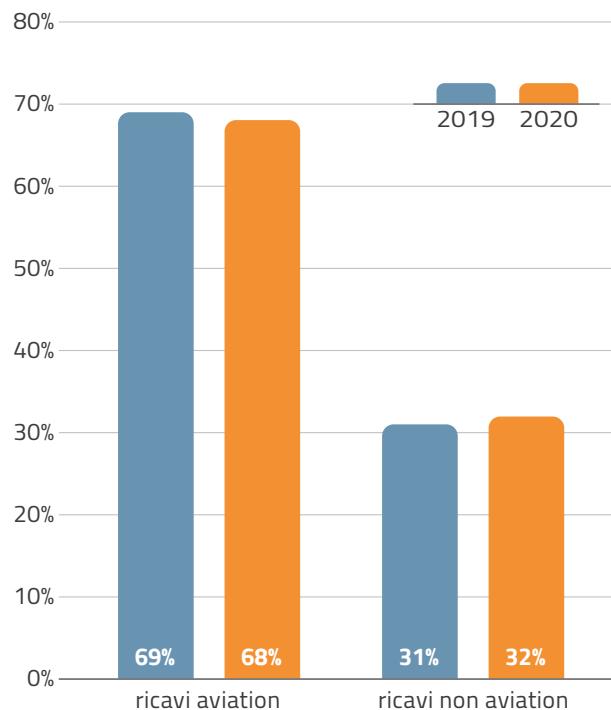
363 Assunzioni di calcolo: volo commerciale intraUE in partenza alle 14:30 del giorno 05/08/2021 previa sosta di 3 ore, solo passeggeri originanti, rapporto adulti/bambini 9:1.

364 Sono stati considerati i seguenti gestori aeroportuali: SACBO (Orio al Serio), Aeroporto di Bologna, SAC (Catania), Toscana Aeroporti (Firenze, Pisa), SEA (Milano Malpensa e Linate), GESAC (Napoli e Salerno), GESAP (Palermo), ADR (Roma Fiumicino e Ciampino), SAGAT (Torino) e SAVE (Venezia). Le elaborazioni riportate sono state effettuate sulla base dei dati di bilancio dei singoli gestori.

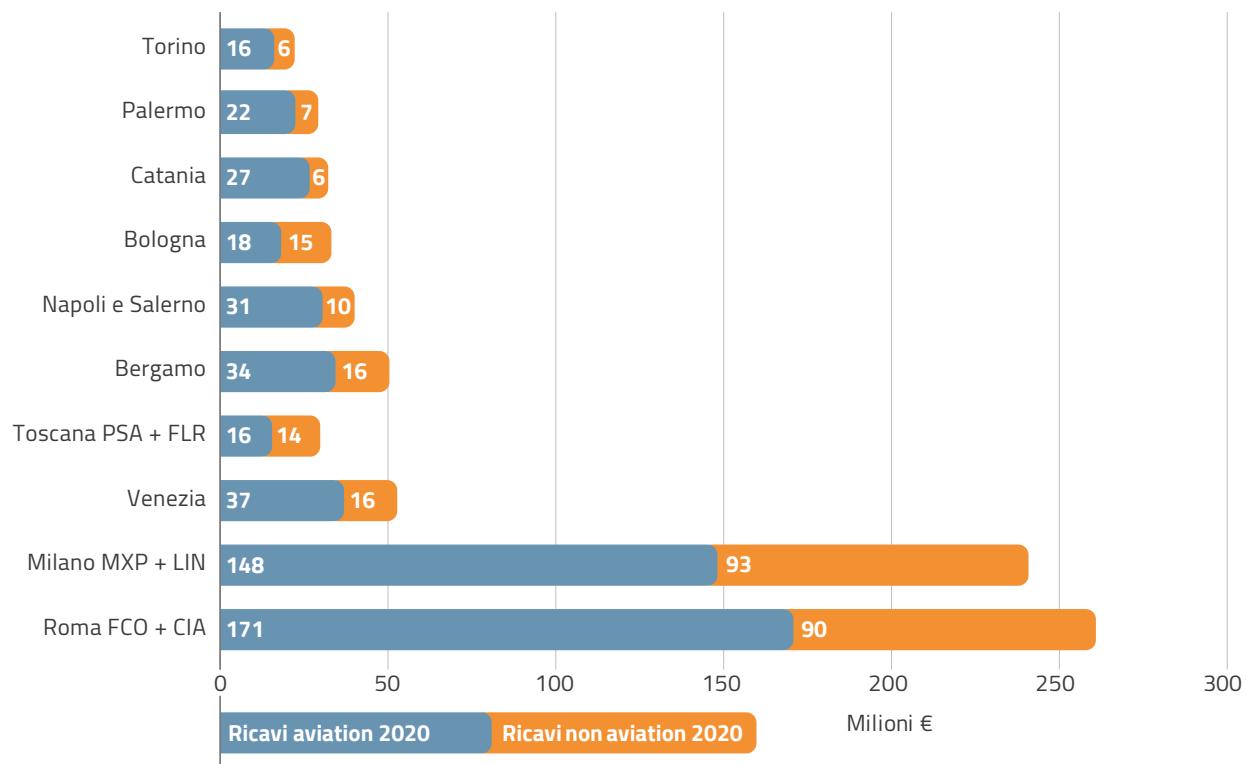
365 La voce *aviation*, per Torino, comprende anche i ricavi da subconcessione di spazi a tariffa regolamentata (classificati nei bilanci precedenti tra le subconcessioni spazi e attività *extra-aviation*).

366 Attività o prodotti non regolati (anche detti "non aviation" o accessori) che sono definite da ART (cfr. punto 7 della misura 1, a pag. 8, del documento di consultazione di cui alla delibera n. 80/2022 disponibile al link [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/05/All.-A-delibera-n.-80\\_2022.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/05/All.-A-delibera-n.-80_2022.pdf)) come quelle prestazioni di natura commerciale non rientranti tra le attività regolate, fornite dal gestore aeroportuale all'interno del sedime aeroportuale, ancorché prodotte fuori dallo stesso, agli utenti dell'aeroporto, ai passeggeri o ad altri soggetti, per le quali sono possibili da parte dello stesso gestore forme di controllo sull'accesso alle infrastrutture.

367 Voce differente rispetto alla somma dei ricavi *aviation* e *non aviation*, in quanto può comprendere ricavi di altra natura.

**Figura 36. Composizione percentuale dei ricavi *aviation* e *non aviation* – Anni 2019-2020**

Fonte: elaborazione ART su *database AIDA*, Bureau van Dijk; dati di bilancio delle società del campione, vari anni

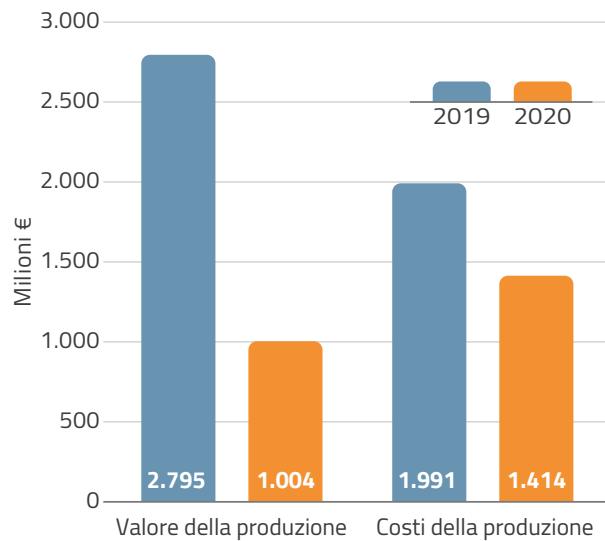
**Figura 37. Ammontare dei ricavi *aviation* e *non aviation* – Anno 2020**

Fonte: elaborazione ART su *database Bureau van Dijk*; dati di bilancio delle società del campione, 2019



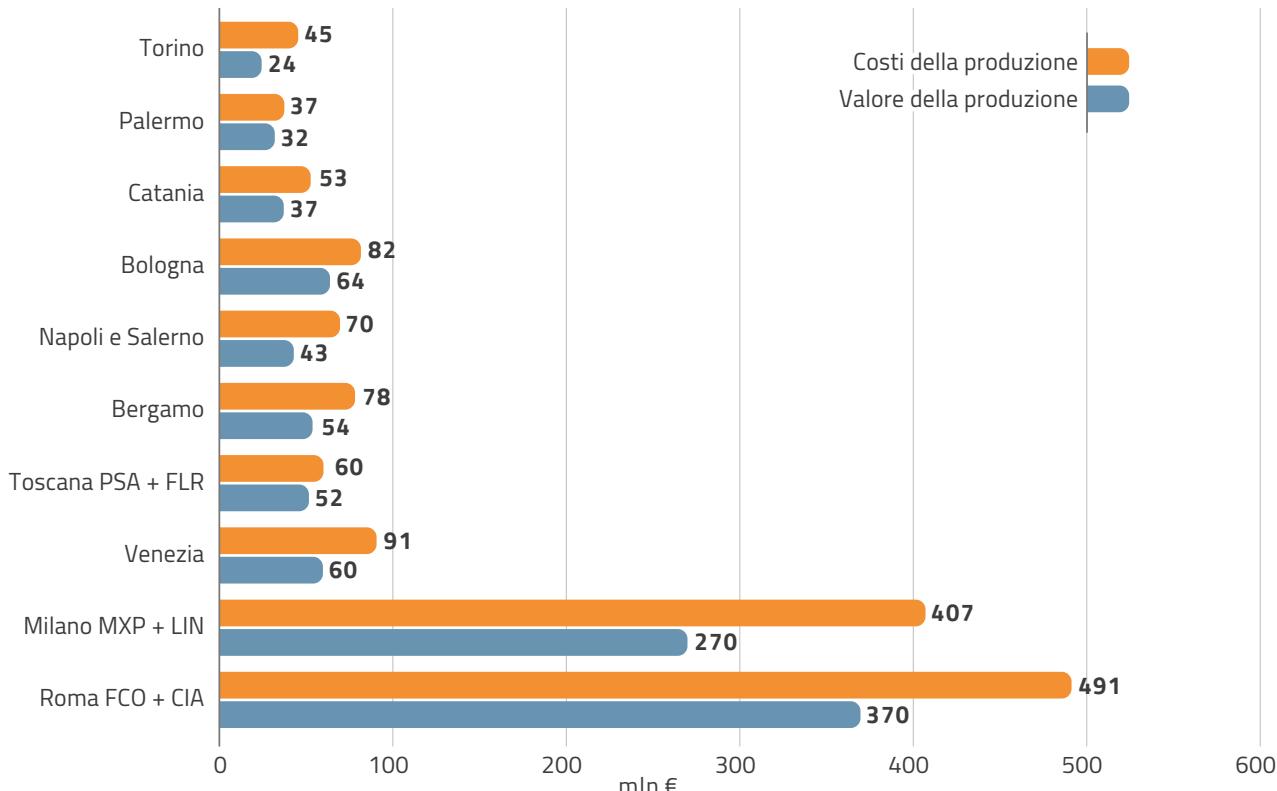
**Figura 38. Totale di valore e costi della produzione**

Anni 2019-2020



Fonte: elaborazione ART su *database* Bureau van Dijk; dati di bilancio delle società del campione, vari anni

**Figura 39. Valore della produzione – Anno 2020**



Fonte: elaborazione ART su *database* Bureau van Dijk; dati di bilancio delle società del campione, 2019

## 3. IL SETTORE AUTOSTRADALE



Tali dati si riferiscono alle concessioni autostradali in capo alla DGVCA del MIMS.

### 3.1 CARATTERISTICHE INFRASTRUTTURALI E TRAFFICO

L'estensione della rete autostradale in esercizio, a pedaggio e non a pagamento, e dei trafori in Italia è pari a 7.314,7 km. Come si può notare dalla mappa mostrata, la rete, gestita da diverse società, indicate con differenti colorazioni, si estende per tutta la penisola e insiste anche sulla Sicilia, mentre la Sardegna non ha una dotazione autostradale; inoltre, la rete è più densa, anche a causa della conformazione orografica italiana, nel nord del Paese.

Contestualizzando la rete autostradale italiana con quella di altri Paesi europei, la dotazione infrastrutturale italiana appare ben proporzionata, anche in relazione alle dimensioni del territorio su cui insiste. Tuttavia, è necessario sot-

tolineare che la rete italiana, nei dati forniti in [Tabella 17](#), di fonte Eurostat, non ricomprende i circa 300 km di raccordi autostradali di Anas (cfr. *infra*): questo a causa della differente definizione statistica di "autostrada".

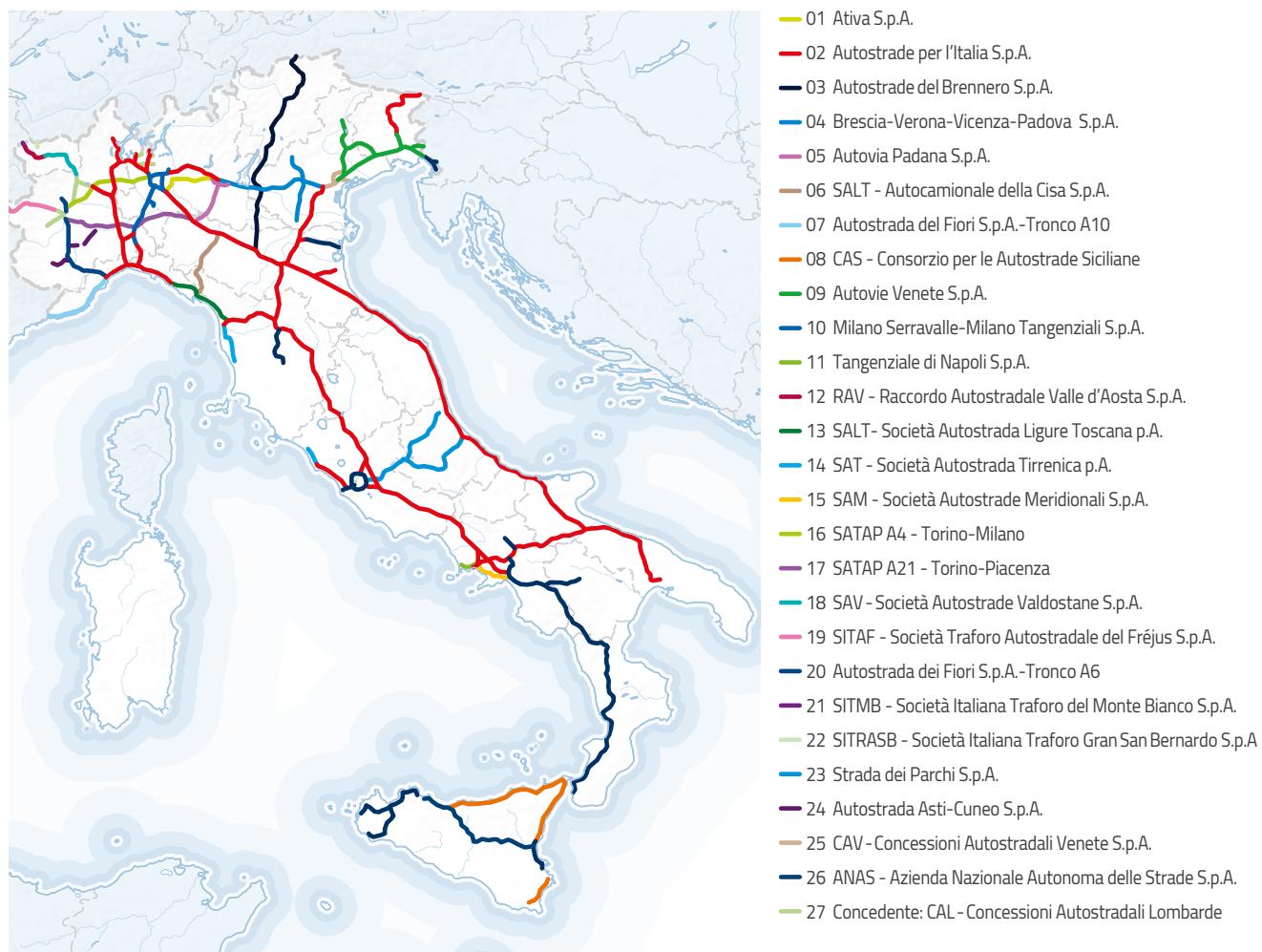
Le autostrade italiane sono per la maggior parte a pagamento: si tratta di 5.995 km di rete e circa 25 km di trafori, ossia circa l'82% del totale.

Per quanto riguarda la rete autostradale a pagamento, essa è attualmente in gestita da 23 società concessionarie, che gestiscono la rete sulla base di 26 concessioni<sup>368</sup>, con scadenze molto diversificate tra di loro.

<sup>368</sup> La società SATAP gestisce le due concessioni A4 e A21; a partire dal 2018, a società SALT gestisce sia il tronco Ligure-Toscano sia il tronco Autocisa, mentre Autostrada dei fiori sia il tronco A10 sia il tronco A6 (ex Autostrada Torino-Savona).



**Figura 40. Mappa della rete autostradale italiana in esercizio**



Fonte: elaborazione ART; dati riferiti al 2021

**Tabella 17. Estensione della rete autostradale in alcuni Paesi europei**

Paesi	km in esercizio
Spagna	15.585 (a)
Germania	13.183
Francia	11.671
Italia	6.966 (a)
Regno Unito	3.838 (a)
Portogallo	3.065
Paesi Bassi	2.790
Svezia	2.133

Fonte: Eurostat: dati riferiti al 2019  
(a) ultimo dato disponibile al 2018

Sebbene le società concessionarie siano numerose, tanto che, se la rete fosse equamente suddivisa tra di esse, tale suddivisione porterebbe al rispetto degli ambiti ottimali di gestione stabiliti da ART con delibera n. 70/2016<sup>369</sup>, la rete è suddivisa in maniera altamente disomogenea (Figura 41).

<sup>369</sup> La misura di regolazione contenuta nell'allegato 1 a tale delibera prevede, al punto 2, che costituiscono "ambiti ottimali di gestione" delle tratte autostradali quelli corrispondenti a una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 km, e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 km.

**Tabella 18. La rete autostradale italiana in concessione a pagamento (esclusi i trafori internazionali)**

Società concessionarie autostradali	Km di rete in esercizio	Data di scadenza
ASPI – Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.857,5	31/12/2038
Autostrada del Brennero S.p.A.	314,0	30/04/2014 (a)
CAS – Consorzio per le Autostrade Siciliane	298,4	31/12/2030
SATAP S.p.A.	291,9	30/06/2017 (b) (tronco A21) 31/12/2026 (tronco A4)
SdP – Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	31/12/2030
SALT– Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A.	255,9	31/12/2031 (tronco Autocisa) 31/07/2019 (b) (tronco Ligure-Toscano)
AdF – Autostrada dei Fiori S.p.A.	244,2	30/11/2021 (b) (tronco A10) 31/12/2038 (tronco A6)
BR-PD – Autostrada Brescia–Verona–Vicenza–Padova S.p.A.	235,6	31/12/2026
SAAV – Autovie Venete S.p.A.	210,2	31/03/2017 (a)
MI-SERR – Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	31/10/2028
ATIVA S.p.A.	155,8	31/08/2016 (b)
AUTOPAD – Autovia padana S.p.A.	105,5	22/12/2042
CAV – Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	31/12/2032
SITAF – Società Traforo Autostradale del Frejus S.p.A.	72,8	31/12/2050
SAV –Società Autostrade Valdostane S.p.A.	67,4	31/12/2032
Società di progetto Brebemi S.p.A.	62,1	22/01/2040
AT-CN – Società Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.	55,7	11/8/2035
SAT – Società Autostrada Tirrenica S.p.A.	54,6	31/12/2046
SAM – Società Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	31/12/2012 (b) 01/07/2060 (30 anni dalla data di entrata in esercizio dell'intero collegamento autostradale)
APL – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.	41,5	
TE – Tangenziale Esterna S.p.A.	33,0	16/05/2065
RAV – Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	31/12/2032
TaNa – Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	31/12/2037
<b>Totale</b>	<b>5.994,9</b>	

Fonte: Relazione annuale DVGCA; dati riferiti al 2019

(a) Approvato dal CIPE lo schema di Accordo di Cooperazione per la gestione in house

(b) In fase di nuovo affidamento

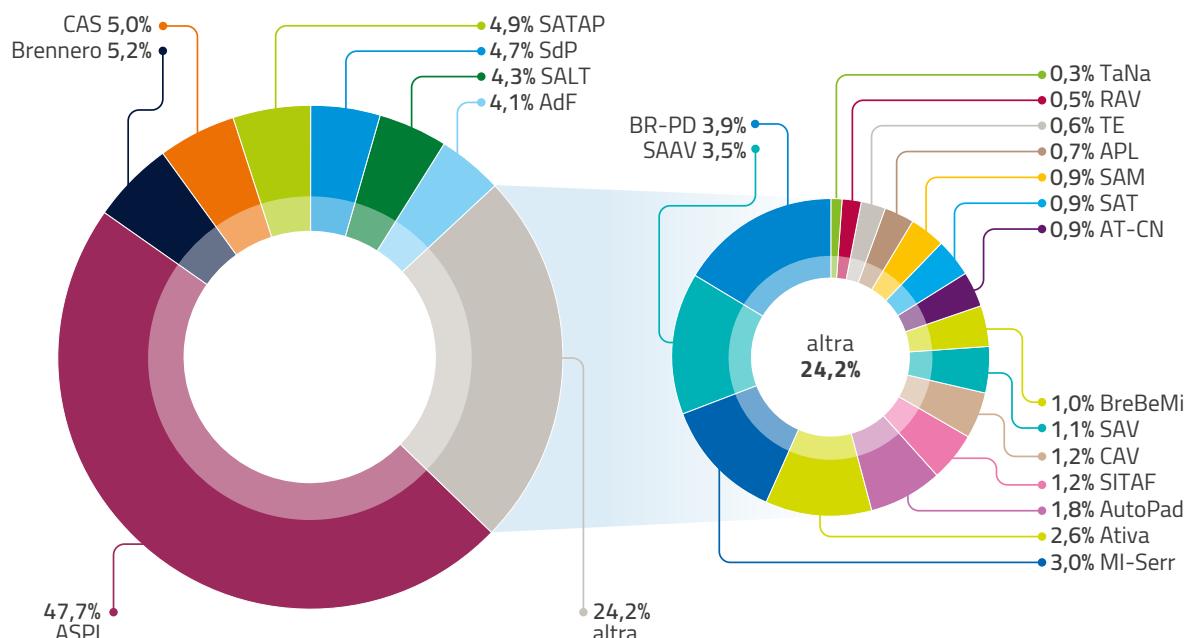
Quasi il 48% della rete (2.857,5 km) è infatti gestita da Autostrade per l'Italia, mentre la seconda impresa per rete gestita è Autostrada del Brennero (314 km), con una quota del 5,2%, che gestisce quindi poco più di un decimo della rete gestita da ASPI. Oltre ad autostrada del Brennero, solo altre 5 imprese gestiscono una percentuale di rete superiore al 4% del totale della rete a pedaggio. All'estremo opposto, vi sono le 7 imprese che gestiscono meno dell'1% della rete, con Tangenziale di Napoli che gestisce la rete più corta, pari a 20 km.

Tra le autostrade italiane a pagamento vi sono anche i tre trafori internazionali, il cui pedaggio non è regolato da ART, in quanto stabilito sulla base di accordi internazionali, ma che sono sottoposti alla regolazione ART sia per quanto riguarda il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali<sup>370</sup> sia per quanto riguarda la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali (c.d. subconcessioni)<sup>371</sup>.

<sup>370</sup> Si veda, in proposito, la delibera n. 59/2022.<sup>371</sup> Si faccia riferimento al procedimento avviato con delibera n. 77/2021.



**Figura 41. La concentrazione della gestione della rete autostradale a pedaggio (trafori esclusi)**



Fonte: Elaborazione ART su dati Relazione annuale DVGCA; dati riferiti al 2019.

Per quanto riguarda le autostrade non soggette a pagamento, che sono gestite da ANAS, anch'esse sono soggette alla regolazione di ART sia per il contenuto minimo dei diritti degli utenti sia per i bandi per le subconcessioni. ANAS gestisce una rete che è in gran parte localizzata nel centro-sud dell'Italia, ed è di dimensione rilevante, pari a poco meno della metà della rete gestita da ASPI.

**Tabella 19. I trafori internazionali nella rete autostradale italiana a pagamento**

I trafori	Km di rete in esercizio
SITAF – Società Traforo Autostradale del Frejus S.p.A.	6,8
SITRASB – Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A.	12,8
SITMB – Società Italiana Traforo del Monte Bianco S.p.A.	5,8
<b>Totale</b>	<b>25,4</b>

Fonte: Relazione annuale DVGCA; dati riferiti al 2019.

372 Il pedaggio, ossia quanto l'utente corrisponde al concessionario per l'utilizzo dell'autostrada, è generalmente determinato dalla moltiplicazione della tariffa unitaria per i km percorsi dal veicolo. Tuttavia, in alcune tratte autostradali definite "sistemi aperti", il cliente non ritira il biglietto che permette di stabilire il percorso effettivamente compiuto dall'utente: di conseguenza, la percorrenza in km è definita forfettariamente, sulla base di lunghezze predefinite stabilite con l'approvazione del concedente, ossia il MIMS (o CAL S.p.A., nel caso di TE, APL e Brebemi).

373 Vi sono 5 classi di veicoli, definite sulla base di elementi fisicamente misurabili quali la sagoma - cioè l'altezza del veicolo sulla perpendicolare dell'asse anteriore - per i veicoli a 2 assi (classi A, B), ed il numero degli assi, per i veicoli o convogli con più di due assi (classi 3, 4, 5).

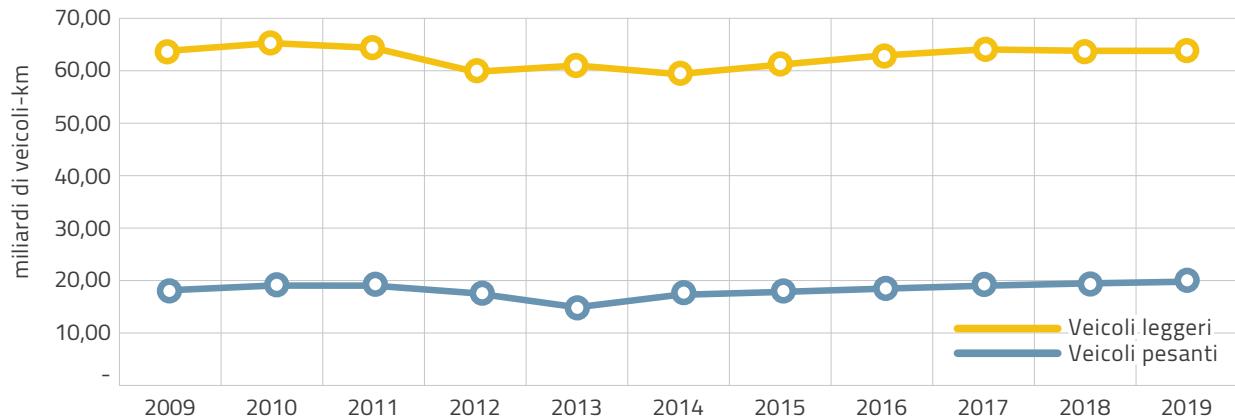
**Tabella 20. La rete autostradale gestita da ANAS S.p.A.**

Rete autostradale - ANAS	Km di rete in esercizio
Autostrade in gestione diretta	939,3
Raccordi autostradali	355,1
<b>Totale</b>	<b>1.294,4</b>

Fonte: sito web di ANAS, ([www.stradeanas.it/it/le-strade/la-rete-anas](http://www.stradeanas.it/it/le-strade/la-rete-anas)), aggiornato al 07/01/2022

Per quanto riguarda le autostrade a pagamento regolate da ART, la tariffa unitaria che viene pagata dagli utenti per ogni km percorso<sup>372</sup> è differente a seconda si utilizzi un veicolo "leggero", oppure un veicolo "pesante"<sup>373</sup>.

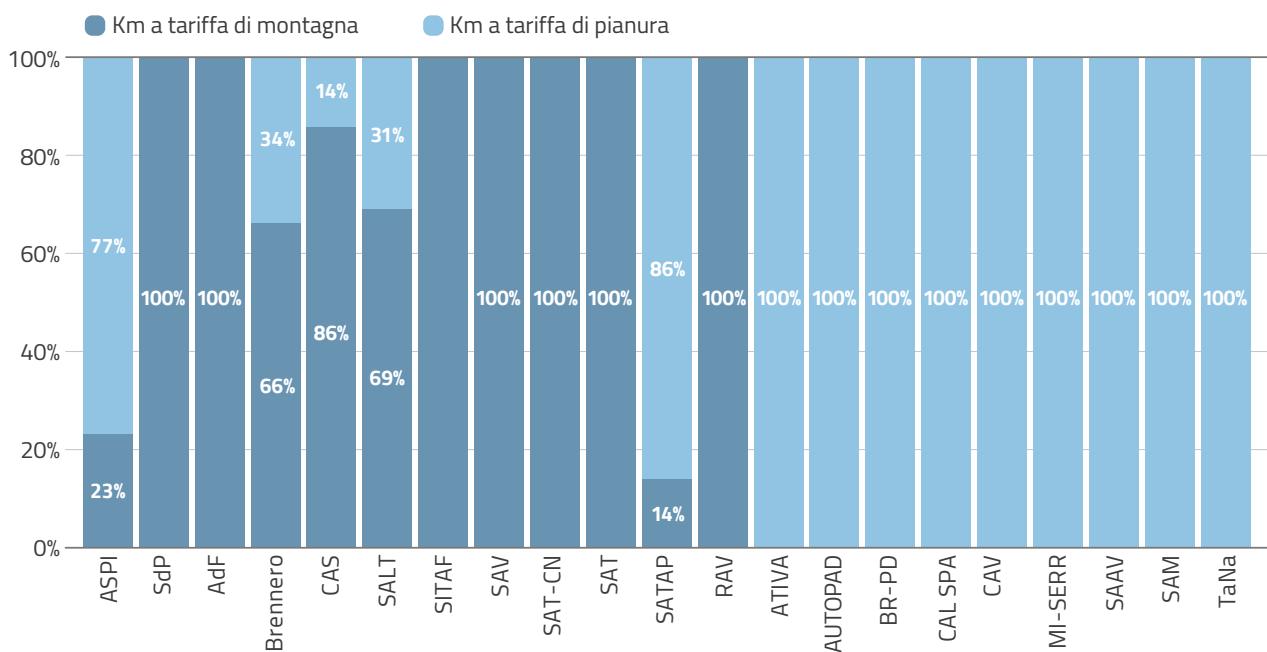
Circa tre quarti del traffico, che viene misurato in veicoli-km, è composto da traffico leggero. La **Figura 42** mostra l'evoluzione del traffico nelle autostrade a pedaggio Italiane, che è sostanzialmente stabile, soprattutto per quanto riguarda i veicoli pesanti.

**Figura 42. Evoluzione dei volumi di traffico nelle autostrade a pedaggio italiane per tipologia di veicolo**

Fonte: Relazione annuale DVGCA<sup>374</sup> – vari anni

Un altro elemento che differenzia la tariffa unitaria è l'appartenenza della tratta percorsa alla classe "di pianura" o "di montagna"; tale classificazione è distribuita in ma-

niera molto variabile tra le concessionarie autostradali, come si nota dalla seguente Figura 43<sup>375</sup>.

**Figura 43. Percentuale di rete classificata di montagna/pianura – Anno 2021**

Fonte: Database ART. CAL contiene i dati di rete di Brebemi, TE e APL

374 I dati economici e di traffico a fonte DVGCA non includono quelli relativi ai concessionari con concedente CAL.

375 In proposito, è necessario un chiarimento. La differenziazione ai fini tariffari tra rete di pianura/montagna e veicoli leggeri/pesanti afferisce al modo in cui la tariffa media unitaria viene "modulata" per tenere conto di tali caratteristiche. Tale tariffa media unitaria è determinata, secondo il sistema tariffario ART, a partire dalle componenti tariffarie di gestione, di costruzione e per oneri integrativi. La componente tariffaria di gestione è finalizzata a permettere il recupero, al netto dell'incremento di produttività da efficientamento, dei costi operativi, comprensivi di quelli relativi alla manutenzione e di quelli cd "incrementali", ossia legati ai nuovi investimenti (come, ad esempio, la manutenzione) e alle sopravvenienze legislative e regolamentari, nonché dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli asset di funzionamento per la gestione della concessione, non reversibili in favore del concedente al termine del rapporto concessorio. La componente tariffaria di costruzione è finalizzata a permettere il recupero dei costi di capitale afferenti agli investimenti effettuati sugli asset reversibili al termine del rapporto concessorio. A ciò si aggiunge una componente di premio/penalità derivante da indicatori di qualità.



Si giunge così a determinare la tariffa pagata al casello che è molto differenziata tra le diverse autostrade e a seconda dei parametri di modulazione sopra illustrati, come si vede nella **Tabella 21** seguente.

**Tabella 21. Tariffe autostradali in vigore al 1º gennaio 2020**

CONCESSIONARIA	CLASSI DI PEDAGGIO				
	A	B	3	4	5
AUTOSTRADE PER L'ITALIA	A 0,07231 B 0,08547	0,07401 0,08749	0,09862 0,11414	0,14864 0,17426	0,17530 0,20629
TORINO - MILANO					
Novara Est - Milano	A 0,13126	0,13444	0,16813	0,26351	0,31427
Torino-Novara Est	A 0,12793	0,13104	0,16418	0,25702	0,30645
ATIVA		0,08375	0,08568	0,12382	0,18654
SITAF					
Barriera di Bruere	B 0,13796	0,16210	0,26458	0,34474	0,39853
Barriera di Avigliana	B 0,15423	0,18138	0,29476	0,38490	0,44540
Barriera di Salbertrand	B 0,15146	0,17807	0,28963	0,37804	0,43742
AUTOSTRADA DEI FIORI - A6	B 0,09084	0,09296	0,13331	0,20180	0,23186
SATAP	A 0,08703 B 0,10300	0,08912 0,10549	0,11600 0,13482	0,17739 0,20844	0,21010 0,24773
SERRAVALLE -MILANO					
Autostrada	A 0,06620	0,06765	0,09135	0,13663	0,16077
Tangenziale Est	A 0,15033	0,15400	0,19063	0,30066	0,35934
Tangenziale Ovest - Terrazzano	A 0,11335	0,11608	0,14711	0,22866	0,27213
Tangenziale Ovest - Milano Ghisalfa	A 0,13756	0,14091	0,17559	0,27573	0,32917
Tangenziale Ovest Ghisalfa	A 0,05020	0,05130	0,07252	0,10552	0,12313
Tangenziale Ovest Ghisalfa (utenza)	A 0,05524	0,05646	0,07847	0,11534	0,13497
Tangenziale Ovest - Milano (A7)	A 0,06917	0,07077	0,09495	0,14254	0,16793
Tangenziale Ovest - Milano Melegnano	A 0,06798	0,06954	0,09350	0,14013	0,16504
Tangenziale Nord	A 0,14718	0,15078	0,18693	0,29452	0,35191
BRESCIA-PADOVA	A 0,06775	0,06925	0,09318	0,13967	0,16442
AUTOVIA PADANA	A 0,06577	0,06727	0,09009	0,13590	0,15983
BRENNERO	A 0,06331 B 0,07493	0,06479 0,07669	0,08805 0,10174	0,13117 0,15372	0,15415 0,18145
AUTOVIE VENETE	A 0,07812	0,07997	0,10547	0,15991	0,18898
CAV					
Autostrada	A 0,06361	0,06501	0,08835	0,13164	0,15473
Tangenziale	A 0,06571	0,06722	0,09084	0,13574	0,15969
Passante Mestre	A 0,12711	0,13011	0,17174	0,26027	0,30753
SAV					
Autostrada	B 0,20824	0,21337	0,28976	0,45462	0,52678
Raccordo Gran S. Bernardo	B 0,20398	0,20903	0,28417	0,44556	0,51621
AUTOSTRADA DEI FIORI - A10	B 0,12872	0,15049	0,24601	0,32075	0,37051
SALT - LIGURE TOSCANO	A 0,09721	0,09948	0,14179	0,21550	0,24777
SAT	B 0,14212	0,14558	0,20168	0,31227	0,36066
SALT - AUTOCISA	B 0,14109	0,14452	0,20032	0,31009	0,35811
STRADA DEI PARCHI	B 0,12819	0,13132	0,18311	0,28227	0,32568
AUTOSTRADA MERIDIONALI	B 0,11721	0,12001	0,15163	0,23611	0,28121
CONSORZIO AUTOSTRADE SICILIANE	A 0,06282	0,07279	0,12440	0,15856	0,18137
Messina - Catania	A 0,03831 B 0,05379	0,04383 0,06213	0,07914 0,10774	0,09819 0,13634	0,11092 0,15540
Messina - Palermo	B 0,05761	0,05891	0,08129	0,11999	0,14061
RAV	B 0,28297	0,37655	0,50198	0,79740	0,92664
TANGENZIALE DI NAPOLI	A 0,47846		Euro per asse		
ASTI - CUNEO	0,12559	0,15643	0,25535	0,33312	0,38503
BREBEMI	0,19357	0,23080	0,28499	0,45090	0,53970
TANGENZIALE ESTERNA DI MILANO	0,20816	0,22233	0,27622	0,43469	0,51917
CAL (Pedemontana Lombarda)	Classe1	Classe2	Classe3	Classe4	
Tratta A	A 0,155	0,194	0,267	0,291	
Tratta B1	A 0,173	0,216	0,297	0,323	
Como 1	A 0,148	0,185	0,256	0,278	
Varese 1	A 0,148	0,185	0,256	0,278	

A= Tariffa di pianura

B= Tariffa di montagna

### 3.2 ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI E DI QUALITÀ

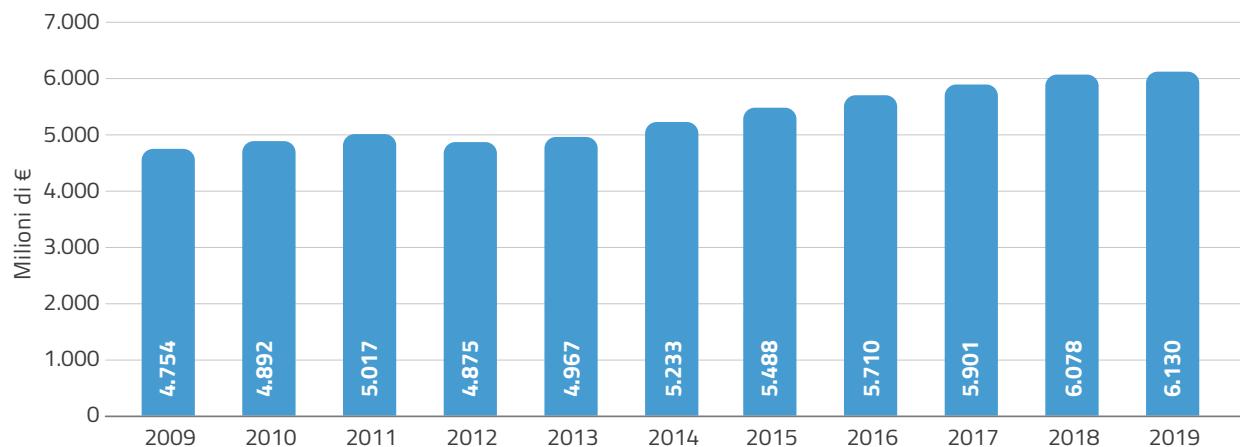
La tariffa unitaria moltiplicata per i km percorsi generano il pedaggio, che costituisce la principale fonte di ricavi per le società concessionarie autostradali.

Ai fini della disciplina del sistema tariffario ART, che vedrà la propria omogenea applicazione negli anni a venire<sup>377</sup>, le attività "autostradali" del concessionario sono quelle attinenti alla progettazione, costruzione, gestione, nonché

alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle tratte autostradali destinate alla circolazione dei veicoli, oggetto di concessione.

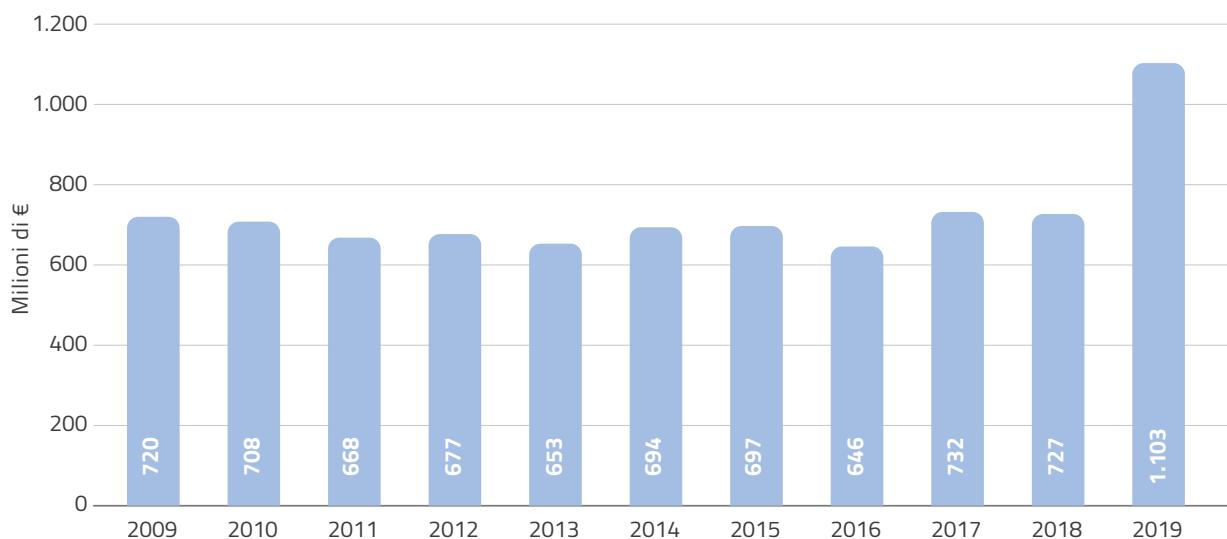
I ricavi autostradali quindi servono, tra l'altro, a compen-  
sare il concessionario autostradale dell'attività ordinaria tipica di tale gestione, principalmente riconducibile all'at-  
tività di manutenzione ordinaria ([Figura 45](#)).

**Figura 44. Evoluzione dei ricavi lordi<sup>375</sup> da pedaggio**



Fonte: Relazione annuale DVGCA - vari anni

**Figura 45. Evoluzione della spesa per manutenzioni ordinarie**



Fonte: Relazione annuale DVGCA - vari anni

376 I ricavi della gestione autostradale sono al lordo del canone/sovracanone da devolvere ad ANAS. Nel 2019, le società concessionarie autostradali hanno versato circa 740 milioni di euro ad ANAS a tale titolo

377 Attualmente, ed a partire dal 1° gennaio 2022, solo le concessioni riferite al tronco A4 di SATAP e ad Asti-Cuneo hanno iniziato ad applicare il sistema tarifario ART



Un'altra attività tipica delle concessionarie autostradali è invece quella di investimento nell'infrastruttura autostradale, ossia di costruzione, di ampliamento, di adeguamento e di miglioria di quegli asset che sono reversibili al termine del rapporto concessorio, ossia che fanno parte del rapporto di concessione e che la società concessionaria dovrà devolvere gratuitamente al concedente alla scadenza della concessione.

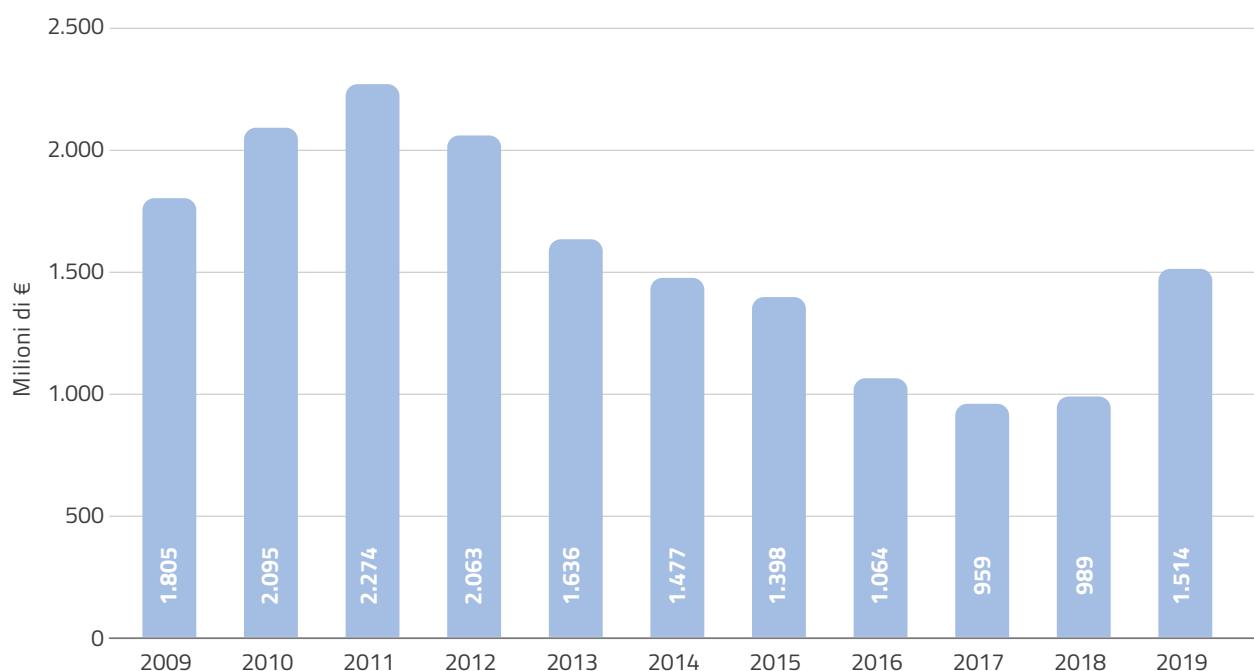
Infine, relativamente all'infrastruttura autostradale, i concessionari sono valutati dal concedente circa i livelli di qualità relativi ai servizi erogati. Fino all'entrata in vigore del sistema tariffario ART e alla definizione di nuovi indicatori, i livelli di qualità saranno misurati sulla base dello stato strutturale delle pavimentazioni, misurato tramite l'indicatore IPAV, che tiene conto di aderenza e regolarità del manto stradale, e del livello di sicurezza/incidentalità dell'autostrada, che tiene conto del numero degli incidenti rilevati e il volume di traffico, tramite l'indicatore IS. Da questi due indicatori, si ottiene Q, un indicatore sintetico<sup>378</sup> della qualità, che entra nei Sistemi tariffari come componente additivo/sottrattivo, a seconda del livello di qualità raggiunta.

Oltre all'attività tipica autostradale, le società concessionarie autostradali svolgono anche quelle che il sistema tariffario ART definisce attività "accessorie", ossia quelle attività collegate allo sfruttamento commerciale delle aree e delle pertinenze autostradali relative alle tratte oggetto di concessione, non correlate alla circolazione dei veicoli, ivi compresi *i) servizi di distribuzione carbolubrificanti e attività commerciali e ristorative nelle aree di servizio, ii) cavidotti; iii) segnaletica e pannelli informativi; iv) servizi tecnologici e informativi.*

Da queste attività le società concessionarie ottengono dei ricavi che, nel 2019, costituivano circa il 7% dei ricavi del settore.

Il settore registra un andamento molto positivo – registrato dagli indicatori di redditività - per quasi tutti gli anni, ivi compresi quelli in cui vi è stata una flessione del traffico. La flessione dell'utile netto e dell'EBIT margin (che esprime la percentuale del risultato netto ante imposte sul totale dei ricavi) nel 2019 è riconducibile all'andamento degli stessi per la società ASPI<sup>379</sup>, la cui dimensione genera un impatto rilevante sull'andamento del settore.

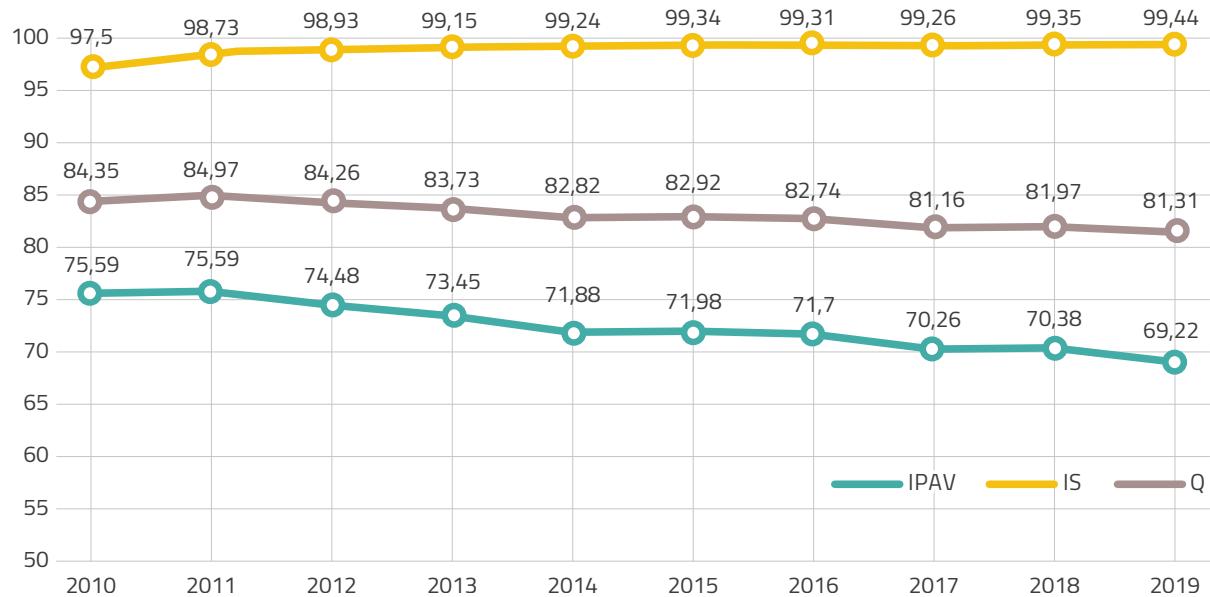
**Figura 46. Evoluzione della spesa per investimenti**



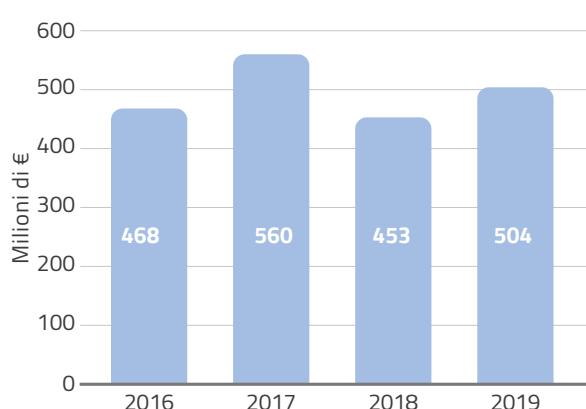
Fonte: Relazione annuale DGVCA - vari anni

378  $Q=0,6*IPAV+0,4*IS$ .

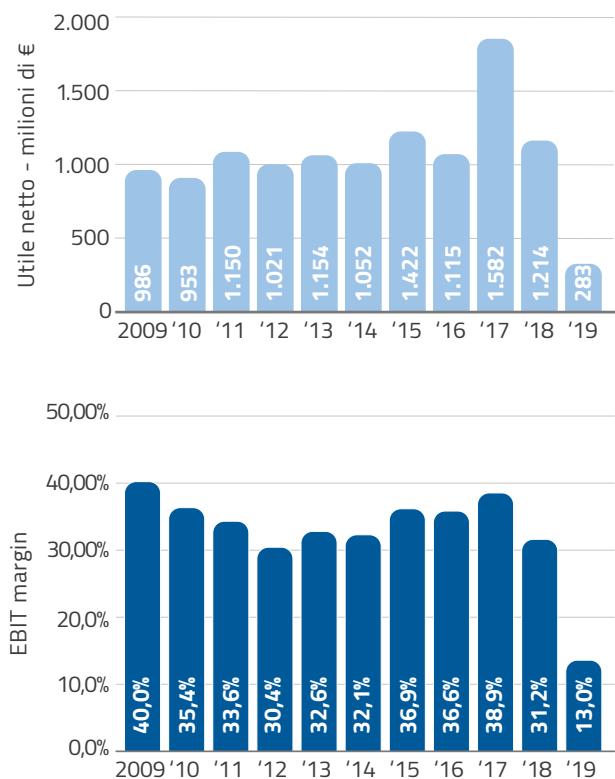
379 Tale società ha registrato un utile pari a 608 milioni di euro nel 2018 e una perdita di 268 milioni di euro nel 2019.

**Figura 47. Evoluzione degli indicatori di qualità**

Fonte: Relazione annuale DGVCA - vari anni

**Figura 48. Evoluzione degli altri ricavi della gestione autostradale**

Fonte: Relazione annuale DGVCA - vari anni

**Figura 49. Evoluzione degli indicatori di redditività: utile netto ed EBIT margin**

Fonte: Relazione annuale DVGCA - vari anni



### 3.2.1 Le aree di servizio e la diffusione della ricarica elettrica

Come precedentemente precisato, una porzione di ricavi dei concessionari autostradali deriva anche da attività accessorie, tra le quali le più rilevanti sono i servizi di rifornimento di carbolubrificanti e i servizi di ristorazione forniti nelle aree di servizio autostradali (cd. servizi oil e non oil) all'interno delle aree di servizio. Tali servizi, qualora non erogati direttamente, sono affidati dai conces-

sionari autostradali a terzi in concessione, con procedure trasparenti e competitive, a partire dall'entrata in vigore della l. 498/1992<sup>380</sup>.

Sulla rete autostradale italiana insistono 476 aree di servizio e la distanza media tra l'una e l'altra è pari a 29,2 km, valore che si colloca tra quello massimo, pari a 43,6 km, registrato sulla rete di Strada dei Parchi, e il valore minimo di 6,7 km su Tangenziale di Napoli. La Figura 50 ne mostra la distribuzione territoriale.

**Figura 50. Aree di servizio sulla rete autostradale italiana – Anno 2019**



Fonte: Elaborazione ART su dati dei Concessionari autostradali

380 L'art. 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, nel disciplinare le specifiche competenze dell'Autorità nel settore autostradale, attribuisce a quest'ultima, tra l'altro, anche il compito di *"definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali"*. ART ha esercitato questa competenza con la delibera n. 77/2021, avviando il procedimento di definizione di tali schemi di bandi, che si concluderà il 28 ottobre 2022.



A seguito dei recenti interventi del legislatore, nell'ambito di tali servizi rientrano anche quelli di ricarica elettrica, di gas naturale compresso (GNC) e gas naturale liquefatto (GNL), il cui sviluppo è ancora limitato, come si nota dalla

figura successiva, mentre si rinvia al contenuto del *BOX Parco auto italiano e veicoli a carburanti alternativi* per una descrizione della diffusione delle auto elettriche e ad altra tipologia di carburante alternativo.

**Tabella 22. Dotazione di punti di ricarica elettrica, GNC e GNL per concessionari autostradali – Anno 2020**

Concessionarie autostradali e AdS	Estesa km	Nr. AdS con infrastrutture di ricarica HP su totale	fast			ultra fast (HPC)		
			22kw < P ≤ 50kw	50kw < P ≤ 150kw	P > 150kw	22kw < P ≤ 50kw	50kw < P ≤ 150kw	P > 150kw
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.854,6	11/213						
<i>Secchia Ovest</i>		-						4
<i>Flaminia Est</i>		-						4
<i>Frascati Est</i>		-		2				
<i>Frascati Ovest</i>		-		2				
<i>S. Zenone Ovest</i>		-						4
<i>Conero Ovest</i>		-						4
<i>Secchia Est</i>		-						6
<i>Giove Ovest</i>		-						6
<i>Teano Ovest</i>		-						4
<i>Arda Ovest</i>		-						4
<i>Brianza Nord</i>		-						4
Autostrada del Brennero S.p.A. (A22)	314	5/23						
<i>Plessi Museum - Passo del Brennero</i>		-	2	2				16
<i>Paganella Est</i>		-	2					
<i>Paganella Ovest</i>		-	4					
<i>Nogaredo Ovest</i>		-	4					
<i>Po Ovest</i>		-	2					
SATAP S.p.A. (A4-A21)	291,9	2/20						
<i>Rho Sud</i>		-	2					
<i>Villarboit Nord</i>		-	2					
Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. (A11-A12-A15)	255,9	1/13						
<i>Montaio Ovest</i>		-	1					1
Autostrada dei Fiori S.p.A. (A6-A10)	244,2	2/18						
<i>Rio Rinovo Nord</i>		-	2					4
<i>Ceriale Sud</i>		-	2					4
Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A. (A4)	235,6	2/20						
<i>Limenella Ovest</i>		-	2					
<i>Scaligera Ovest</i>		-	1					1
Autovie Venete S.p.A. (A4-A23-A28-A34-A57)	210,2	3/15						
<i>Bazzeria Nord</i>		-	2					
<i>Fratta Nord</i>		-	2					
<i>Gonars Nord</i>		-	2					
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A. (A7)	179,1	2/19						
<i>Dorno Est</i>		-						6
<i>Dorno Ovest</i>		-						6
Società di progetto Brebemi S.p.A. (A35)	62,1	2/2						
<i>Adda Nord</i>		-						4
<i>Adda Sud</i>		-						4
<b>Totale</b>			<b>36</b>	<b>4</b>	<b>84</b>			



Concessionarie autostradali	Gas naturale compresso (GNC)	Gas naturale liquefatto (GNL)
ANAS S.p.A.	6	
ATIVA S.p.A.	2	
AUTOSTRADA BRESCIA VERONA VICENZA PADOVA S.p.A.	1	
AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.p.A.	6	
AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.	26	
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.p.A.	2	2
CONSORZIO PER LE AUTOSTRADE SICILIANE	6	
MILANO SERRAVALLE – MILANO TANGENZIALI S.p.A.	4	
SATAP S.p.A.	2	
SOCIETÀ DI PROGETTO BREBEMI S.p.A.	2	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>57</b>	<b>4</b>

Fonte: Elaborazione ART su dati dei Concessionari autostradali ed altre fonti

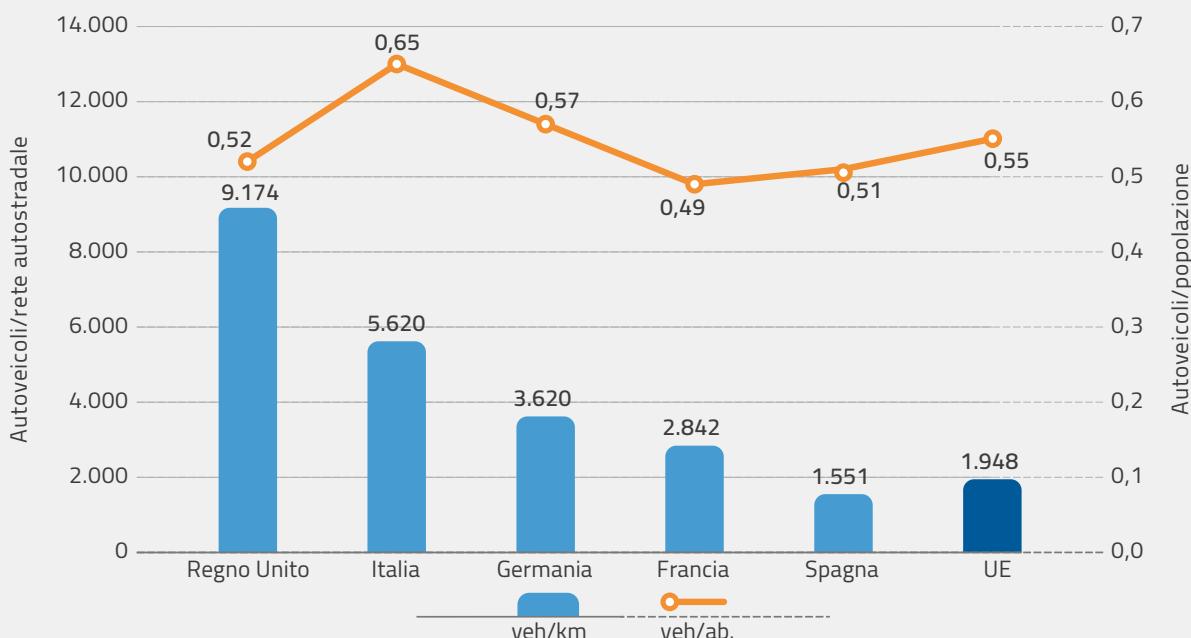
### Focus 18. Parco auto italiano e veicoli a carburanti alternativi

Secondo l'*European Alternative Fuels Observatory* (EAFO), al 31/12/2020, il parco italiano delle autovetture ammontava a 39.018.170 unità<sup>381</sup>, dato che, rapportato all'estensione della rete autostradale, colloca l'Italia al secondo posto dopo il Regno Unito, anche se entrambi questi Paesi registrano valori ben superiori alla media europea.

In particolare, risulta che 3.553.742 veicoli utilizzano carburanti alternativi (pari al 9,1% del totale parco auto), così distinti:

- ▶ 99.519 autovetture elettriche - pari allo 0,26% sul totale parco auto)<sup>382</sup>;
- ▶ 981.000 autovetture a gas naturale (GNC<sup>383</sup> e GNL<sup>384</sup>) - pari al 2,51%;
- ▶ 2.473.188 a gas di petrolio liquefatti (GPL) - pari al 6,34%;
- ▶ 35 a idrogeno (H2) - pari allo 0,0001%.

**Figura 51. Parco veicoli in rapporto alla popolazione e all'estensione della rete autostradale in Europa - Anno 2020**



Fonte: elaborazione ART su dati EAFO

381 Fonte: *European Alternative Fuels Observatory* (EAFO), dati scaricati in data 20 ottobre 2021.

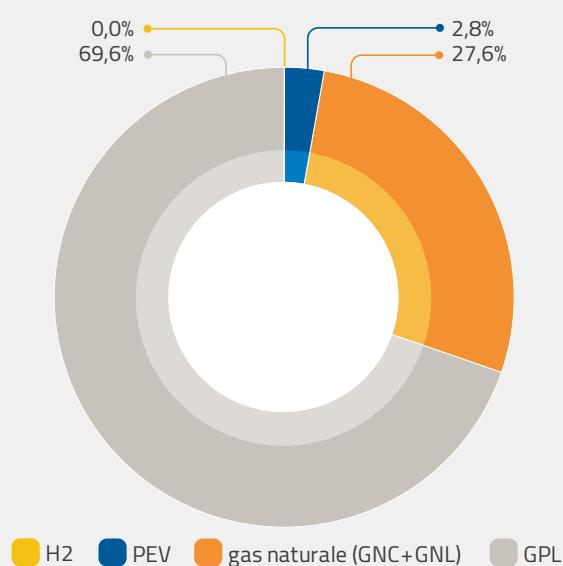
382 Per autovetture elettriche si intendono le c.d. *plug-in electric vehicles* (PHEV) e le *battery electric vehicles* (BEV); insieme vengono indicate con la sigla PEV..

383 Gas naturale compresso, conosciuto come "gas metano", distribuito ad una pressione di circa 200 bar.

384 Gas naturale liquefatto, una miscela composta prevalentemente da metano, distribuita a pressione poco più che atmosferica; se esso proviene dal petrolio è chiamato comunemente GPL.

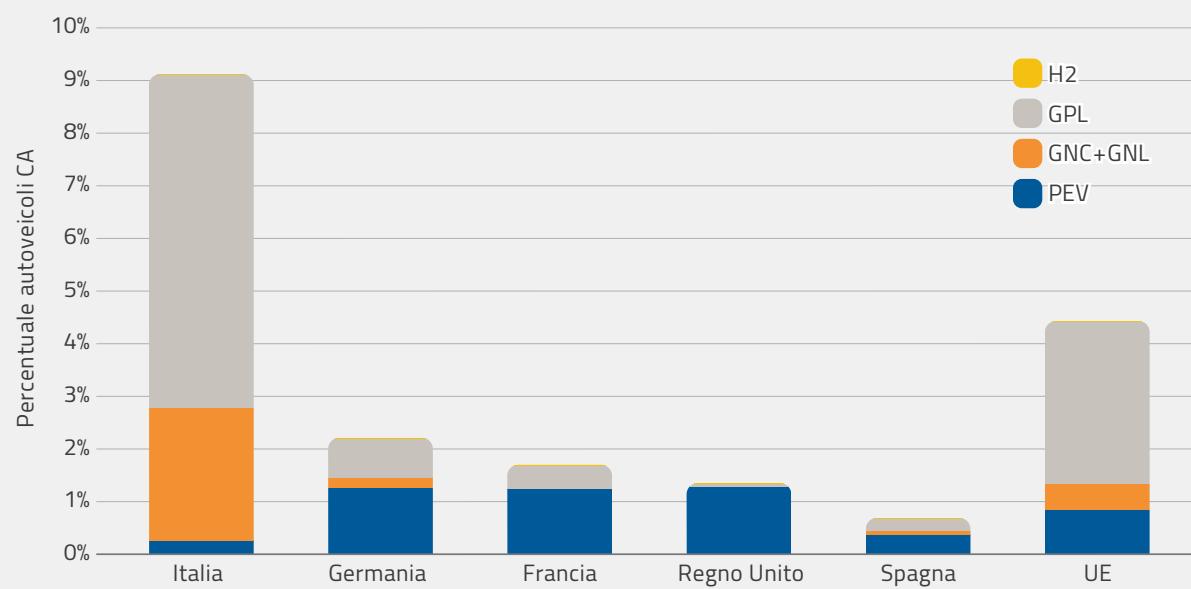


**Figura 52. Composizione parco auto italiano di vetture a carburanti alternativi - Anno 2020**



Si osserva che, considerando la frazione delle autovetture con alimentazioni meno inquinanti (Carburanti alternativi, di seguito anche CA), l'Italia è prima, davanti a Germania, Francia, Regno Unito e Spagna, nella percentuale di quelle, in quanto nel 2020 il 9,2% del parco di autoveicoli italiani utilizza carburanti alternativi (soprattutto gas), contro il 4,4% dell'Europa.

**Figura 53. Percentuale di autoveicoli a carburanti alternativi in Europa - Anno 2020**



Fonte: elaborazione ART su dati EAFO

## 4. IL SETTORE FERROVIARIO



Fonte: ART su dati delle Imprese Ferroviarie

Il settore ferroviario è stato tra i primi campi di intervento dell'Autorità. Data infatti 2014 la delibera n. 70 che detta prime misure in tema di regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie<sup>385</sup>. A questo primo intervento è seguita l'emanazione della delibera n. 96/2015 di adozione dei *Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*<sup>386</sup>, che innanzitutto hanno guidato l'adozione del sistema di pedaggio per l'infrastruttura nazionale e delle tariffe applicati dagli operatori di impianto e fornitori di servizi alle imprese ferroviarie resi sull'infrastruttura ferroviaria nazionale<sup>387</sup>.

### 4.1 LA RETE FERROVIARIA NAZIONALE E I VOLUMI DI TRAFFICO

Le caratteristiche principali della infrastruttura ferroviaria nazionale - gestita da RFI- sono riportate nella tabella che segue. L'infrastruttura ferroviaria nazionale si estende per circa 16.800 km e risulta costituita per il 45,9% da linee a doppio binario e per la restante parte a semplice binario (54,1%). Il 72,2% delle linee sono elettrificate. La lunghezza dei binari è di poco superiore a 24.500 km, di cui solo il 6,0% corrisponde a linee AV attrezzate con il sistema ERTMS<sup>388</sup>.

385 Rif. delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-70-2014/>

386 Rif. delibera n. 96/2015 del 13 novembre 2015, disponibile al link:  
[https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/01/Del\\_96\\_20151113\\_definitiva\\_signed.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/01/Del_96_20151113_definitiva_signed.pdf).

387 Successivamente, l'impianto regolatorio è stato esteso anche alle reti regionali interconnesse.

388 LoERTMS/ETCS (*European Rail Traffic Management System/European Train Control System*) consente "la circolazione di treni di diversa nazionalità, sulla base di informazioni scambiate dai sottosistemi di terra e di bordo, definite con un linguaggio comune e gestite con componenti interoperabili", rimuovendo sostanzialmente "i vincoli per la circolazione internazionale che derivavano dalla diversità tra i sistemi di segnalamento attualmente in uso nei diversi Paesi".  
Fonte: RFI, disponibile al link: <https://www.rfi.it/it/Sicurezza-e-tecnologie/tecnologie/ccs/ertms.html>.



**Tabella 23. Ripartizione della infrastruttura ferroviaria nazionale – Anno 2021**

Linea ferroviaria RFI	16.832 km
<b>Ripartizione per classificazione</b>	
Linee fondamentali	
Linee fondamentali	38,5%
Linee complementari	55,8%
Linee di nodo	5,7%
<b>Ripartizione per tipologia</b>	
Linee a doppio binario	45,9%
Linee a semplice binario	54,1%
<b>Ripartizione per alimentazione</b>	
Linee elettrificate	72,2%
- a doppio binario	63,0%
- a semplice binario	37,0%
Linee non elettrificate (diesel)	27,8%
<b>Lunghezza dei binari</b>	
linea convenzionale	94,0%
linea AV (a)	6,0%

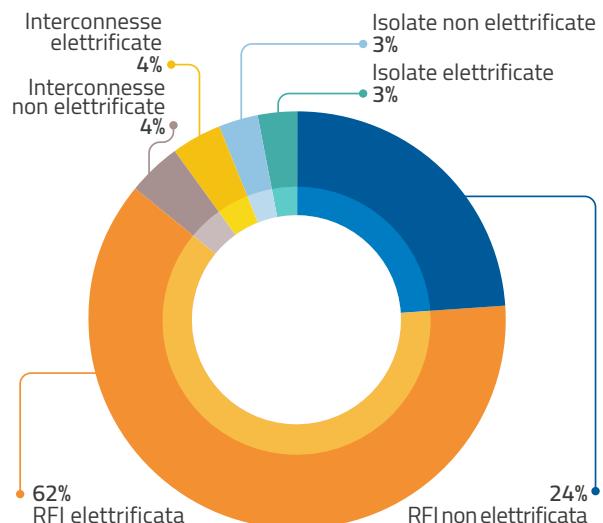
Fonte: Elaborazione ART su dati Rete Ferroviaria Italiana, estrazione dal sito RFI del 15 aprile 2022

(a) Dati riferiti alle tratte attrezzate con ERTMS alimentate a 25kV (escluso la Treviglio-Brescia) e ai loro collegamenti con le località di servizio.

L'infrastruttura ferroviaria in Italia viene gestita da differenti società e presenta differenti caratteristiche come mostrato in **Figura 54**, dove viene proposto anche il dettaglio tra rete elettrificata e non elettrificata (con trazione diesel). RFI gestisce circa l'86% della rete totale a livello nazionale, il 62% su rete elettrificata. L'8%, equamente distribuito tra elettrificata e non, risulta essere interconnesso con la rete RFI, anche se gestito da altre imprese a connotazione regionale. Da ultimo esiste una realtà di reti a carattere locale (6%), equamente ripartita tra reti elettrificate e reti non elettrificate, che in parte sono a servizio di bacini urbani ad alta intensità abitativa.

La **Tabella 24** si riferisce ai principali indicatori del traffico passeggeri che si sono sviluppati su tutta la rete ferroviaria nazionale negli ultimi anni, per poterne apprezzare la tendenza. Nel comparto passeggeri, mentre dal 2016 al 2019 si registra un incremento sia del numero passeggeri (+3,4%) che dei passeggeri-km<sup>389</sup> (+8,4%), in ragione del diffondersi dell'epidemia da covid-19, nel 2020 si ha una diminuzione di tutti gli indicatori rispetto al 2019, con una riduzione di oltre il -60% in termini di passeggeri-km.

**Figura 54. Ripartizione infrastruttura ferroviaria italiana, tra RFI, interconnessa e isolata differenziata tra elettrificate e non elettrificate – Anno 2020**



Fonte: Elaborazione ART su dati delle Imprese Ferroviarie

<sup>389</sup> La domanda di servizi ferroviari è tipicamente espressa in termini di passeggeri-km, mentre l'offerta dei servizi ferroviari è registrata in termini di treni-km (più raramente come posti-km). Si sottolinea che i treni-km, per i gestori dell'infrastruttura ferroviaria, costituiscono invece la misura della domanda di capacità di accesso alla rete.

La riduzione dei volumi di traffico del 2020 è ancor più evidente se valutata con riferimento all'evoluzione indicizzata rispetto all'anno 2004 ([Figura 55](#)). Assumendo il 2004 come anno base (valore 100) degli indicatori definiti nella tabella precedente, si riportano i dati fino al 2019 nella parte I della figura che segue, mentre nella parte II è mostrato il dato 2004 confrontato con il 2020, che evidenziano le perdite di traffico dovute alla pandemia.

Per completezza si segnala che nel periodo pre-pandemico, dal 2016 in avanti, il numero totale di passeggeri - dopo aver registrato una leggera flessione nel 2017 - mostrava valori in crescita, mentre in termini di passeg-

geri-km e di movimenti di treni passeggeri (treni-km) si osserva un continuo aumento.

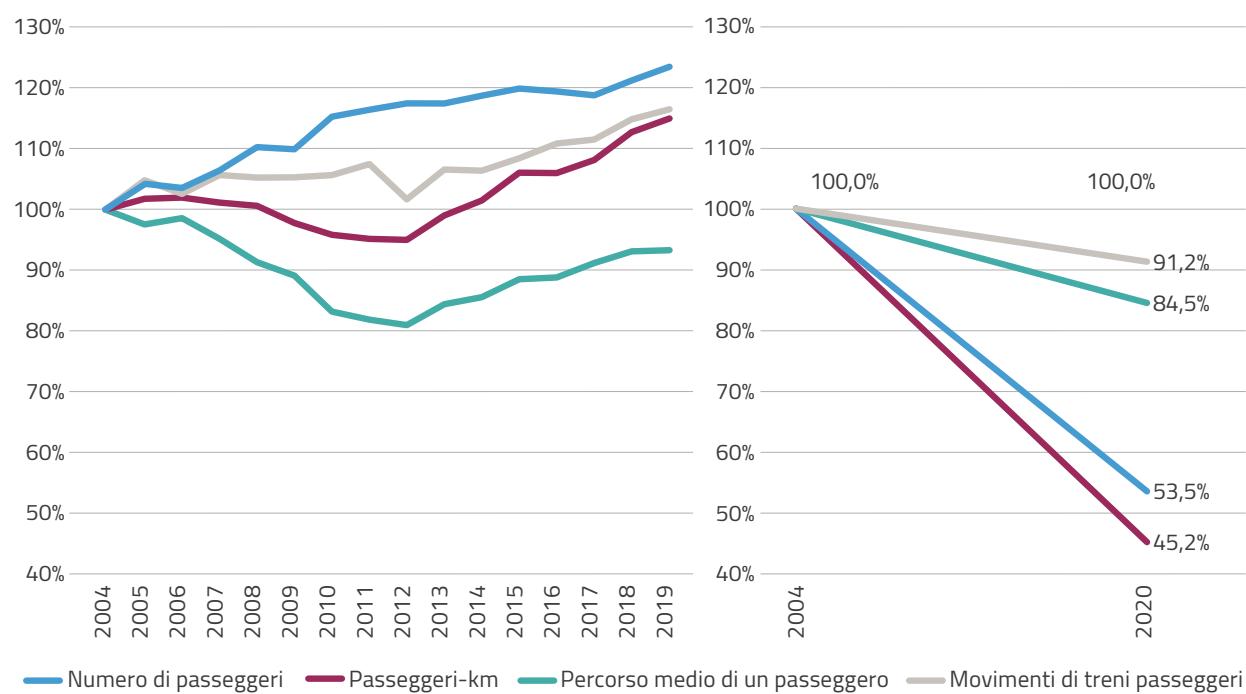
Nel comparto merci, dal 2016 al 2019, si osserva un trend in aumento delle tonnellate totali trasportate (+1,4%) e in termini di treni-km (+8,9%), mentre le tonnellate-km diminuiscono (-6,2%). Diversamente dal trasporto passeggeri, gli effetti della pandemia da covid-19 sono stati più contenuti per il traffico merci su ferrovia, registrando nel 2020 diminuzioni del -4% in termini di tonnellate e di circa il 3% in termini di tonn-km rispetto al 2019 e un aumento, nello stesso periodo, del +1,4% della percorrenza media delle merci ([Tabella 25](#)).

**Tabella 24. Dati di traffico passeggeri – Anni 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione 2020/2019
Numero pax	869.199.286	864.570.077	882.243.408	898.472.298	389.883.019	-56,6%
Pax-km (mgl)	52.178.065	53.230.628	55.492.676	56.586.415	22.269.015	-60,6%
Percorso medio pax (km)	60,0	61,6	62,9	63,0	57,1	-9,4%
Movimenti di treni pax (mgl treni-km)	330.690	332.642	342.560	347.364	272.268	-21,6%

Fonte: ISTAT

**Figura 55. Andamento indicizzato del traffico passeggeri – Anni 2004-2020 (anno base =100, 2004)**



Fonte: Elaborazione ART su dati ISTAT



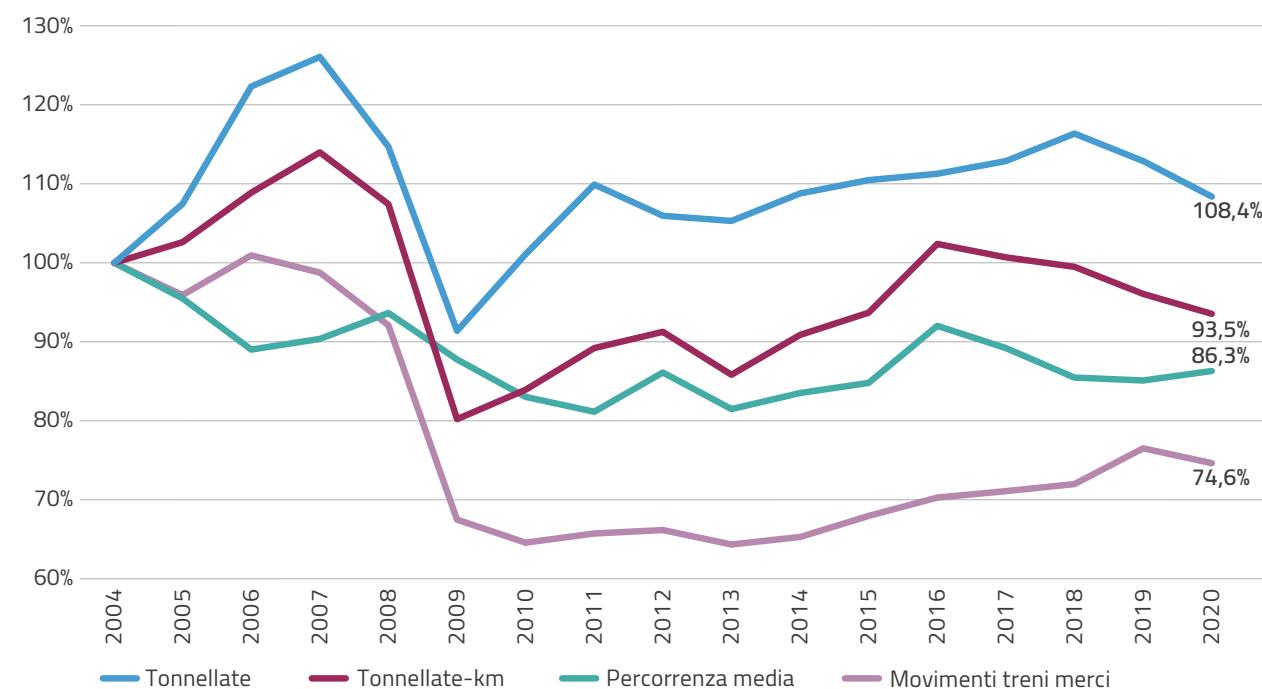
L'evoluzione indicizzata rispetto all'anno 2004 (valore 100) del traffico merci con riferimento agli indicatori della tabella precedente è riportata sotto, dove si rende ancora più evidente che gli effetti della pandemia sono stati più contenuti per il traffico merci, rappresentando - in taluni casi – un'evoluzione naturale di *trend* già in atto (vedasi le riduzioni del 2019 rispetto al 2018 di tonnellate e tonnellate-km). (**Figura 56**).

**Tabella 25. Dati di traffico merci – Anni 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione 2020/2019
Tonnellate	92.948.907	94.287.070	97.196.530	94.294.582	90.528.526	-4,0%
Tonnellate-km (mgl)	22.712.340	22.334.637	22.069.819	21.308.998	20.749.932	-2,6%
Percorrenza media (km)	244,4	236,7	227	226	229,2	1,4%
Movimenti treni merci (mgl treni-km)	44.485	44.995	45.567	48.429	47.239	-2,5%

Fonte: ISTAT

**Figura 56. Andamento indicizzato del traffico merci – Anni 2004 - 2020; Anno base 2004**



Fonte: Elaborazione ART su dati ISTAT

390 Tali segmenti di mercato sono così suddivisi:

- Open access premium, servizi a mercato tra cui quelli resi sulla rete AV;
- Open access basic, servizi a mercato diversi da quelli Premium;
- Open access internazionali, servizi pax a mercato con superamento dei confini nazionali;
- OSP – LP, servizi a lunga percorrenza con obblighi di servizio pubblico (c.d. servizio universale);
- OSP – REG, servizi regionali con obblighi di servizi pubblici;
- Merci, traffico cargo;
- Tecnici, corse di prova ed invii a vuoto (non commerciali).

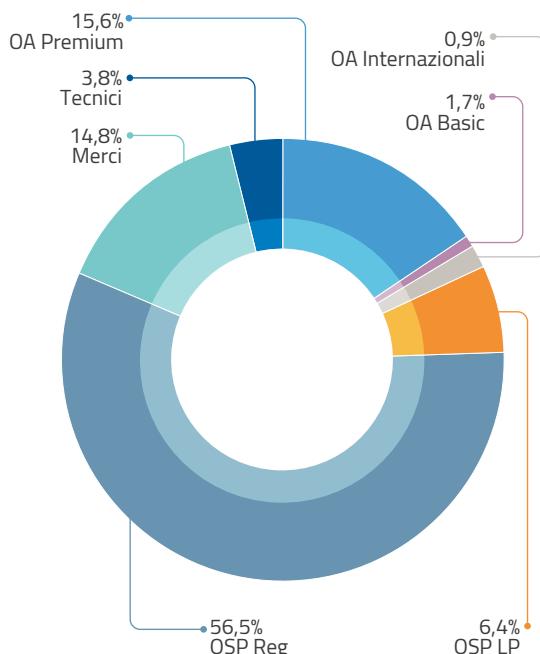
Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (RFI) ha registrato nel 2020 volumi di produzione pari a circa 298,4 milioni di treni-km, con un decremento di circa il -19,5% rispetto al 2019. Di seguito, si riporta la ripartizione della produzione in treni-km del 2020 tra i diversi servizi ferroviari (ossia i c.d. "segmenti di mercato"<sup>390</sup>) resi sull'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Il segmento con obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP) regionale rappresenta, come per il 2019, la produzione principale di RFI in termini di treni-km (pari al 56,8%), a cui si aggiungono - principalmente - il segmento OA Premium (15,6%) e quello Merci (14,8%).

L'analisi del traffico ferroviario viene mostrato in Figura 58 con il dettaglio sull'andamento della domanda e in Figura 59 con l'andamento dell'offerta, prendendo come anno base il 2014 (base 100). In particolare l'andamento della domanda è espresso in variazione del traffico in passeggero-km, differenziato tra i servizi a mercato (open access) e quelli con Obbligo di Servizio Pubblico (OSP), a loro volta differenziati tra i regionali eserciti su rete interconnessa, regionali su rete isolata (dati presenti dal 2017) e servizi a lunga percorrenza (ad esempio intercity). In Figura 58 appare evidente il crollo del traffico nel 2020 a causa della emergenza sanitaria per il Covid-19.

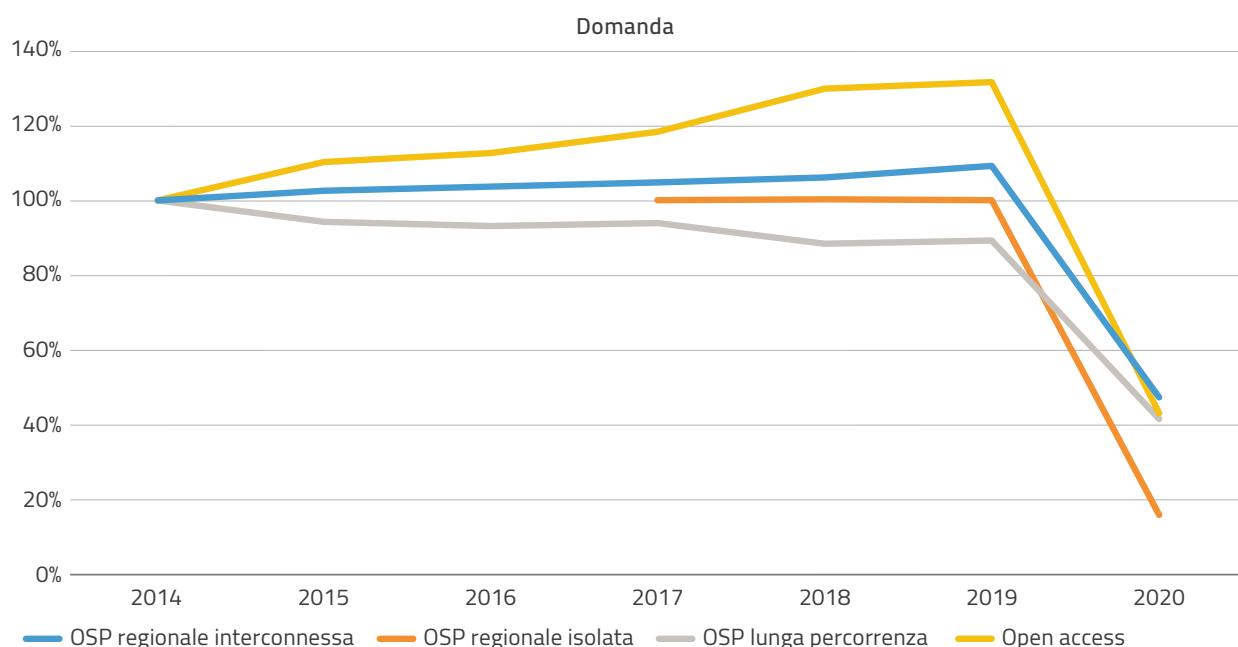
In Figura 59 viene mostrato l'andamento dell'offerta (in treni-km) dei medesimi segmenti di mercato della figura precedente, prendendo come anno base il 2014 (base 100). Si evince la diminuzione del traffico dei servizi passeggeri a causa della emergenza sanitaria per il covid-19, a eccezione della lunga percorrenza OSP.

**Figura 57. Ripartizione produzione RFI in treni-km per segmenti di mercato – Anno 2020**



Fonte: Elaborazione ART su dati RFI, PIC- Web (estrazione: 12 maggio 2022)

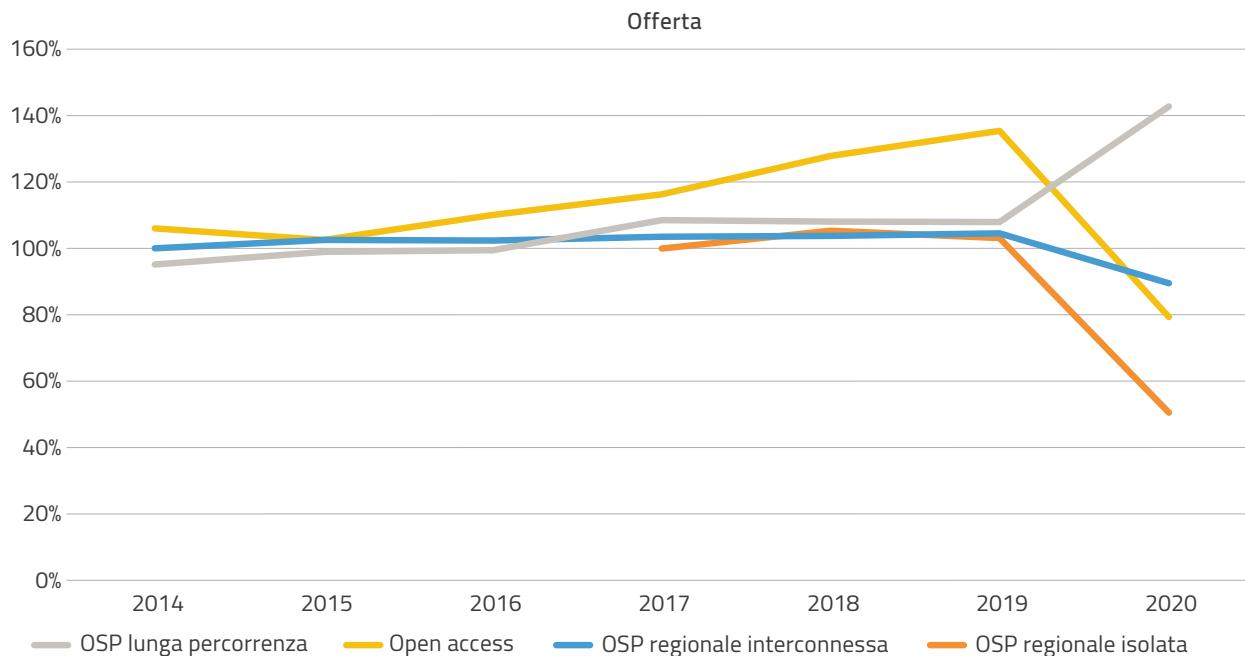
**Figura 58. Andamento della domanda di traffico passeggeri nel settore ferroviario – Anni 2015-2020 (Anno base 2014)**



Fonte: Elaborazione ART su dati delle Imprese Ferroviarie; Il dato delle reti isolate è riportato dal 2017



**Figura 59. Andamento dell'offerta di traffico passeggeri nel settore ferroviario – Anni 2015-2020 (Anno base 2014)**



Fonte: Elaborazione ART su dati delle Imprese Ferroviarie; Il dato delle reti isolate è riportato dal 2017

## 4.2 INDICATORI ECONOMICO-FINANZIARI DEI PRINCIPALI *PLAYER* DEL SETTORE

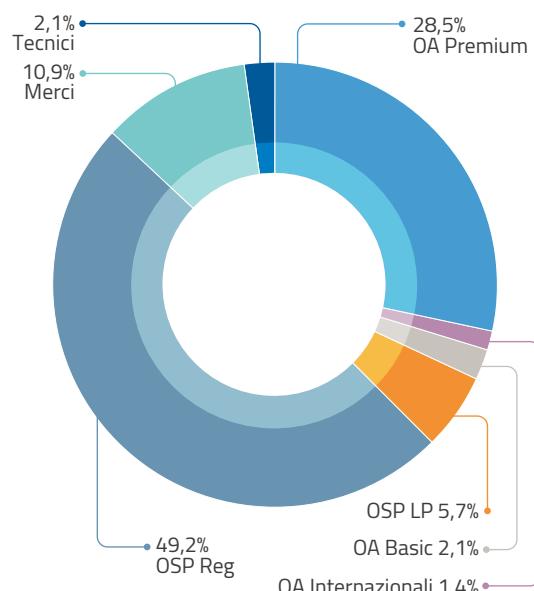
### Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale

Nella Figura 60 si propone la ripartizione dei ricavi da pedaggio del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, RFI, per segmento di mercato: circa il 56,7% di questa fonte di introiti è attribuibile a servizi con OSP, mentre più del 30% a servizi di tipo *open access*. Dal confronto con la Figura 57, si può notare che circa il 56,8% della produzione è riservata al servizio regionale che corrisponde, tuttavia, al 49,2% dei ricavi da pedaggio, mentre al 15,6% di produzione di servizi a mercato di tipo *premium* corrispondono il 28,5% dei ricavi da pedaggio

Per singolo segmento di mercato, la tariffa media per treno-km è rappresentata nella Figura 61.

La Figura 62<sup>391</sup> evidenzia che sia i ricavi che i costi operativi nel 2020 sono diminuiti rispetto al 2019. I ricavi operativi di RFI nel 2020 sono diminuiti del 10,2%, mentre i costi operativi del 5,9%. Nel periodo precedente dal 2010 al 2019 i ricavi operativi erano invece aumentati del 7,5% a fronte dello 0,1% di aumento dei costi operativi.

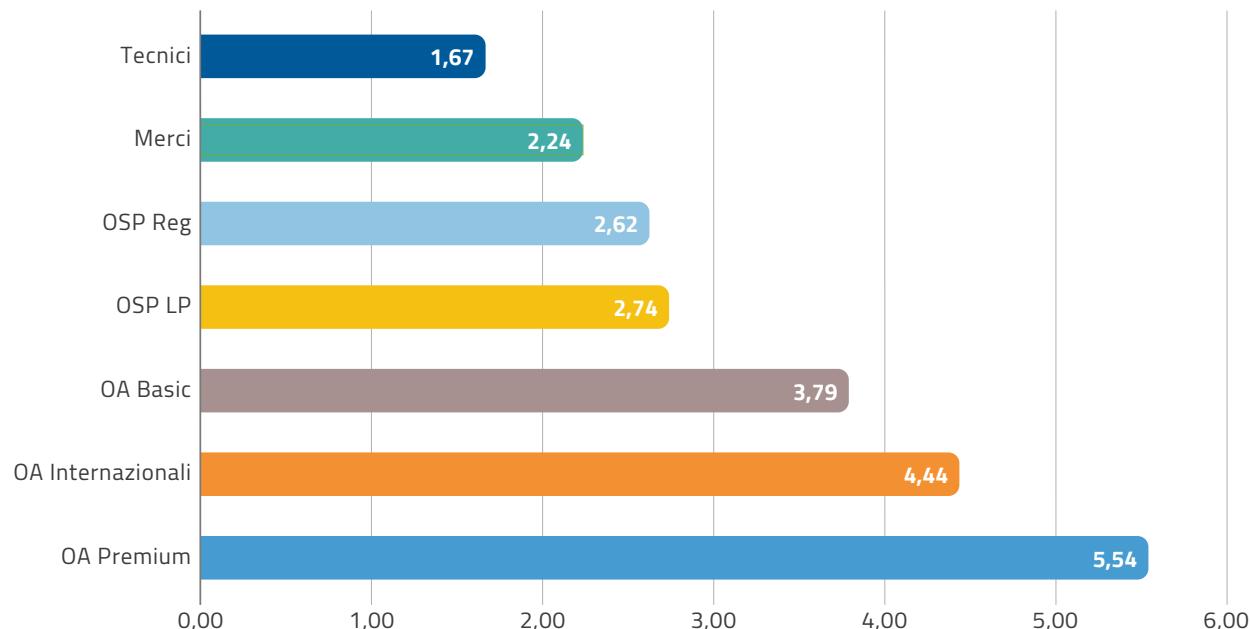
**Figura 60. Ripartizione ricavi da pedaggio RFI per segmenti di mercato – Anno 2020**



Fonte: Elaborazione ART su dati RFI, PIC- Web (estrazione: 12 maggio 2022)

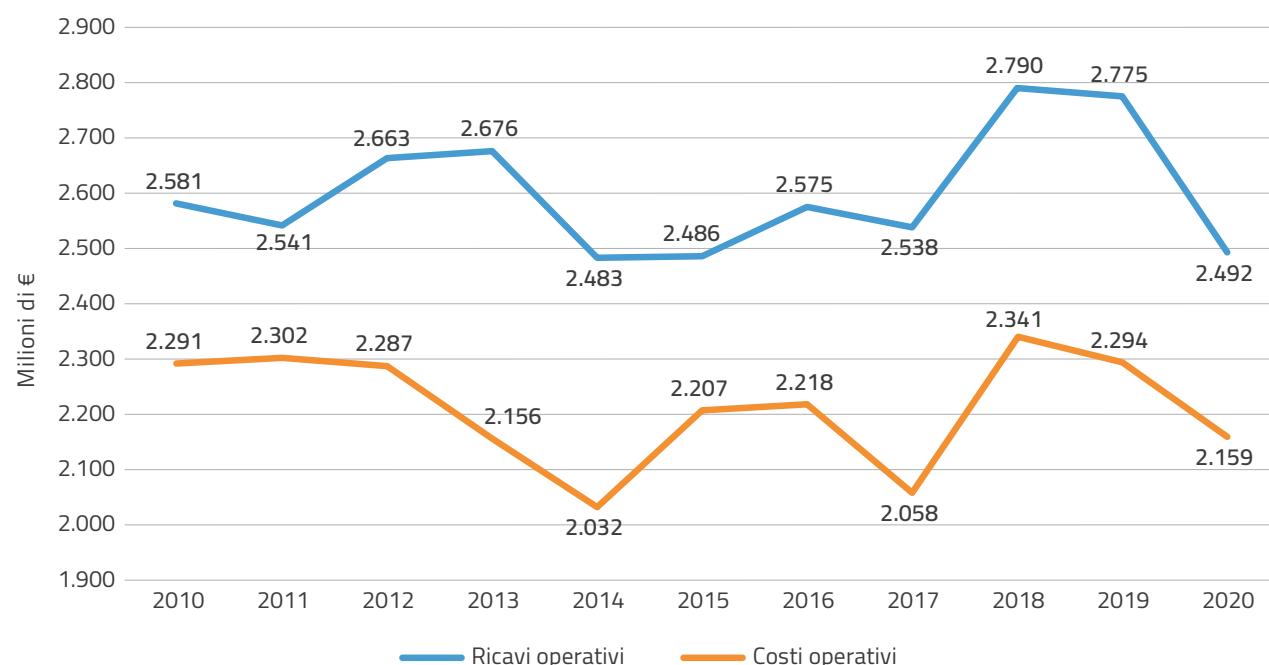
<sup>391</sup> Si rappresenta che alla data del 06 giugno 2022 il bilancio di ITALO-NTV non è risultato disponibile nella database AIDA, con riferimento all'annualità 2021. Le analisi degli indicatori economico-finanziari riportati in questa sezione sono state rese - conseguentemente - considerando come anno ultimo disponibile il 2020, essendo pubblicato per tutti i principali *player* del settore interessato.

**Figura 61. Tariffa media unitaria per segmenti di mercato del pedaggio sulla rete RFI – Anno 2019**



Fonte dati: elaborazione ART su dati RFI, PIC-Web

**Figura 62. Andamento ricavi e costi operativi RFI – Anni 2010-2020**



Fonte: Elaborazione ART su bilanci RFI, vari anni

**Tabella 26. Risultati economico finanziari di RFI S.p.A. – Anni 2017-2020**

	2017	2018	2019	2020
Margine Operativo Lordo (mln €)	480	449	481	333
Risultato operativo (mln €)	293	312	350	71
Risultato d'esercizio (mln €)	262	274	302	38
ROI	0,87%	0,91%	1,00%	0,20%

Fonte: Bilanci RFI, vari anni

Si nota che anche nel primo anno di emergenza sanitaria RFI consegna utili d'esercizio, per un valore di 38 milioni di euro.

#### **Le principali imprese ferroviarie dei servizi OSP e a mercato**

Di seguito, nella [Tabella 27](#), si riporta i dati del traffico passeggeri di Trenitalia - la principale impresa di trasporto ferroviario sia per i servizi a mercato sia per i servizi con OSP - per i diversi segmenti di mercato, con riguardo agli indicatori passeggeri-km e treni-km<sup>392</sup>.

In [Figura 63](#) sono riportati gli andamenti di costi e ricavi operativi di Trenitalia<sup>393</sup>.

Dal confronto degli indicatori di Trenitalia nella Tavola che segue, risultano in negativo il Risultato operativo e il Risultato d'esercizio ([Tabella 28](#))<sup>394</sup>.

Dall'andamento dei ricavi e costi operativi di Italo-NTV, concorrente di Trenitalia nel segmento di mercato *open access Premium* – riportato in [Figura 64](#), si evincono gli effetti delle restrizioni alla mobilità del 2020. I ricavi operativi, in crescita dal 2010, hanno subito nel 2020 una brusca interruzione (-42% rispetto al 2019), raggiungendo un valore di poco superiore al 2016. I costi operativi del 2020 si attestano, invece, a quelli del 2017, a fronte di una contrazione pari al -28,6%.

I principali indicatori economico finanziari di Italo-NTV nel 2020 sono comunque in positivo ([Tabella 29](#)).

**Tabella 27. Dati di traffico passeggeri Trenitalia – Anni 2017-2020**

	2017	2018	2019	2020	Variazione 2020/2019
Pax-km a mercato (mln)	16.303	16.828	16.313	5.240	-67,9%
Pax-km OSP lunga percorrenza (mln)	4.003	3.768	3.805	1.783	-53,1%
Pax-km OSP regionale (mln)	18.704	18.854	17.229 (a)	7.708	-55,3%
Treni-km mercato (mgl)	62.034	64.933	66.445	39.059	-41,2%
Treni-km OSP lunga percorrenza (mgl)	25.472	25.370	25.339	19.296	-23,8%
Treni-km OSP regionale (mgl)	155.579	156.888	147.335 (b)	125.447	-14,9%

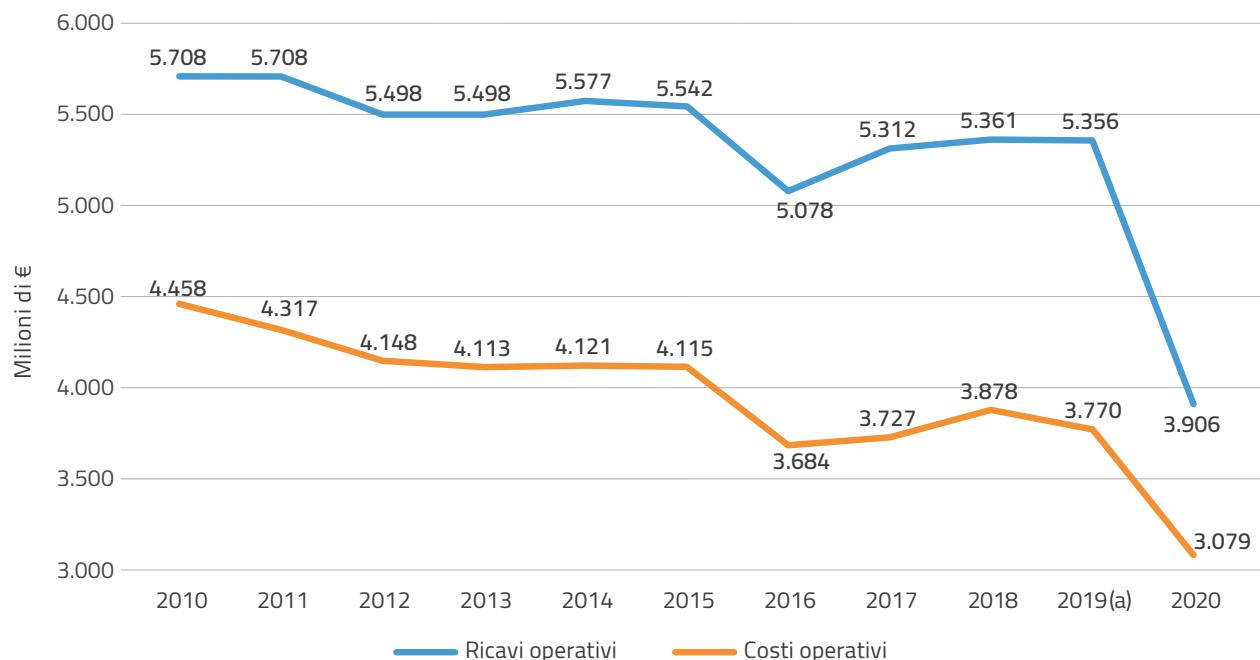
Fonte: Bilanci Trenitalia, vari anni

(a) A partire dal 2019 non sono stati valorizzati i dati riconducibili al trasporto pubblico locale ferroviario in Emilia-Romagna, in quanto il servizio è stato concesso dall'1/1/2020 a Trenitalia Tper Scarl.

<sup>392</sup> Il dato 2019 del servizio regionale indicato in tabella non include i servizi resi in Emilia-Romagna per rendere confrontabile il 2020, in quanto dal 01/01/2020 tale contratto di servizio è stato affidato a Trenitalia Tper Scarl. Per completezza si segnala che per il 2019 il dato complessivo di pax-km regionale - includendo anche i servizi resi in Emilia-Romagna - è stato pari a 19,19 miliardi, mentre i treni-km sono stati 159,21 milioni (fonte: bilancio d'esercizio di Trenitalia del 2019).

<sup>393</sup> I dati 2019 non comprendono i dati del Contratto di Servizio dell'Emilia-Romagna. I ricavi operativi - comprensivi del Contratto di Servizio successivamente affidato a Trenitalia Tper Scarl - sono stati nel 2019 pari a circa 5,53 miliardi di € e i costi operativi pari a circa € 3,90 miliardi di € (fonte: bilancio d'esercizio di Trenitalia del 2019).

<sup>394</sup> Per completezza informativa, il dato 2019 - comprendendo il Contratto di Servizio della Regione Emilia-Romagna - dei seguenti indicatori è pari a: Margine Operativo Lordo = 1,63 miliardi di €; Risultato operativo = 524,5 milioni di €; Risultato d'esercizio = 385,1 milioni di € e ROI = 6,0% (fonte: bilancio di esercizio di Trenitalia del 2019).

**Figura 63. Andamento ricavi e costi operativi Trenitalia – Anni 2010-2020**

Fonte: Elaborazione ART su bilanci Trenitalia, vari anni

(a) I dati, a partire dal 2019, non comprendono l'esercizio del trasporto pubblico locale ferroviario nella Regione Emilia-Romagna in quanto conferito a Trenitalia Tper Scarl a far data dall'1/1/2020.

**Tabella 28. Risultati economico finanziari di Trenitalia S.p.A. – Anni 2017-2020**

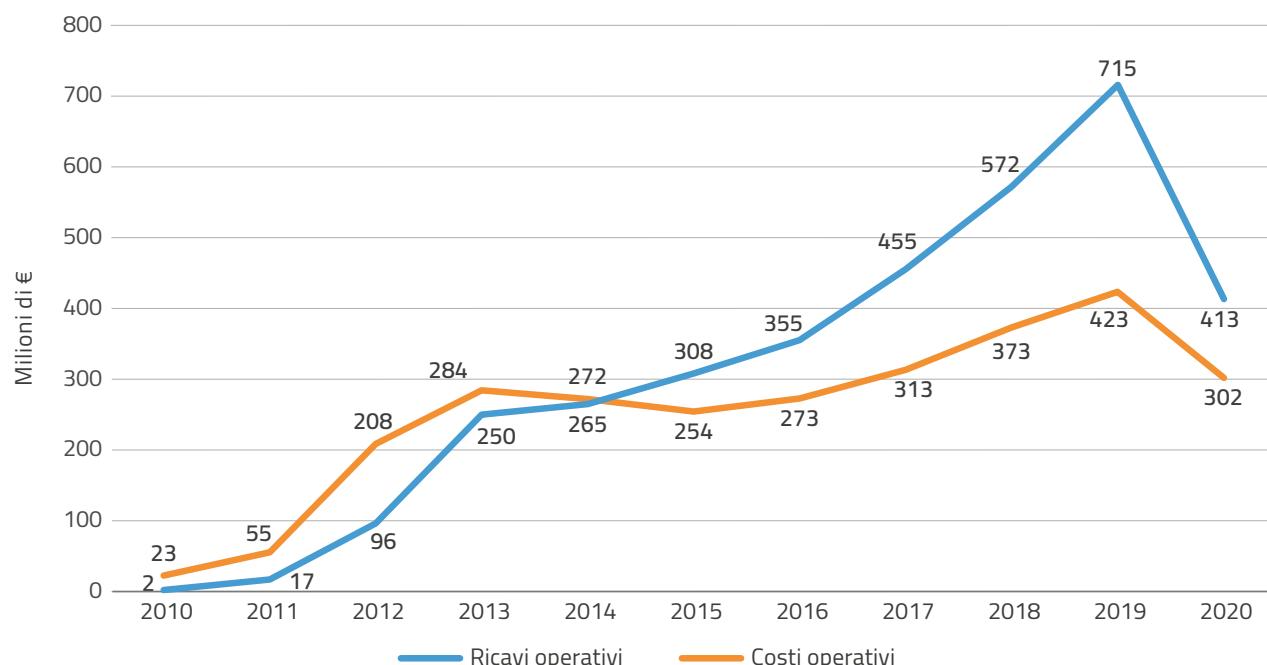
	2017	2018	2019 (a)	2020
Margine Operativo Lordo (mln €)	1.585	1.483	1.586	827
Risultato operativo (mln €)	399	386	484	-208
Risultato d'esercizio (mln €)	276	256	351	-423
ROI	4,4%	4,3%	5,5%	-

Fonte: Bilanci Trenitalia, vari anni

(a) I dati, a partire dal 2019, per finalità comparative con il 2020 - non comprendono l'esercizio del trasporto pubblico locale ferroviario nella Regione Emilia-Romagna in quanto conferito a Trenitalia Tper Scarl a far data dall'1/1/2020; i dati 2017 e 2018 sono invece comprensivi di tali servizi.



**Figura 64. Andamento ricavi e costi operativi Italo-NTV – Anni 2010-2020**



Fonte: Elaborazione ART su bilanci Italo-NTV, vari anni

**Tabella 29. Risultati economico finanziari di Italo-NTV S.p.A. – Anni 2017-2020**

	2017	2018	2019 (a)	2020
Margine Operativo Lordo (mln €)	142	198,8	292,2	111,8
Risultato operativo (mln €)	112,5	162,7	235,7	51,7
Risultato d'esercizio (mln €)	33,7	92,88	151,4	31,9
ROI	12,6%	16,7%	8,7%	1,8%

Fonte: Bilanci Italo-NTV e database AIDA, Bureau van Dijk, vari anni

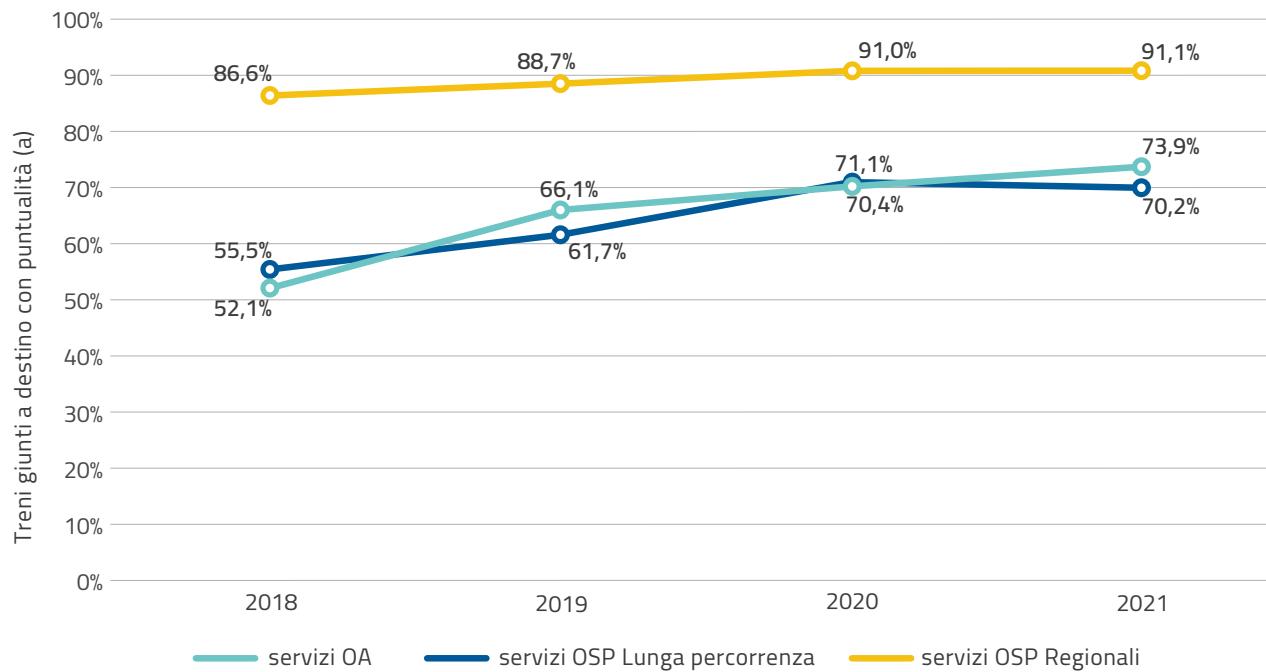
#### 4.3 QUALITÀ DEL SERVIZIO

La puntualità del comparto passeggeri è aumentata sull'intervallo considerato (2018-2021); i servizi a mercato mostrano indicatori di puntualità più apprezzabili rispetto ai servizi connotati da OSP, ma la differenza è andata riducendosi nel corso degli anni. ([Figura 65](#))

Le [figure 66, 67 e 68](#) mostrano le soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario passeggeri dei servizi OA, OSP a lunga percorrenza e OSP Regionali. Per tutti i servizi le soppressioni sono cresciute nel 2020, ritornando ai valori pre-pandemia nel corso del 2021.

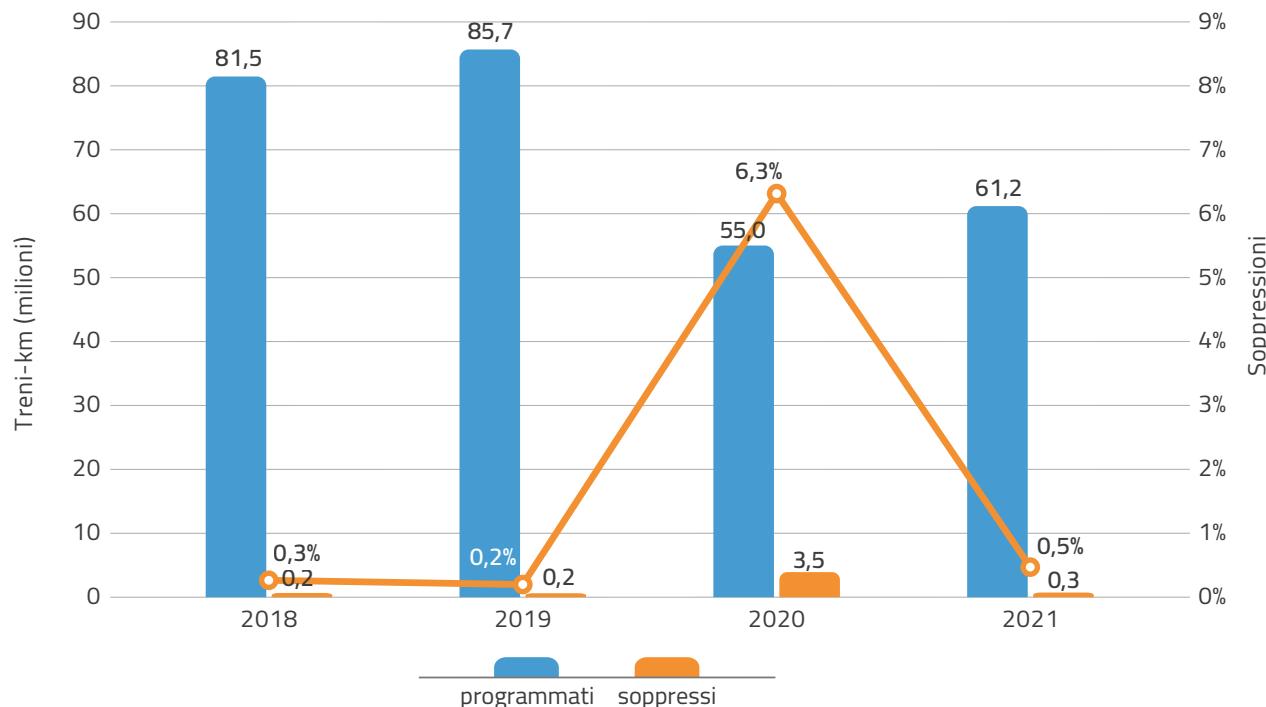
Si segnala per il comparto merci ([Figura 69](#)) una riduzione dei livelli medi di puntualità nel 2021, in controtendenza rispetto alla crescita del triennio precedente. Il dato 2021 è comunque superiore a quello del 2019.

La [Figura 70](#) riporta un ulteriore indicatore relativo al traffico ferroviario merci, relativo all'andamento crescente delle soppressioni dal 2019 al 2021, sia in termini assoluti sia in rapporto alla produzione in treni-km.

**Figura 65. Livello medio di puntualità dei servizi ferroviari passeggeri – Anni 2018-2021**

Fonte: Elaborazioni ART su dati RFI PIC-Web (estrazione: 5 maggio 2022)

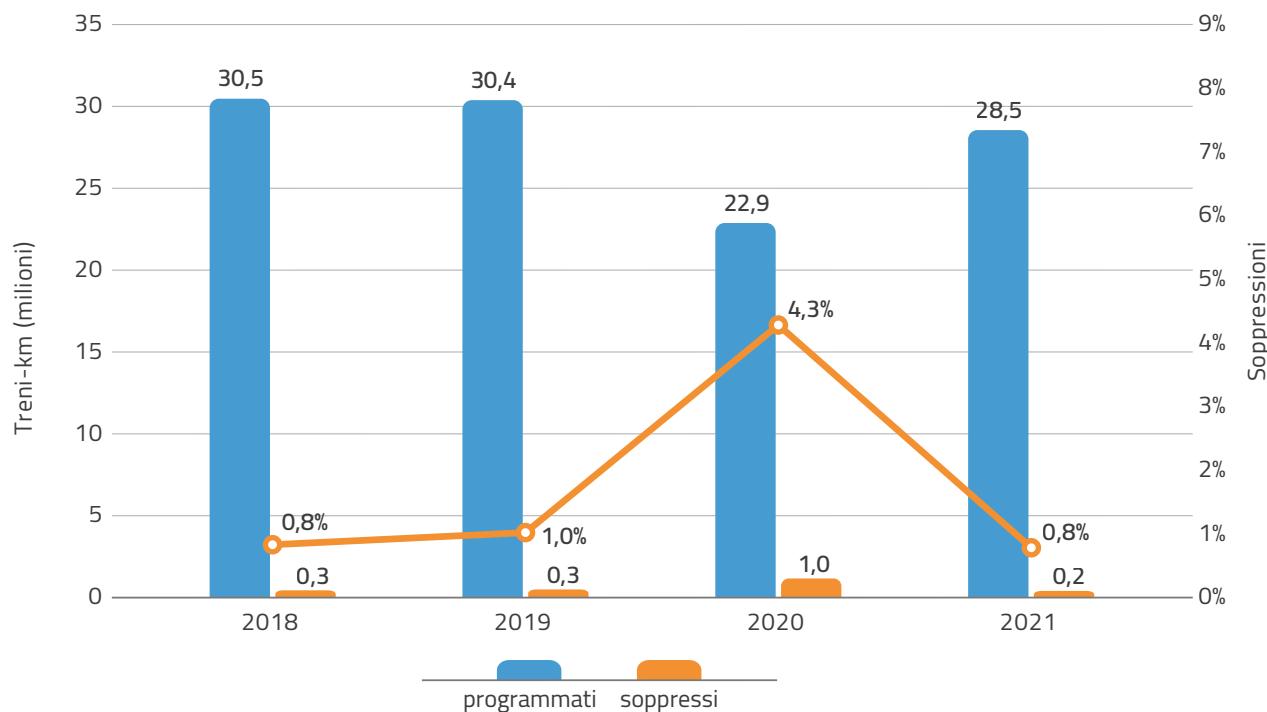
(a) Sull'orario programmato di arrivo è prevista una tolleranza di 5'; i dati si riferiscono ai servizi passeggeri transitati sulla infrastruttura ferroviaria nazionale (rete RFI).

**Figura 66. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario pax servizi OA – Anni 2018-2021**

Fonte: Elaborazioni ART su dati RFI PIC-Web (estrazione: 07 giugno 2022)

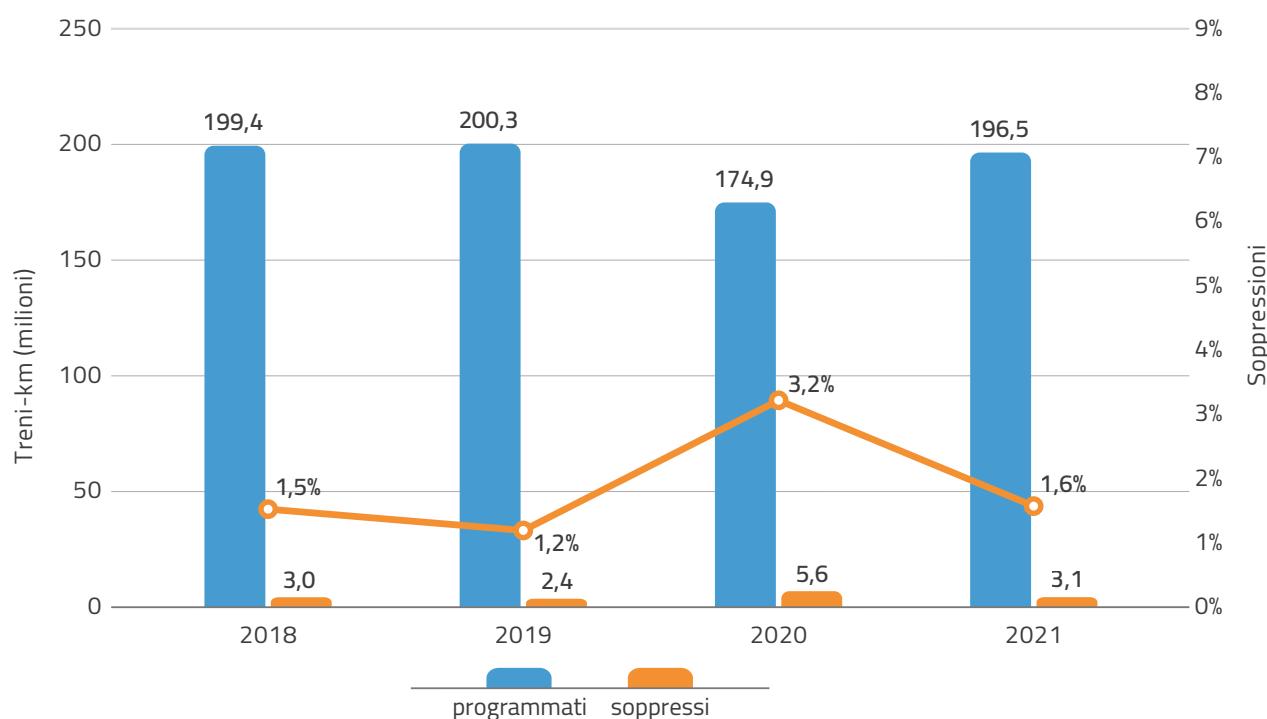


**Figura 67. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario pax OSP Lunga percorrenza – Anni 2018-2021**



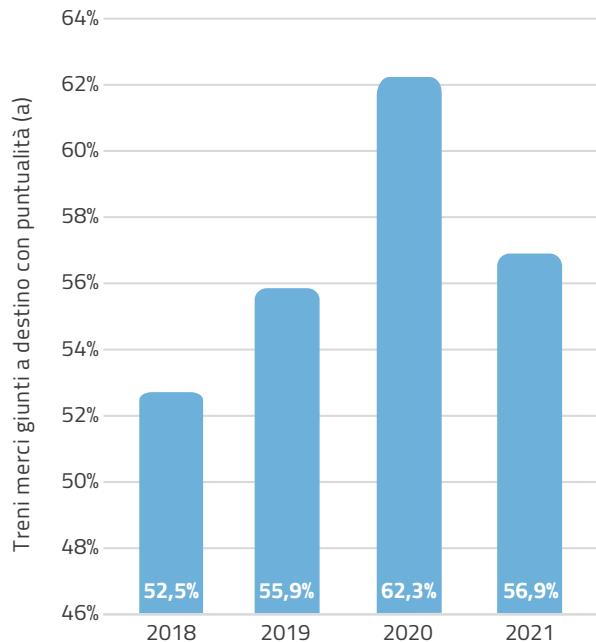
Fonte: Elaborazioni ART su dati RFI PIC-Web (estrazione: 07 giugno 2022)

**Figura 68. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario pax OSP Regionali – Anni 2018-2021**



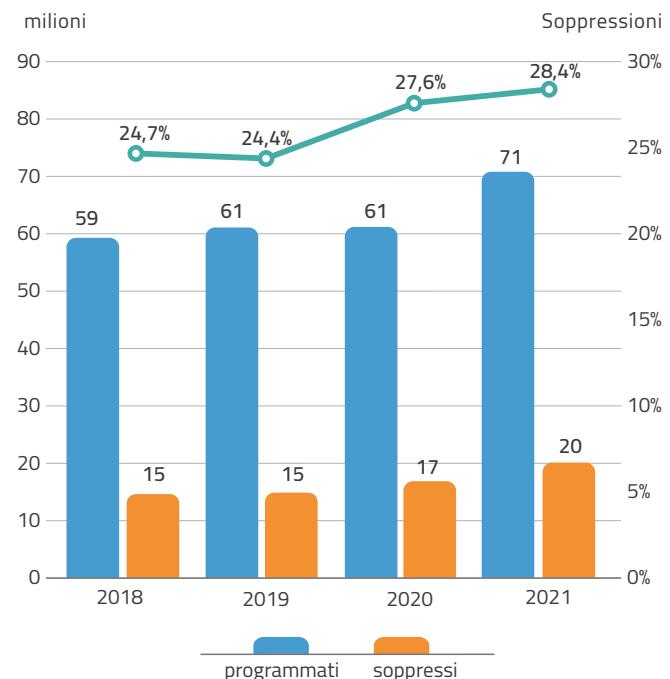
Fonte: Elaborazioni ART su dati RFI PIC-Web (estrazione: 07 giugno 2022)

**Figura 69. Livello medio di puntualità dei servizi ferroviari merci – Anni 2018-2021**



Fonte: Elaborazioni ART su dati RFI PIC-Web (estrazione: 28 aprile 2022)  
(a) Sull'orario programmato di arrivo è prevista una tolleranza di 30'.

**Figura 70. Soppressioni (parziali e totali) del traffico ferroviario merci – Anni 2018-2021**



Fonte: Elaborazioni ART su dati RFI PIC-Web (estrazione: 28 aprile 2022)

#### 4.4 DATI EUROPEI – IRG-RAIL

La presente sezione, contenente dati e informazioni di *benchmarking* internazionale, beneficia ampiamente dalla partecipazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti all'associazione dei regolatori indipendenti europei del settore ferroviario, IRG-Rail, che pubblica ogni anno statistiche e analisi sull'andamento degli indicatori tecnici ed economici del settore ferroviario.

Di seguito (Figura 71), viene riportato il dato dell'estesa chilometrica dei Paesi europei che fanno parte di IRG Rail<sup>395</sup>. Nel 2020, la lunghezza totale della rete per i Paesi monitorati da IRG-Rail era di circa 234.000 km. Più della metà della lunghezza totale della rete proviene dai cinque paesi con l'estensione maggiore (Germania, Francia, Polonia, Italia e Regno Unito). Il Lussemburgo ha la rete più corta tra i paesi monitorati.

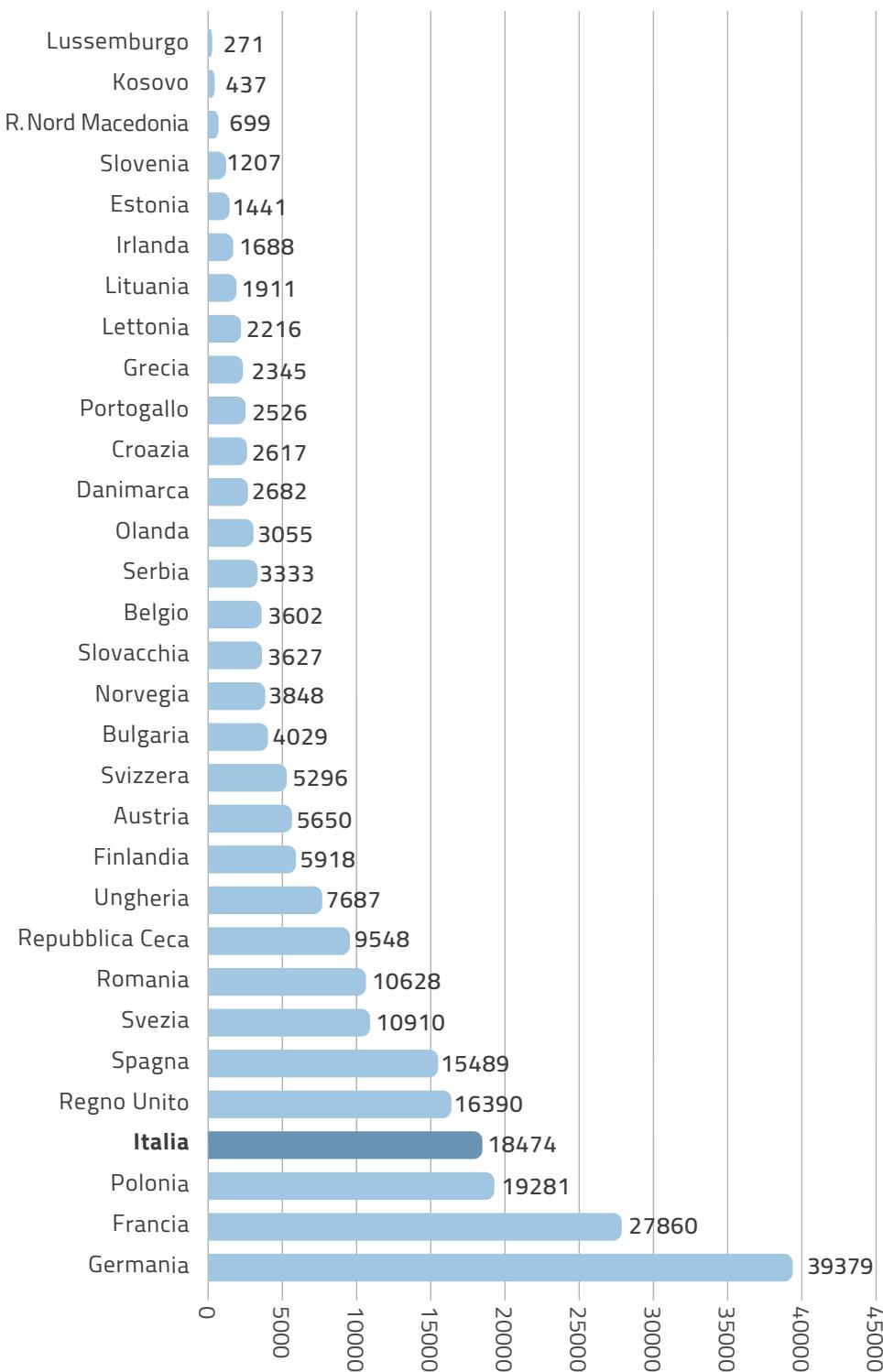
Nella Figura 72 successiva viene mostrata la suddivisione tra rete elettrificata e non elettrificata nei Paesi appartenenti a IRG-Rail. Appare una forte variabilità tra i Paesi monitorati, dove la Svizzera risulta essere totalmente elettrificata mentre il Kosovo risulta privo di elettrificazione. L'Italia presenta una percentuale di rete elettrificata superiore al 70%, tra le più alte d'Europa.

La densità di rete è un indicatore dello sviluppo e della copertura della rete ferroviaria in ogni paese. In Figura 73 viene proposta l'analisi della densità nei Paesi europei rispetto alla estensione geografica (lunghezza rete ogni 100 km<sup>2</sup>) e rispetto al numero di abitanti (lunghezza rete ogni 10.000 abitanti). Rispetto alla superficie, la Svizzera presenta la maggiore copertura di rete, mentre rispetto al numero di abitanti è la Lettonia ad avere la maggiore copertura, seguita dall'Estonia.

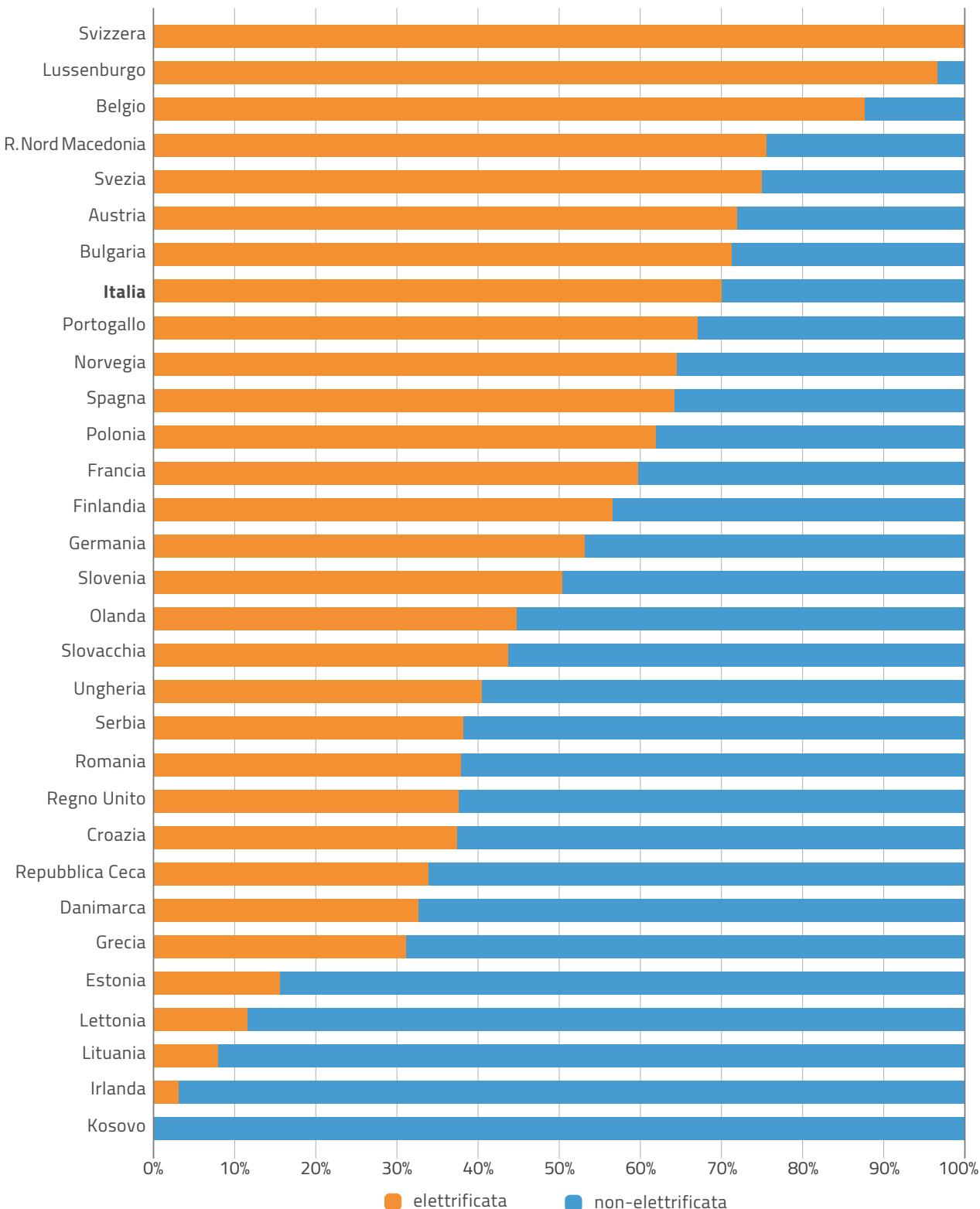
395 Independent Regulators' Group – Rail; è una rete che attualmente comprende organismi di regolamentazione ferroviari indipendenti di 31 paesi europei, tra cui Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Macedonia del Nord, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Kosovo, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.



**Figura 71. Estensione della rete ferroviaria dei principali Paesi europei – Anno 2020**



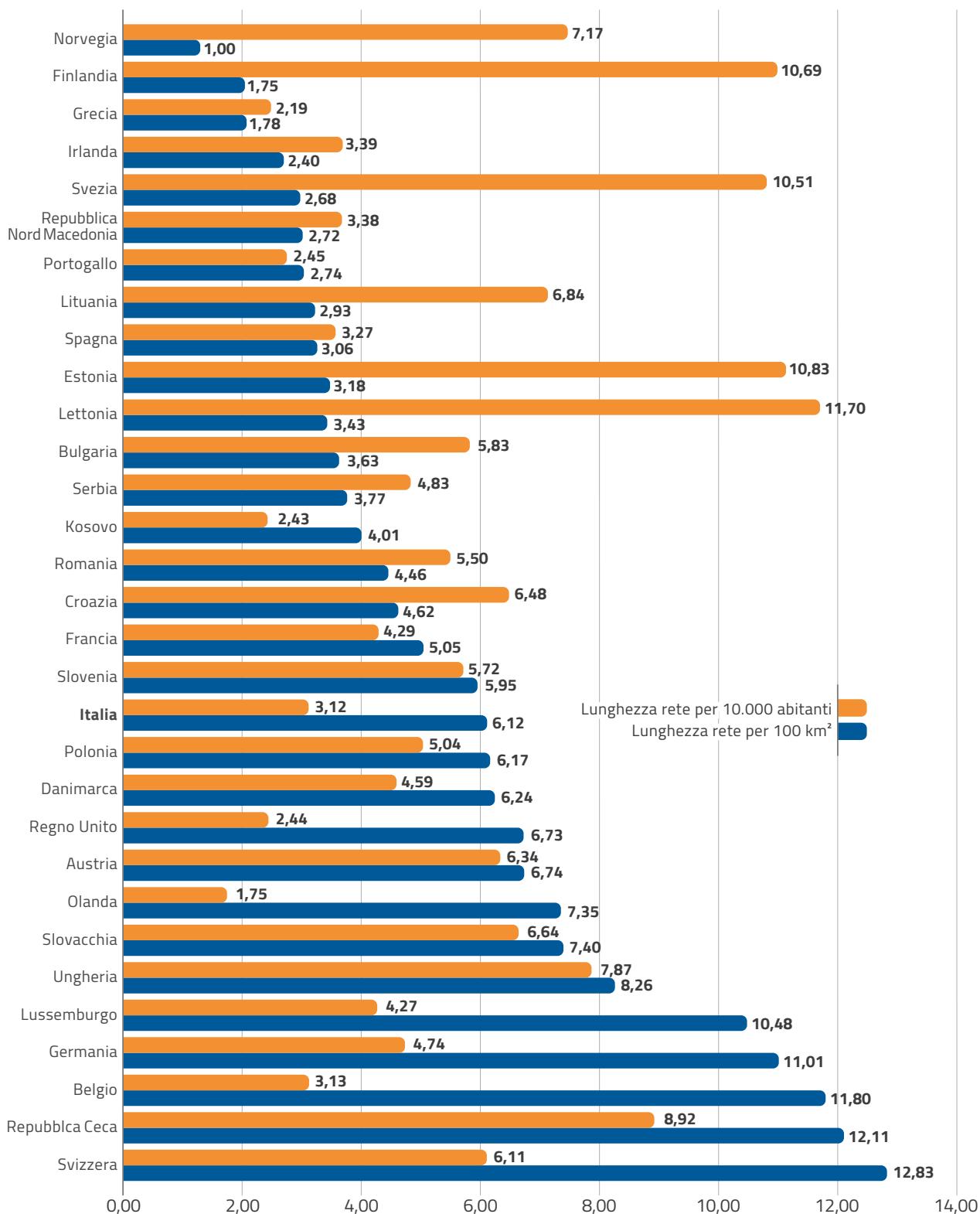
Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*

**Figura 72. Ripartizione delle tipologie di rete elettrificata e non – Anno 2020**

Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*



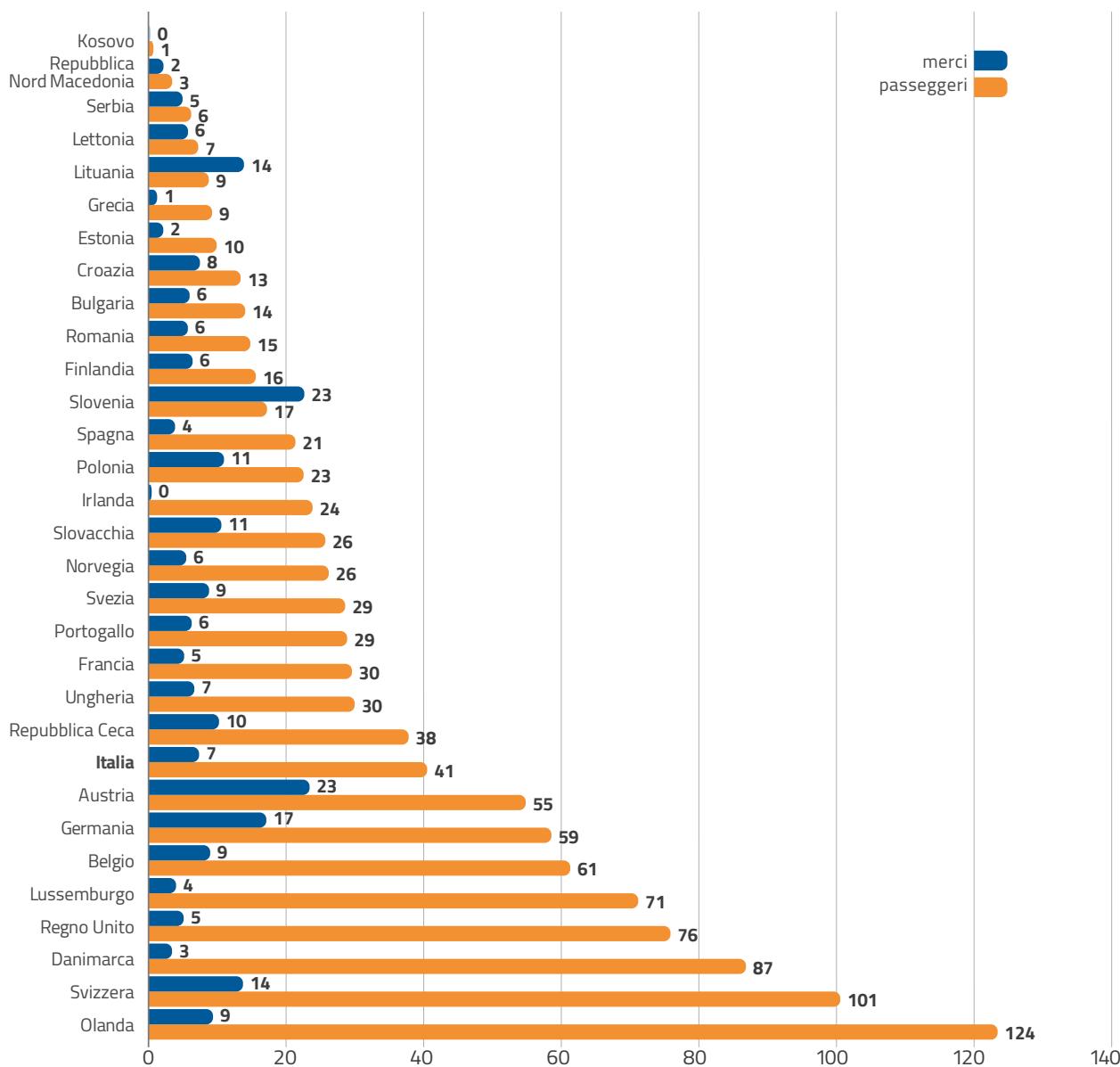
**Figura 73. Densità della rete rispetto alla estensione geografica e alla popolazione (km di rete) – Anno 2020**



L'intensità di utilizzo della rete misura il numero di treni-km al km percorsi giornalmente e rappresenta un indicatore dell'occupazione della rete ferroviaria. In [Figura 74](#) viene mostrato il livello d'intensità di utilizzo per il settore merci e passeggeri. L'Olanda fa segnare la maggiore occupazione per il trasporto passeggeri mentre per il settore merci risultano essere l'Austria e la Slovenia, quest'ultima con un utilizzo maggiore rispetto ai passeggeri.

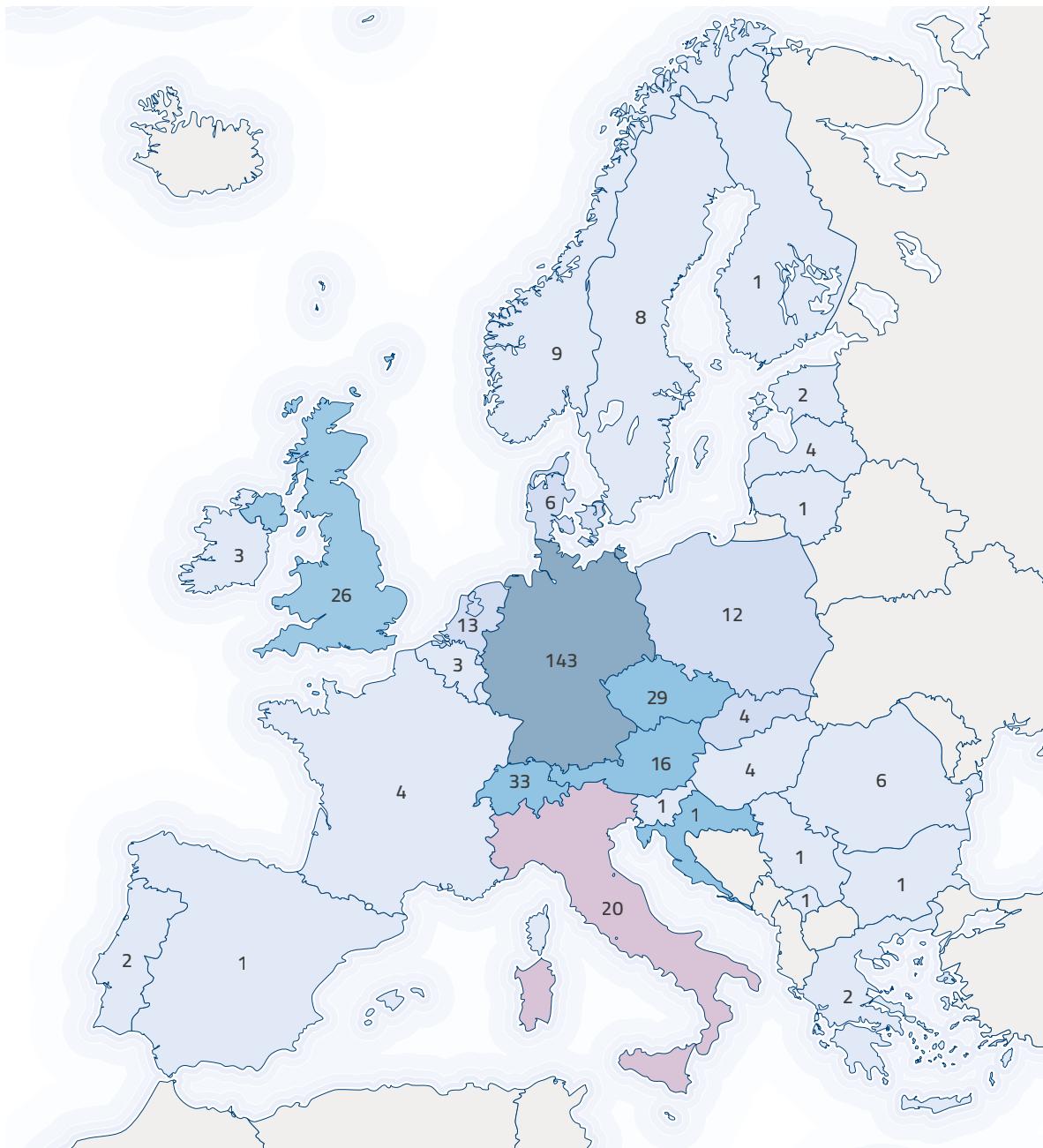
Un indicatore del livello di competitività di un mercato è rappresentato dal numero di imprese operanti in esso. Questo dato è rappresentato in [Figura 75](#) e in [Figura 76](#) dove, rispettivamente, sono riportate le imprese operanti nel settore passeggeri e merci nei Paesi europei appartenenti a IRG-Rail. Appare evidente una forte variabilità, con la Germania che presenta di gran lunga il maggiore numero di imprese ferroviarie attive. L'Italia registra un numero di imprese leggermente inferiore rispetto al Regno Unito nel settore passeggeri mentre nel settore merci è in linea con le imprese operanti in Francia.

**Figura 74. Intensità di utilizzo della rete in treni-km al giorno per km di rete – Anno 2020**





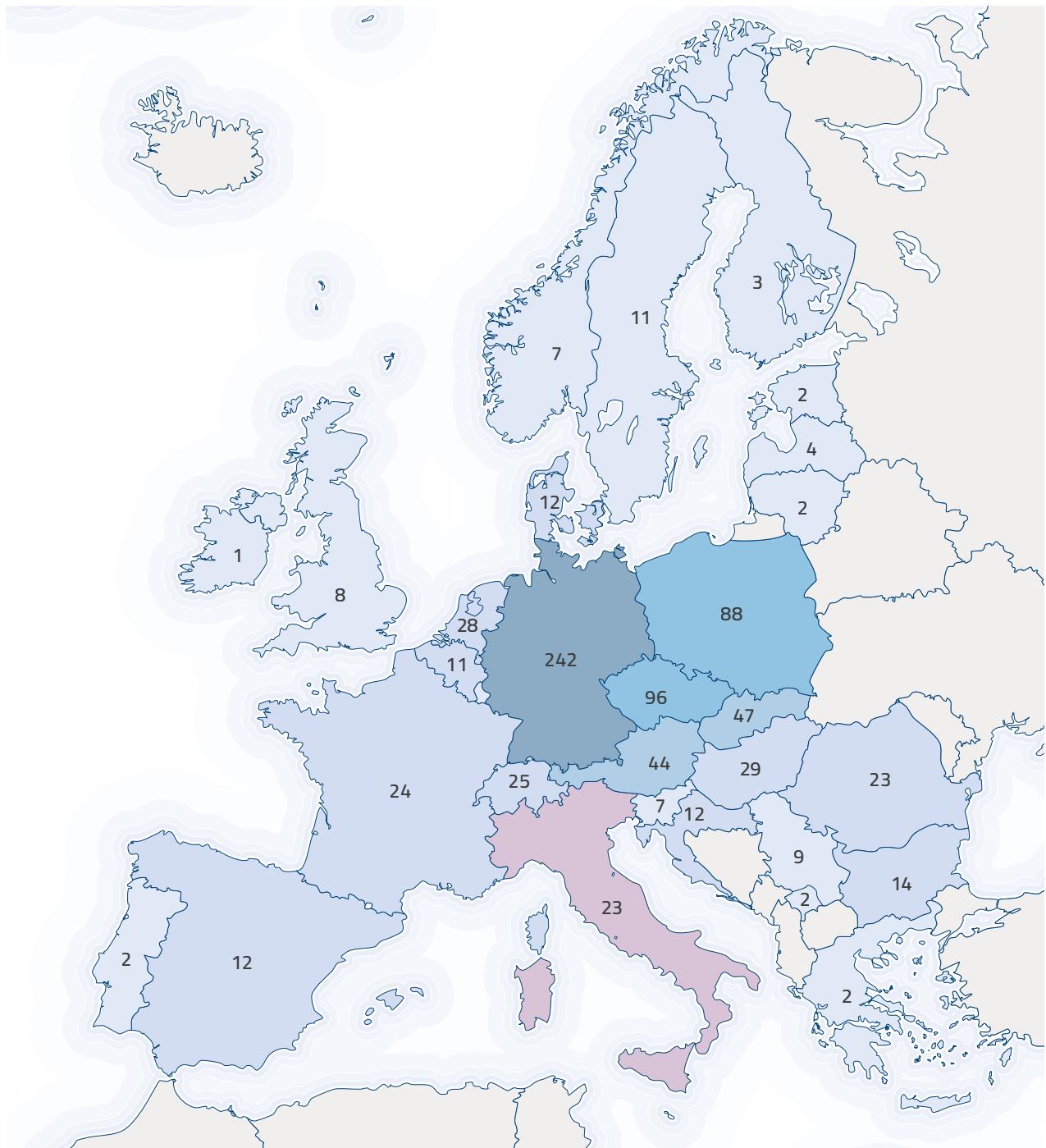
**Figura 75. Numero di imprese ferroviarie nel settore passeggeri – Anno 2020**



Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*



**Figura 76. Numero di imprese ferroviarie nel settore merci – Anno 2020**



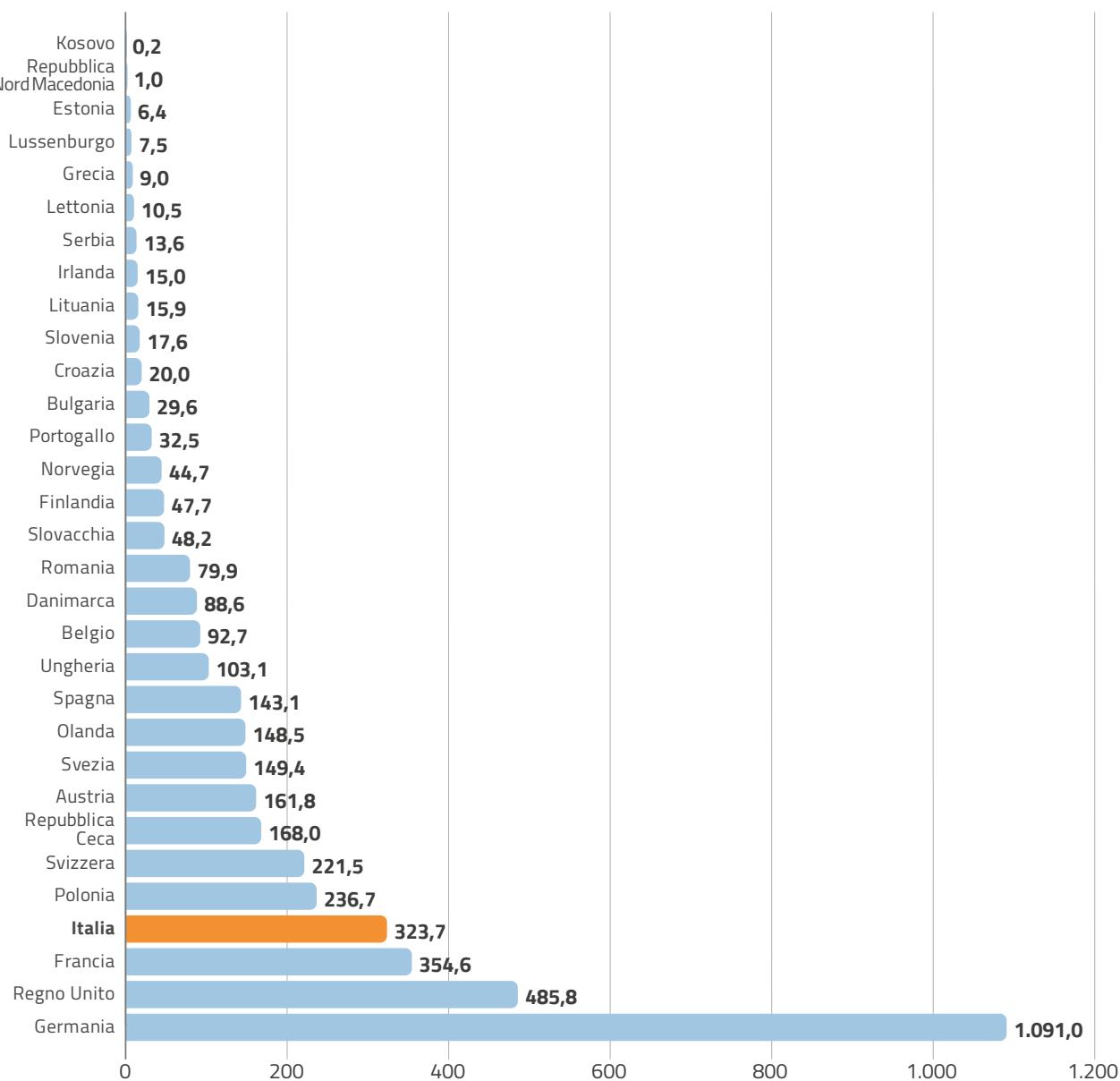
Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*



Iniziando a osservare i dati di traffico, nel 2020, nei 31 Paesi appartenenti a IRG-Rail si è registrato un totale di 4,17 miliardi di treni-km (passeggeri e merci). Di questi, come mostrato in **Figura 77**, la Germania ne rappresenta più di un quarto; l'Italia risulta al quarto posto con circa l'8% del totale, dietro anche a Regno Unito e Francia.

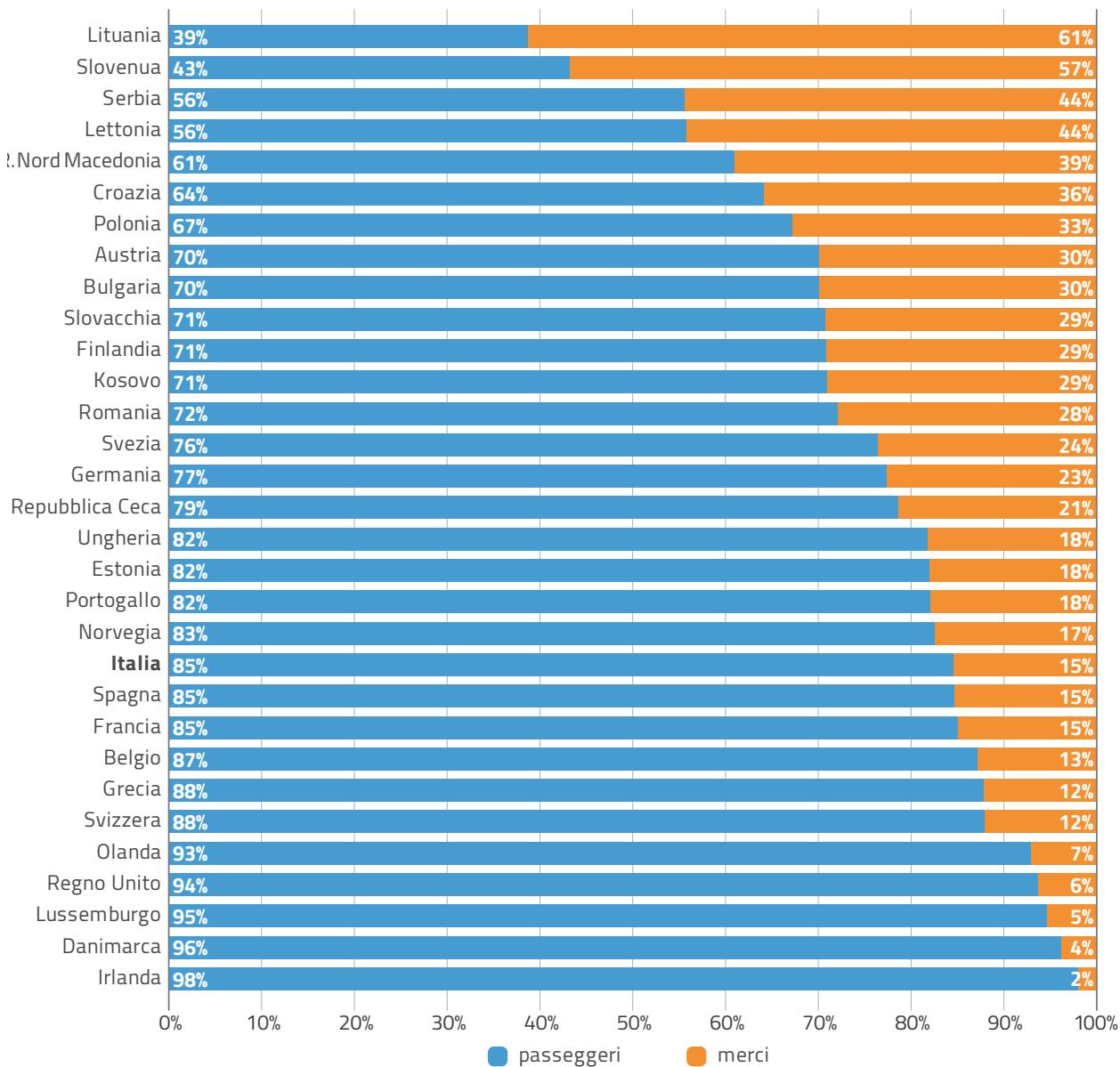
Rispetto alla quota rappresentata nella **Figura 78**, i servizi passeggeri variano dal 98% dell'Irlanda al 39% della Lituania. L'Italia presenta l'85% di servizi passeggeri, in linea con la Francia e Spagna.

**Figura 77. Traffico totale in milioni di treni-km – Anno 2020**



Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*

**Figura 78. Composizione percentuale del traffico tra merci e passeggeri in treni-km – Anno 2020**



Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*

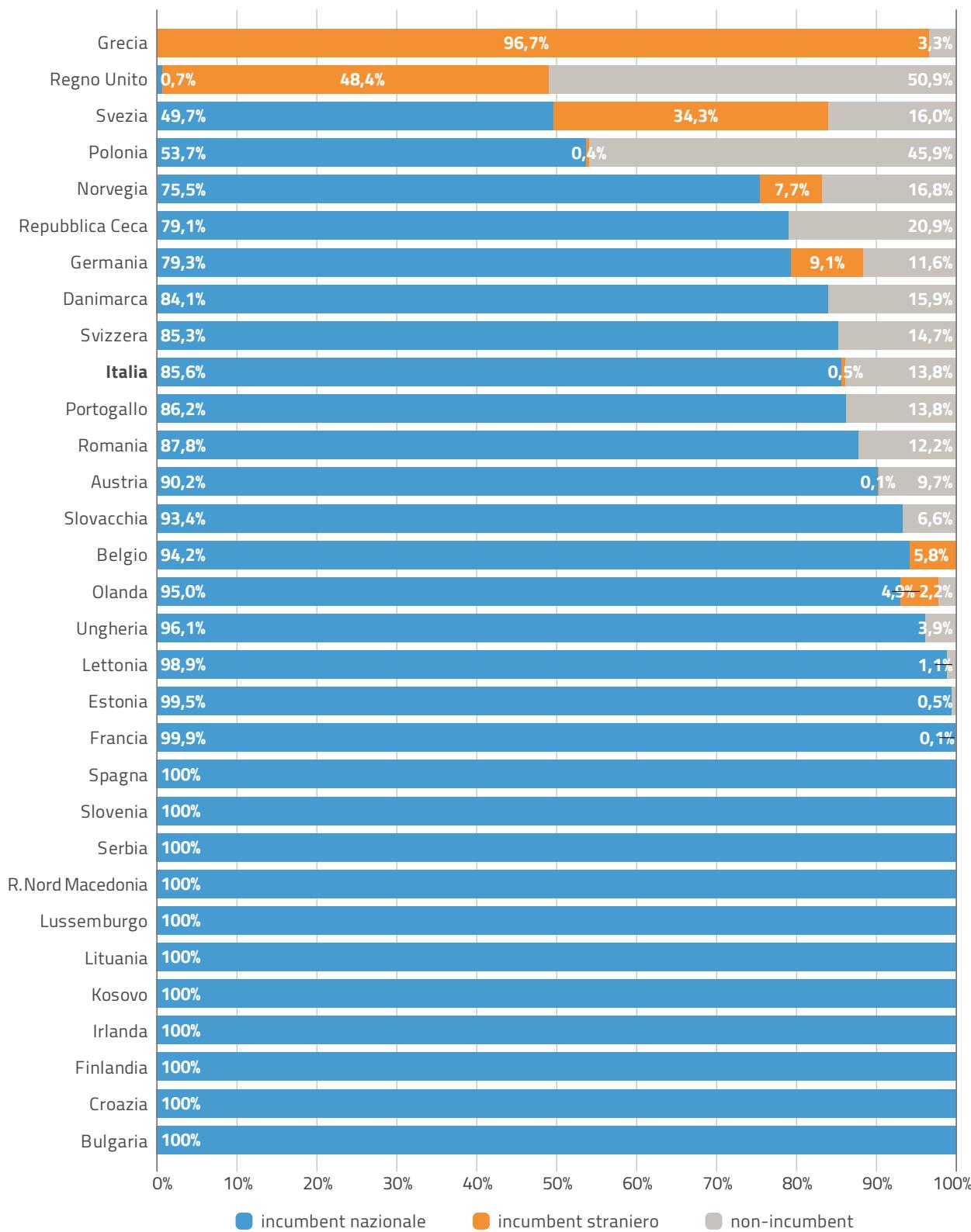
Analizzando la suddivisione del mercato passeggeri, espresso in passeggeri-km, risulta evidente come in Europa vi sia la generale predominanza dell'operatore *incumbent*<sup>396</sup>. Di seguito (Figura 79) viene evidenziata la quota di mercato riferibile all'operatore storico nazionale (*incumbent*), all'operatore storico proveniente da paesi esteri (*incumbent* straniero) e ad altri operatori. L'Italia

presenta una quota detenuta dall'ex monopolista decisamente inferiore rispetto a Francia e Spagna, dove si continua a operare in regime di sostanziale monopolio. È degna di nota la situazione della Grecia, che evidenzia come il settore sia governato da *incumbent* straniero, rappresentato dal gruppo FSI.

<sup>396</sup> Rappresenta l'operatore storico ex monopolista. Si considera *incumbent* un'impresa di trasporto partecipata dalla società del gruppo ex monopolista per una quota pari o superiore al 50%.



**Figura 79. Composizione percentuale del traffico passeggeri in termini di passeggeri-km – Anno 2020**

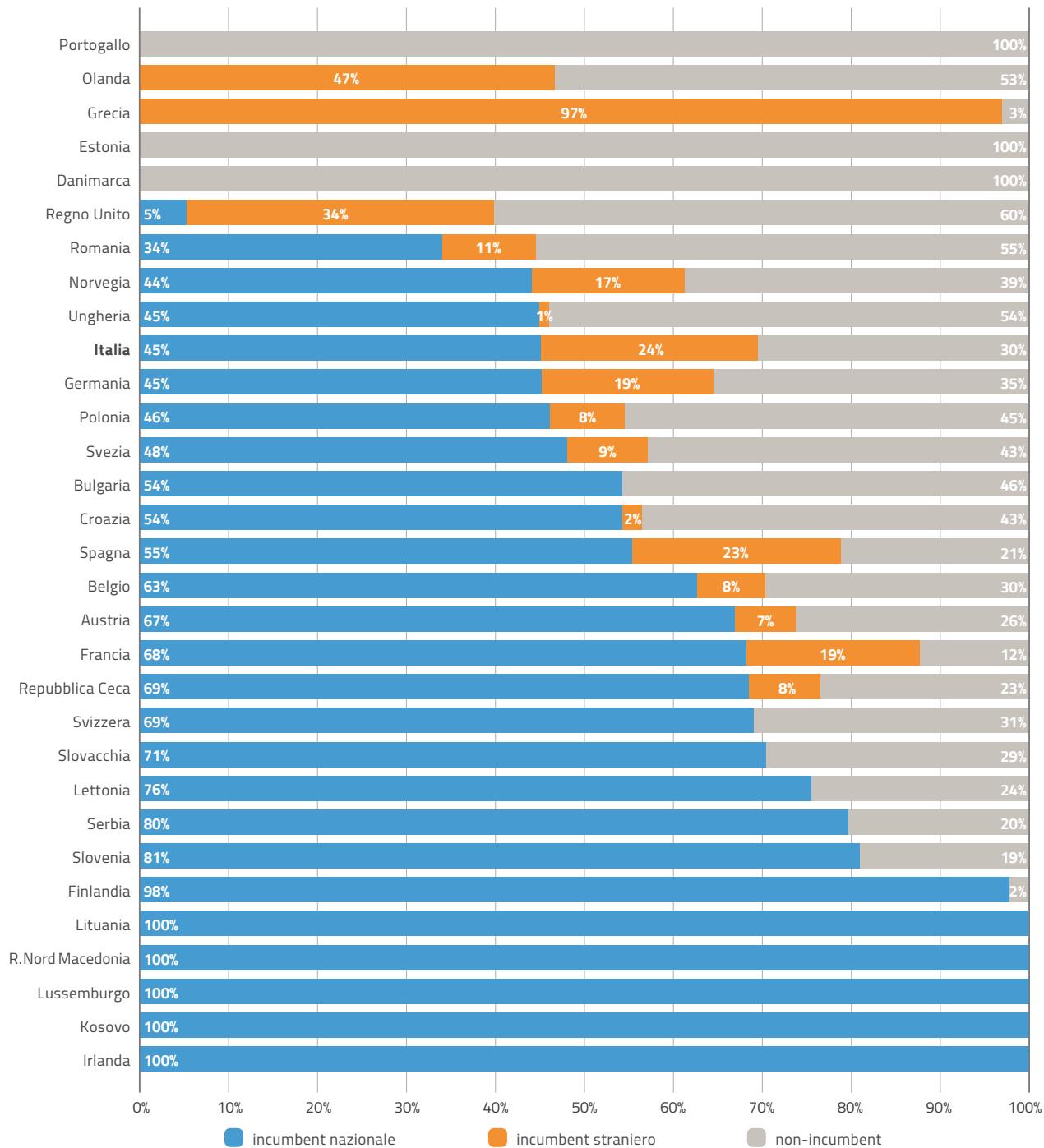


Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022, *Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*

Analoga analisi sulla quota di mercato viene mostrata per il settore merci in **Figura 80**, considerando il traffico espresso in tonnellate-km; emerge una maggiore apertura al mercato rispetto al settore passeggeri, in quanto

solo 5 nazioni continuano ad avere servizi gestiti dall'operatorre storico. In Italia la quota detenuta dall'*incumbent* risulta essere inferiore al 50%, in linea con la Germania, e decisamente inferiore a Francia e Spagna.

**Figura 80. Composizione percentuale del traffico merci in termini di tonnellate-km – Anno 2020**





Nel 2020, il traffico passeggeri totale misurato in passeggeri-km nei 31 Paesi IRG-Rail è stato di 263 miliardi. Nella tabella seguente vengono forniti i dati di dettaglio da dove emerge che la Germania ha fatto segnare il valore più alto, seguito da Francia, Regno Unito e Italia. Insieme, questi 4 Paesi rappresentano quasi due terzi del mercato nei 31 Paesi. A seguito dell'emergenza sanitaria a causa del covid-19, tutti i paesi hanno registrato una sostanziale riduzione del traffico passeggeri nel 2020 rispetto al 2019. La maggior parte dei Paesi ha implementato misure restrittive da marzo 2020 in poi, determinando una significativa riduzione del traffico ferroviario. La riduzione totale in tutti i Paesi monitorati è stata del 49%. Il calo maggiore si è verificato in Irlanda, dove il traffico passeggeri è diminuito del 65%. Notevoli diminuzioni sono state registrate anche nel Regno Unito e in Italia, con un traffico passeggeri in calo di oltre il 60%. La Bulgaria ha registrato la riduzione più piccola con i passeggeri-km in calo di "poco" più di un quarto di quanto fatto registrare nel 2019. Viene anche riportato il "fattore di riempimento" (*load factor*<sup>397</sup>) nei Paesi monitorati, ottenuto dividendo il totale dei passeggeri-km per il totale dei treni-km. (Tabella 30).

Nel 2020 la Francia ha fatto registrare il numero più alto di passeggeri-km per treno-km che rappresenta quasi il doppio rispetto alla media dei paesi del gruppo IRG-Rail. L'Italia presenta un *load factor* pari a 79, superiore sia alla Germania che al Regno Unito, ma inferiore alla Spagna.

Nella Tabella 31 che segue vengono riportati i dati di traffico riferiti al settore merci, rappresentato dalle tonnellate-km nel 2020, dalla variazione rispetto al 2019 e il *load factor*. Il totale delle merci trasportate nel 2020 è stato pari a 431 miliardi di tonnellate-km, in calo di circa il 6,5% rispetto al 2019. Il mercato con maggiore traffico è quello tedesco con 123,3 miliardi di tonnellate-km, mentre l'Italia è il quarto mercato, dietro anche a Polonia e Francia. Rispetto al 2019 si è osservata una generale diminuzione del traffico, con l'Italia che ha fatto registrare una diminuzione del 7,1%, in linea con la media dei Paesi monitorati; fanno eccezione la Bulgaria, la Grecia, la Romania e la Croazia dove si sono osservate crescute di oltre il 10%. Il fattore di riempimento maggiore è stato fatto registrare dalle tre repubbliche Baltiche (Lettonia, Lituania ed Estonia); l'Italia ha un *load factor* di 471 tonnellate-km per treno-km posiziona inferiore alla Francia ed in linea con Germania e Regno Unito.

397 Questo indicatore non rappresenta il tasso di occupazione che dipende anche dal numero di posti a bordo, ma è misurato in termini di passeggero-km/treno-km per il comparto passeggeri e di tonnellate-km/treno-km per il comparto merci.



**Tabella 30. Traffico passeggeri-km e rapporto tra passeggeri-km per treno-km – Anno 2020**

Nazione	passeggeri-km (mld) 2020	variazione 2019-2020	passeggeri-km/ treni-km 2020
Germania	59,5	-42%	70
Francia	53,8	-42%	178
Regno Unito	25,1	-65%	55
<b>Italia</b>	<b>21,6</b>	<b>-60,8%</b>	<b>79</b>
Svizzera	13,3	-39%	68
Polonia	12,6	-43%	79
Spagna	11,2	-59%	92
Olanda	8,9	-55%	64
Svezia	8,1	-44%	71
Belgio	7,9	-36%	97
Austria	7,4	-45%	65
Repubblica Ceca	6,5	-41%	49
Ungheria	4,9	-37%	58
Danimarca	4,3	-36%	50
Romania	3,7	-36%	65
Finlandia	2,8	-43%	83
Portogallo	2,6	-53%	96
Slovacchia	2,3	-48%	66
Norvegia	1,8	-51%	49
Bulgaria	1,1	-27%	54
Irlanda	0,8	(...)	57
Grecia	0,7	-49%	83
Croazia	0,4	-39%	35
Lettonia	0,4	-36%	70
Slovenia	0,4	-43%	52
Lussemburgo	0,3	-42%	38
Estonia	0,3	-34%	50
Lituania	0,3	-46%	42
Serbia	0,2	-45%	21
Kosovo	0,0	-38%	40
Rep. Nord Macedonia	0,0	-59%	29

Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022,  
*Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*

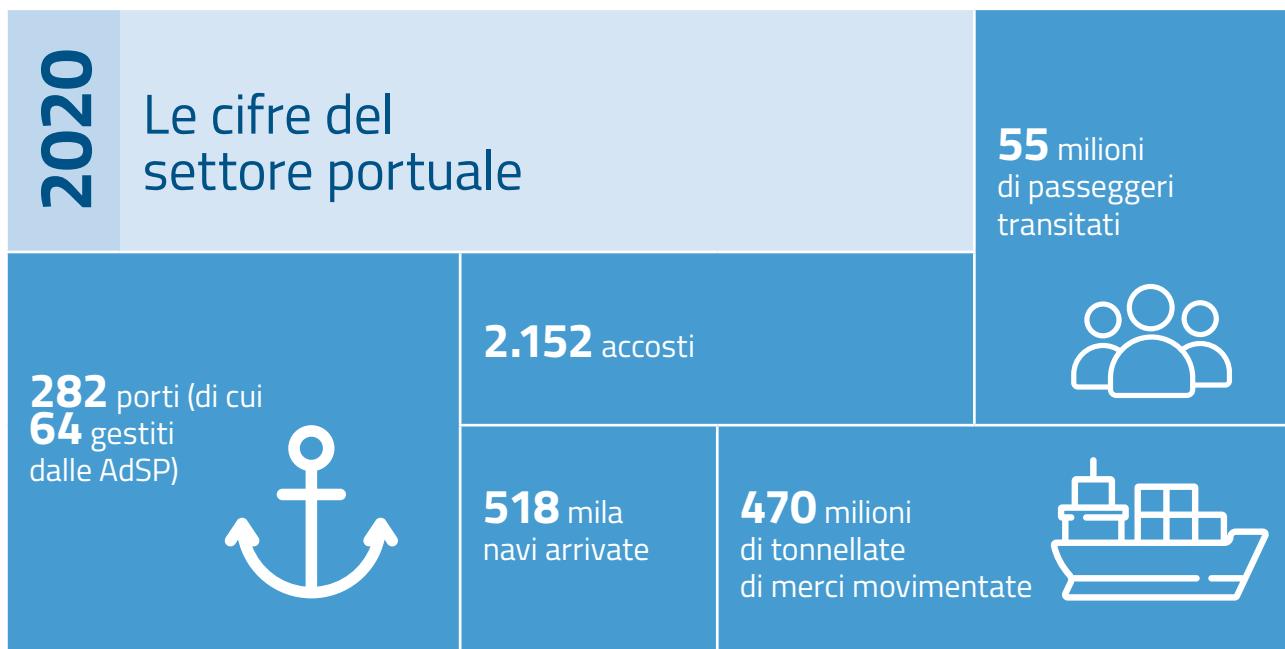
**Tabella 31. Traffico merci in tonnellate-km e rapporto tra tonnellate-km per treno-km – Anno 2020**

Nazione	Tonellate-km (mld) 2020	variazione 2019-2020	Tonellate-km/ treni-km 2020
Germania	123,3	-4,2%	499
Polonia	52,2	-6,6%	674
Francia	31,4	-7,3%	593
<b>Italia</b>	<b>23,5</b>	<b>-7,1%</b>	<b>471</b>
Svezia	22,1	-2,7%	627
Austria	21,6	-7,0%	445
Romania	16,0	13,9%	718
Lituania	15,9	-1,9%	1.634
Repubblica Ceca	15,4	-4,9%	429
Regno Unito	15,21	-9,8%	495
Ungheria	11,9	2,7%	631
Svizzera	11,1	-5,2%	415
Finlandia	10,1	-1,3%	728
Spagna	9,1	-13,2%	414
Slovacchia	8,2	-8,1%	584
Lettonia	8,0	-46,9%	1.710
Olanda	6,8	-5,8%	651
Belgio	6,7	-9,0%	565
Slovenia	4,9	-7,2%	492
Bulgaria	4,5	16,3%	513
Norvegia	4,4	1,9%	573
Croazia	3,3	11,7%	462
Serbia	2,8	-5,1%	462
Danimarca	2,5	-2,9%	724
Portogallo	2,3	-14,5%	402
Estonia	1,5	-17,9%	1.346
Grecia	0,6	13,9%	521
Rep. Nord Macedonia	0,3	0,0%	610
Lussemburgo	0,2	-17,9%	547
Kosovo	0,0	0,0%	307
Irlanda	0,0	(...)	250

Fonte: Elaborazione ART su dati IRG-Rail; IRG-Rail, 2022,  
*Decimo Rapporto Annuale Market Monitoring*



## 5. IL SETTORE PORTUALE



Fonte: MIMS, Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili 2019-2020 (2021); Eurostat; ISTAT (Servizi/Trasporto marittimo); numero porti gestiti dalle AdSP aggiornato al d.l. 68/2022

Il settore portuale ha registrato l'intervento dell'Autorità in materia di accesso alle infrastrutture portuali già nel 2018, con l'adozione delle *Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione* con delibera n. 57/2018<sup>398</sup>.

Nella [Tabella 32](#), vengono illustrati alcuni dati del settore portuale italiano descrittivi della dotazione infrastrutturale dei porti italiani.

Si registra un leggero incremento del numero di accosti e di binari collegati alla rete ferroviaria, però l'incremento diventa notevole (+16,4%) con riguardo ai binari non interconnessi alla rete ferroviaria, ossia che non consentono l'uso della ferrovia per il trasferimento della merce da/per il porto senza soluzione di continuità.

Emerge un calo rilevante (-42,3%) della capacità di stocaggio di rinfuse liquide, che risulta fortemente disallineato rispetto alla riduzione registrata nel periodo 2011-2021 per questa tipologia di merci (-14%).

<sup>398</sup> Rif. delibera n. 57/2018 e allegato A recante le "Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione." Disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-57-2018/>

**Tabella 32. Dati riepilogativi dell'offerta nel settore portuale marittimo nazionale – Anni 2019-2020**

	30/09/2019	30/09/2020	Variazione
Numero di porti	285	282	-1,1%
Numero di accosti	2.090	2.152	+3,0%
Lunghezza complessiva accosti [m]	488.596	505.099	+3,4%
Accosti dotati di binari:			
▪ collegati alla rete ferroviaria	250	252	+0,8%
▪ non collegati alla rete ferroviaria	634	738	+16,4%
Superfici dei piazzali per le merci [mq]	19.348.852	19.211.175	-0,7%
Capacità dei serbatoi per rinfuse liquide [mc]	10.263.710	5.924.302	-42,3%
Capacità dei silos [mc]	1.340.388	1.348.532	+0,6%
Capacità dei magazzini (frigo e non) [mc]	4.010.962	3.977.762	-0,8%

Fonte: MIMS, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili* 2019-2020 (2021)

**Tabella 33. Volumi di traffico del trasporto marittimo nazionale – Anni 2019-2020**

	2019	2020	Variazione
Merci arrivate [tonnellate]	315 mln	293 mln	-7,0%
Merci partite [tonnellate]	193 mln	177 mln	-8,3%
Passeggeri arrivati	43,2 mln	27,6 mln	-15,6%
Passeggeri partiti	43,4 mln	27,5 mln	-15,9%

Fonte: Eurostat

I volumi di traffico del 2020 nei porti italiani risentono fortemente degli effetti della pandemia da covid-19: su base annua, la contrazione nel comparto passeggeri è circa doppia di quella del comparto merci.

L'indice di rotazione portuale (ottenuto come rapporto tra la stazza lorda media delle navi approdate e il tempo mediano speso in porto dalle navi) rappresenta la "velocità" media con cui le varie tipologie di nave effettuano le loro operazioni portuali. Poiché la movimentazione *container* è un processo altamente standardizzato, l'indice assume i valori più elevati.

L'Indice LSCI rappresenta il livello di integrazione di uno Stato nella rete del traffico marittimo di *container*. Questo indice non ha un valore massimo: il confronto avviene sulla base del valore assunto dalla Cina nel 1° trimestre 2006 (base 100). Tra i Paesi europei l'Italia occupa il 6° posto, alternandosi con la Francia.

L'indice PLSCI è analogo all'indice LSCI ma è riferito ai porti invece che agli Stati. Per i vari porti considerati, l'etichetta indica la posizione occupata nella graduatoria assoluta, che comprende oltre 1300 porti mondiali.

L'Indice LSCI è calcolato per ciascun Paese sulla base di 6 componenti:

- ▶ il numero di scali navali settimanali in programma nel Paese;
- ▶ la capacità totale offerta annualmente dal Paese (in TEU);
- ▶ il numero di servizi regolari di trasporto di linea da e per il Paese;
- ▶ il numero di compagnie di navigazione di linea che forniscono servizi di trasporto container da e per il Paese;
- ▶ la dimensione media (in TEU) delle navi di maggiore stazza impiegate per i servizi di linea;
- ▶ il numero delle nazioni che sono collegate al Paese attraverso servizi di trasporto di linea "diretti" (cioè senza trasbordo dei container).



**Tabella 34. Benchmark delle navi approdate in alcuni Paesi europei del Mediterraneo – Anno 2021**

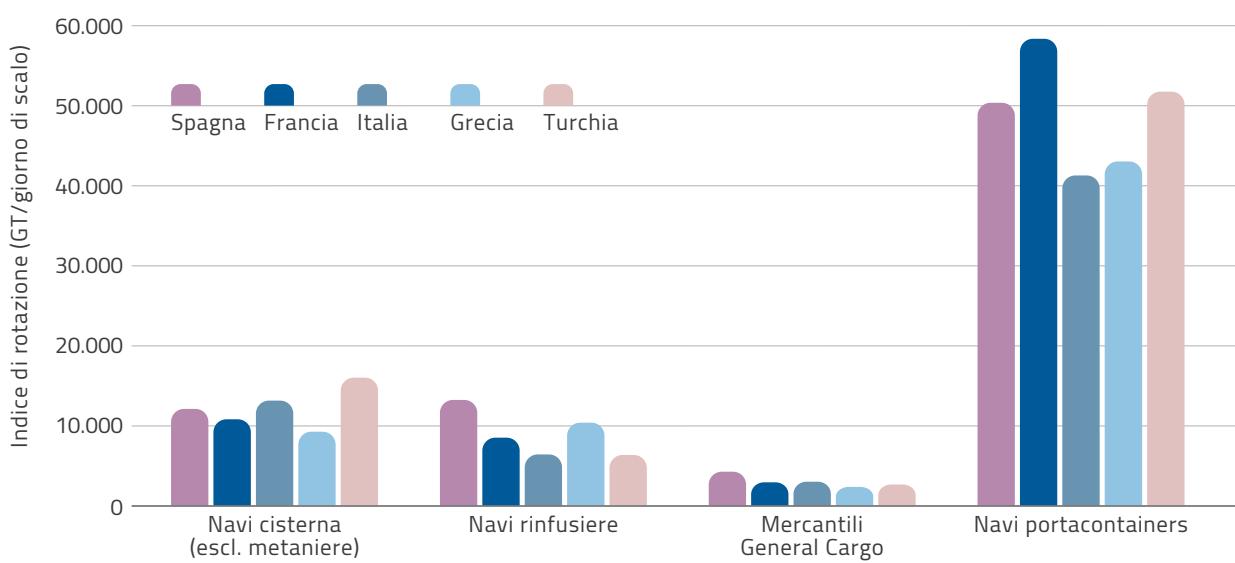
Nazione	Tipo di navi	Tempo mediano [giorni] speso in porto (a)	Stazza lorda media [GT] delle navi	Capacità di carico media [tonn] delle navi (b)
Spagna	Navi cisterna	0,90	10.917	17.861
	Navi rinfusiere	1,78	23.575	40.995
	Mercantili GC	1,18	5.059	7.118
	Portacontainers	0,65	32.737	3.029
Francia	Navi cisterna	1,02	11.048	18.348
	Navi rinfusiere	2,96	25.272	44.753
	Mercantili GC	1,57	4.642	6.424
	Portacontainers	0,96	56.024	5.105
Italia	Navi cisterna	1,28	16.844	28.530
	Navi rinfusiere	3,50	22.540	38.524
	Mercantili GC	1,97	5.985	8.261
	Portacontainers	0,96	39.638	3.642
Grecia	Navi cisterna	0,62	5.753	9.172
	Navi rinfusiere	0,64	6.661	11.147
	Mercantili GC	1,15	2.744	3.828
	Portacontainers	1,05	45.184	4.235
Turchia	Navi cisterna	1,17	18.755	32.460
	Navi rinfusiere	3,90	24.835	42.733
	Mercantili GC	1,54	4.135	5.775
	Portacontainers	0,63	32.607	2.969

Fonte: UNCTAD

(a) Calcolato escludendo navi ro-ro e navi passeggeri.

(b) Per le navi *portacontainer* il valore è espresso in TEU.

**Figura 81. Indice di rotazione portuale – Anno 2021**



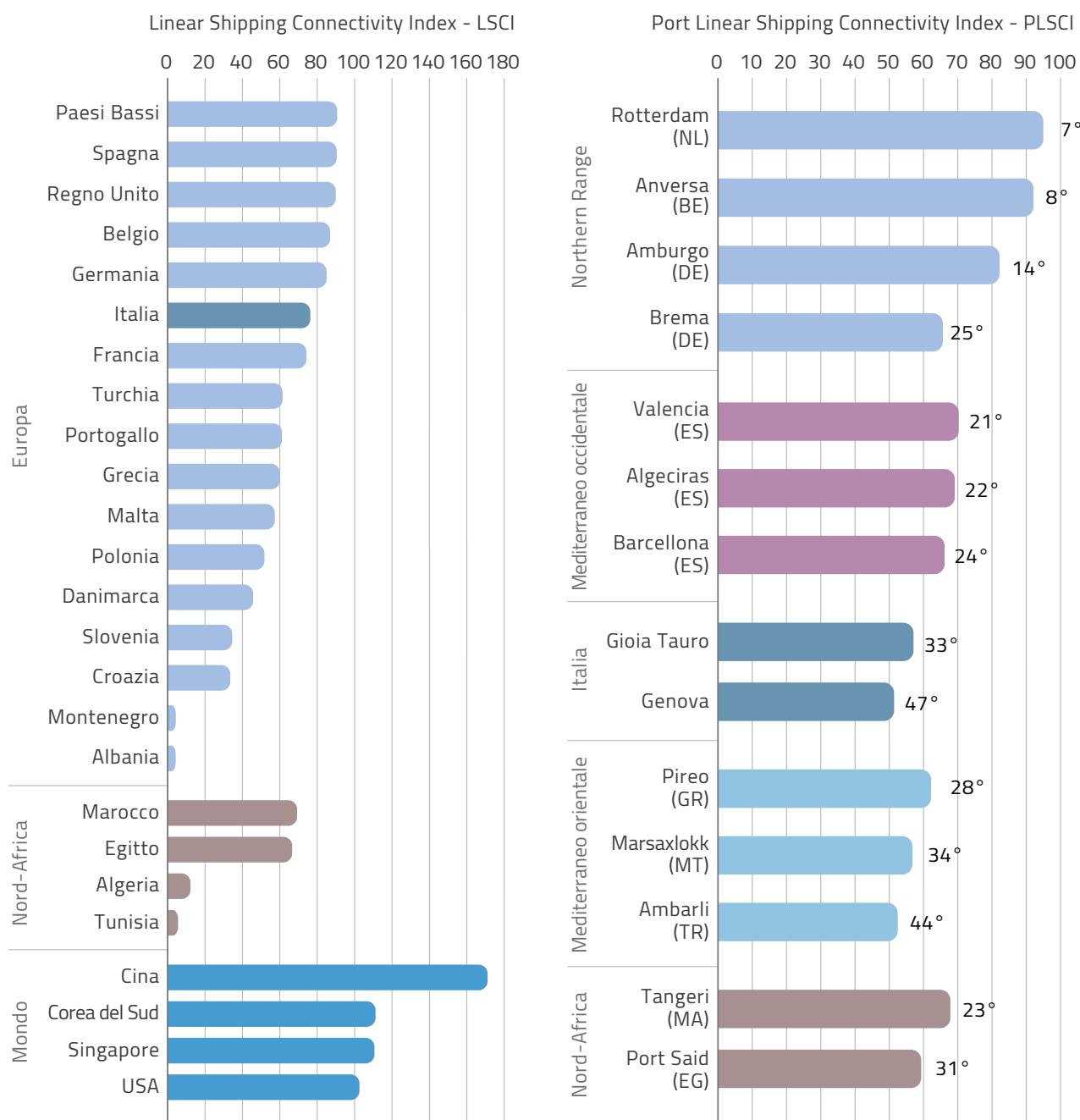
Fonte: elaborazione ART su dati UNCTAD

Il valore di ogni componente viene diviso per il valore massimo della stessa componente rilevata nel 1° trimestre 2006 fra tutte le nazioni, quindi si calcola la media delle 6 componenti per il Paese. Questa media viene poi nuovamente divisa per il valore massimo della media rilevata nel 1° trimestre 2006 fra tutte le nazioni e moltiplicata per 100. Il risultato è un LSCI pari a 100 per la

Cina nel 1° trimestre 2006, e tutti gli altri indici sono in relazione a questo valore (l'indice non possiede un limite massimo).

L'indice PLSCI è analogo all'indice LSCI, ma è riferito ai porti invece che agli Stati.

**Figura 82. Indici LSCI e PLSCI per il traffico di container – Anno 2021, Q4**





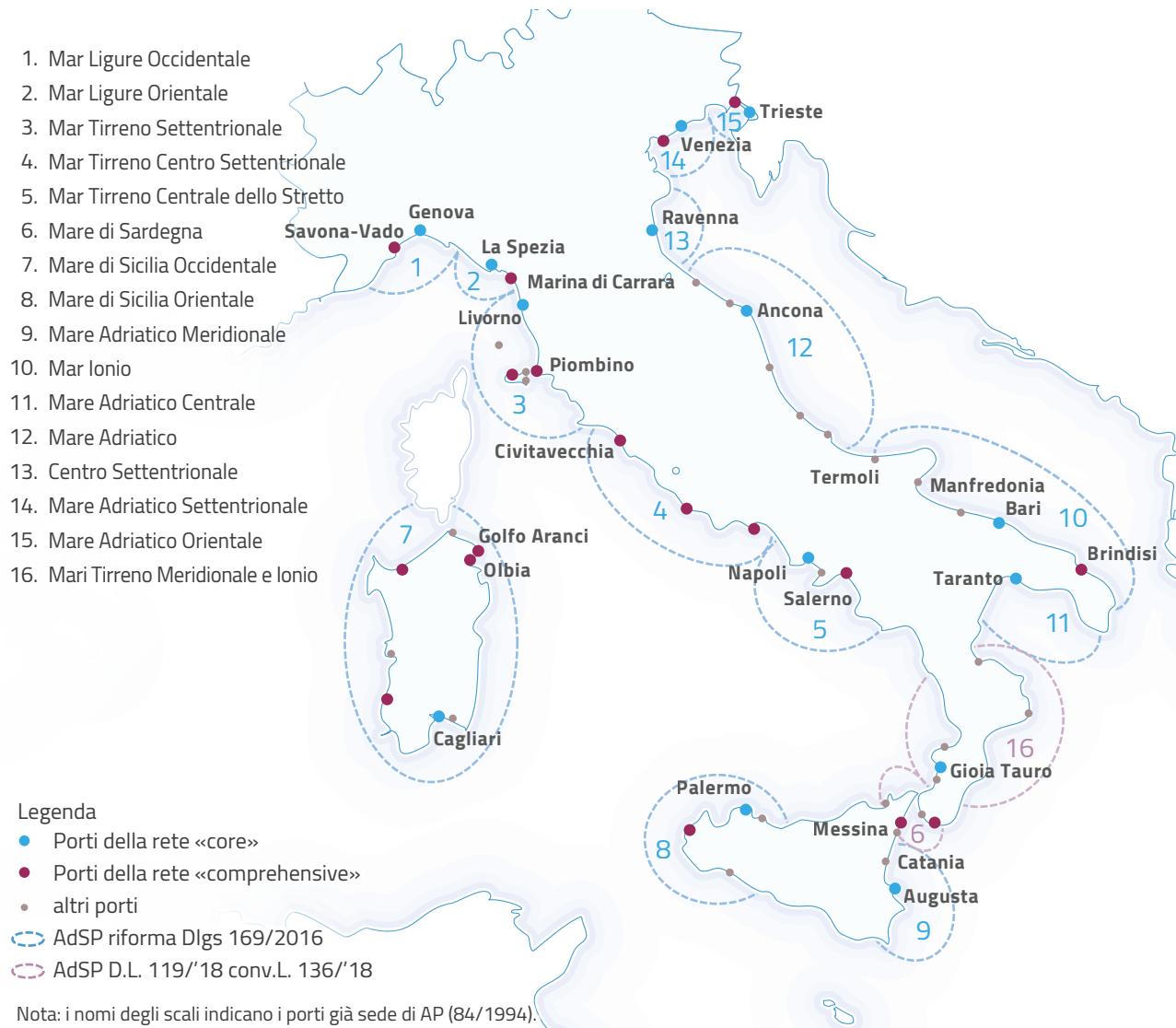
## 5.1 LE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE

L'Autorità di Sistema Portuale (di seguito: AdSP) è un ente pubblico non economico con personalità giuridica avente, tra gli scopi istituzionali, la gestione e l'organizzazione di beni e servizi nel rispettivo ambito portuale<sup>399</sup>. Di seguito si elencano le 16 AdSP italiane:

1. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR LIGURE OCCIDENTALE - Porti di Genova, Savona e Vado Ligure.
2. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR LIGURE ORIENTALE - Porti di La Spezia e Marina di Carrara.
3. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO SETTENTRIONALE - Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferaio, Rio Marina e Cavo.
4. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRO-SETTENTRIONALE - Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta.
5. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRALE - Porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia.
6. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEI MARI TIRRENO MERIDIONALE E IONIO - Porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia.
7. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SARDEGNA - Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme, Porto di Arbatax e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale).
8. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SICILIA OCCIDENTALE - Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani, Porto Rifugio di Gela e Porto Isola di Gela e Porto di Licata.
9. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SICILIA ORIENTALE - Porti di Augusta e Catania.
10. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO MERIDIONALE - Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta, Monopoli e Termoli.
11. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE IONIO - Porto di Taranto.
12. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO CENTRALE - Porto di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona.
13. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO CENTRO-SETTENTRIONALE - Porto di Ravenna.
14. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO SETTENTRIONALE - Porti di Venezia e Chioggia.
15. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO ORIENTALE - Porto di Trieste e Porto di Monfalcone.
16. AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DELLO STRETTO - Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni, Reggio Calabria e Saline.

La mappa delle AdSP si presenta come nella [Figura 83](#).

<sup>399</sup> Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, ha apportato importanti modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che regola il settore portuale italiano, miranti a incrementare l'efficacia della governance portuale. Nello specifico, il legislatore ha introdotto 15 nuovi soggetti denominati Autorità di sistema portuale che subentrano per competenze e funzioni alle precedenti 24 Autorità portuali. Con il d.l. n. 119/2018 è stata aggiunta l'Autorità di sistema portuale dello Stretto di Messina, portando il numero delle AdSP a 16.

**Figura 83. Le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) – Anno 2021**

Fonte: MIMS

### 5.1.1 I volumi delle AdSP

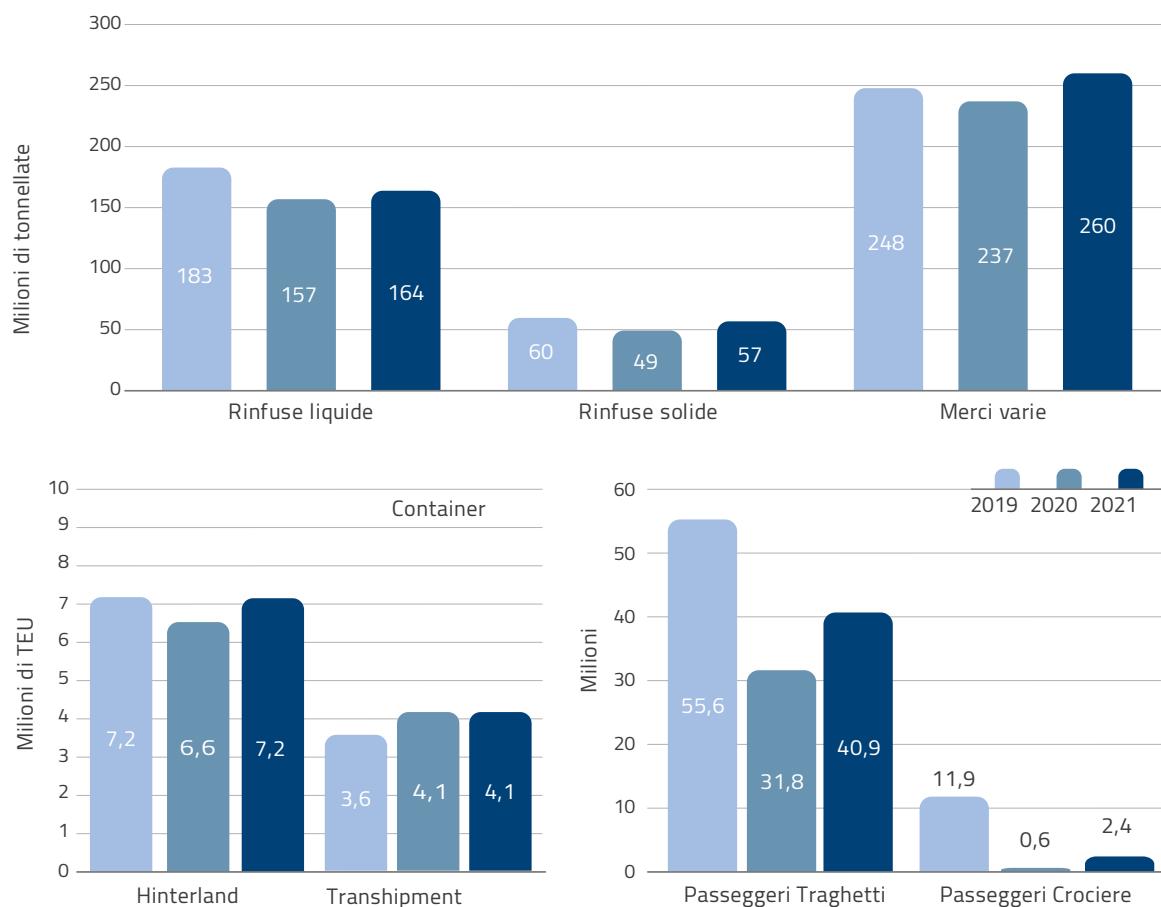
La **Figura 84** mostra l'andamento del traffico merci e passeggeri nel triennio 2019-2021 nelle AdSP italiane.

Nel 2021 il comparto merci italiano ha sostanzialmente recuperato i livelli pre-pandemia, mentre nel traffico container si rileva una sostanziale tenuta, testimoniata dal valore costante di circa 11 milioni di TEU nell'ultimo triennio.

Viceversa, il comparto passeggeri, e in particolare il segmento crocieristico, è ancora in affanno. Le misure di limitazione degli spostamenti adottate dagli Stati per arginare la diffusione del covid-19 hanno determinato prima la completa paralisi del comparto e poi una drastica riduzione dell'operatività delle navi.



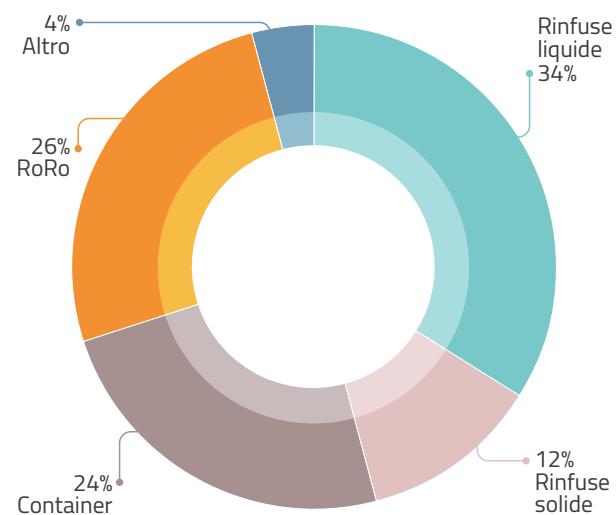
**Figura 84. Traffico marittimo nei porti gestiti dalle AdSP suddiviso per tipologia – Anni 2019-2021**



Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti

Per quanto riguarda la suddivisione per tipologia del traffico merci, oltre un terzo della quantità totale delle merci movimentate (espressa in tonnellate) è costituito da rinfuse liquide (prodotti petroliferi, oli vegetali, ecc.), mentre le merci in *container* rappresentano il 24% e sono in sostanziale crescita da circa un decennio. Le rinfuse solide (cereali, carbone, minerali, ecc.) costituiscono solo il 12% del totale e, dal 2006 a oggi, il loro traffico si è ridotto della metà.

**Figura 85. Suddivisione tipologica delle merci transitate nei porti gestiti dalle AdSP – Anno 2021**

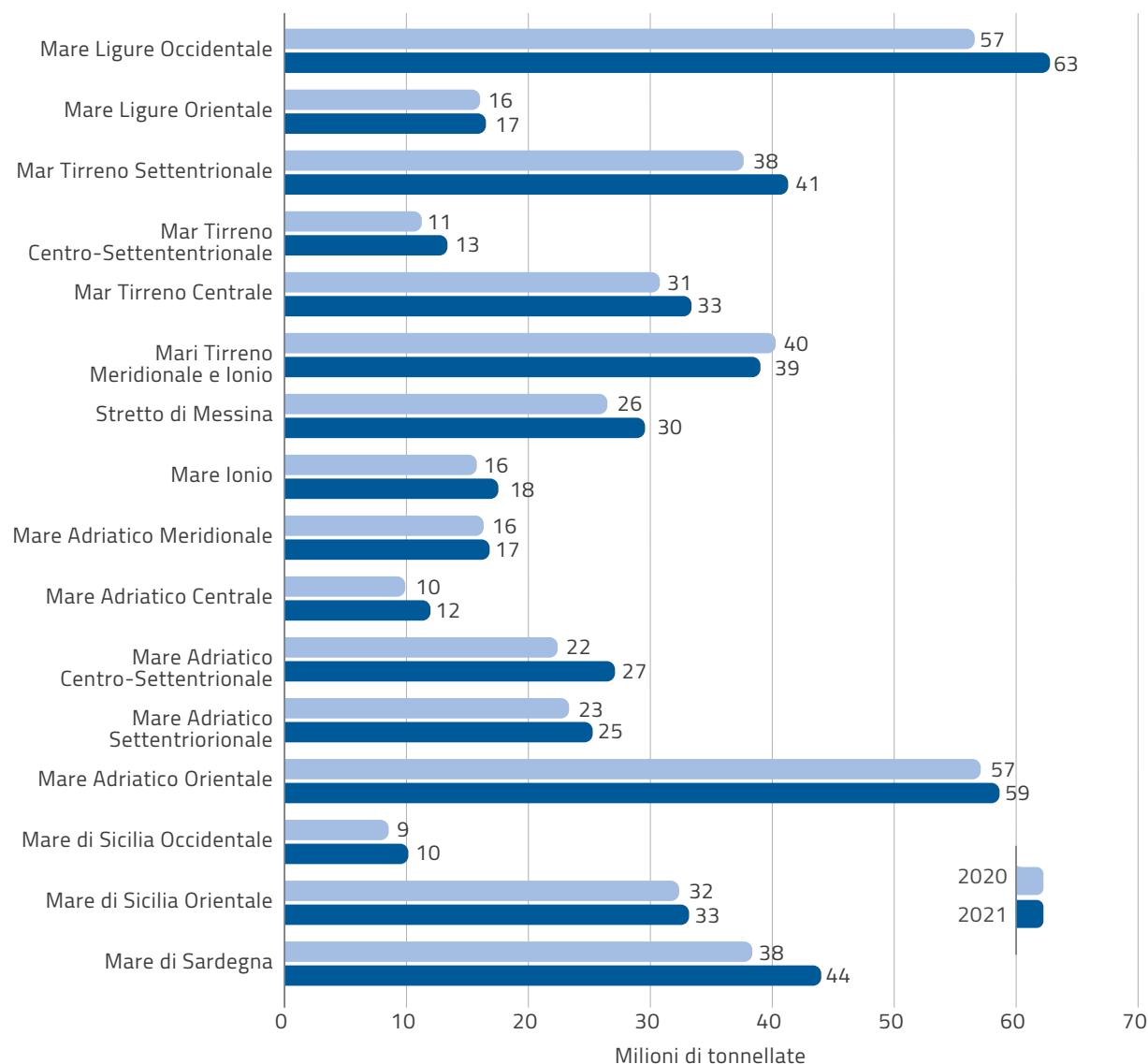


Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti

Considerando le tonnellate di merci movimentate dalle singole AdSP, nel 2021 quasi tutte le AdSP registrano un aumento del traffico merci rispetto al 2020, con gli aumenti più elevati in capo all'AdSP del Mare Adriatico Centrale e all'AdSP del Mare Adriatico Centro-Settentrionale (+21%), seguite dall'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale e dall'AdSP del Mar Tirreno Centro-Settentrionale (+19%). Soltanto l'AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio accusa un leggero calo (-3%), ma nel periodo 2017-2020 la preesistente A.P. di Gioia Tauro aveva registrato una crescita complessiva del +23%.

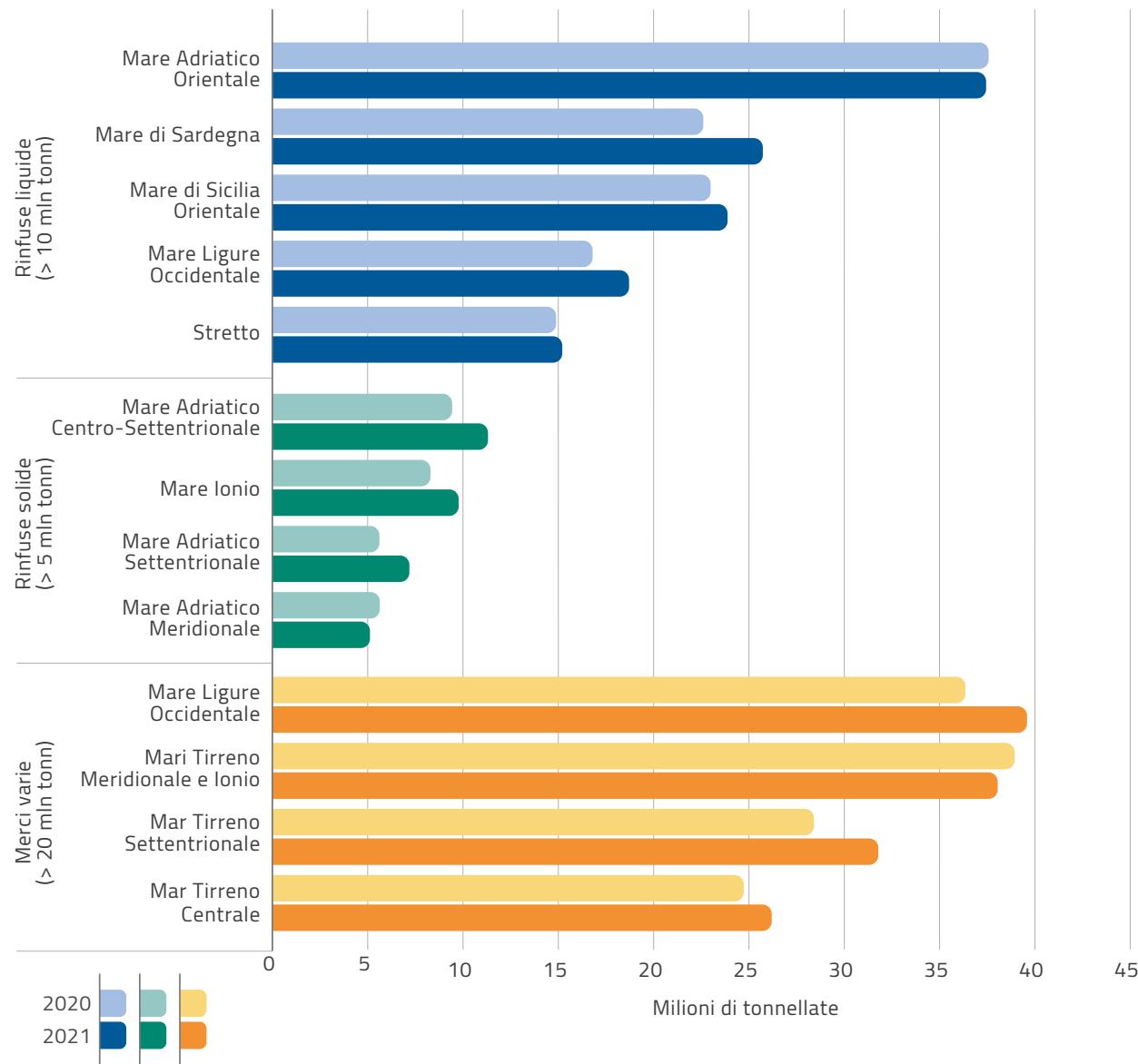
Prendendo in considerazione le prime AdSP per tipologia di merce movimentata, si osserva che il versante costiero orientale della Penisola comprende AdSP con alta vocazione nel traffico delle rinfuse solide, mentre il versante costiero occidentale comprende AdSP maggiormente votate al traffico delle merci varie (di cui il traffico *container* rappresenta una sottocategoria). Solo l'AdSP del Mare Ligure Occidentale compare nella *top list* di due distinte tipologie di merci (rinfuse liquide e merci varie). ([Figura 87](#)).

**Figura 86. Merce movimentata nei porti gestiti dalle AdSP – Anni 2020-2021**





**Figura 87. Classifica delle AdSP per tipologia di merci movimentate – Anni 2020-2021**

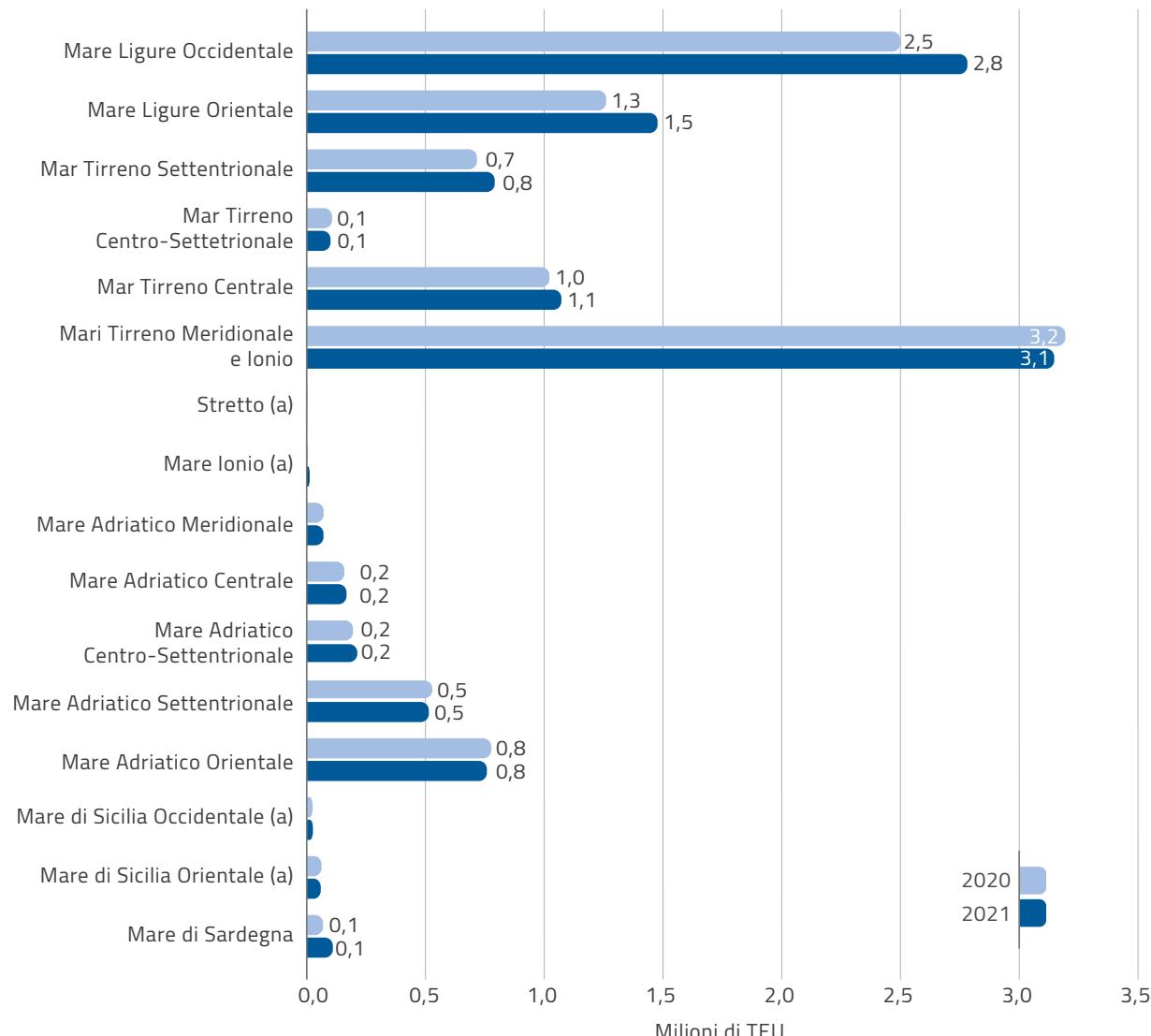


Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti

Focalizzandosi sul traffico *container*, solo quattro AdSP presentano una forte vocazione al traffico di *container* ( $> 1$  mln di TEU) e sono tutte ubicate sul versante costiero occidentale della Penisola. Tre di esse registrano nel 2021 una crescita rispetto al 2020, mentre l'AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio accusa una flessione di -1,5% che però arriva dopo il consistente aumento di +27% registrato nell'anno della pandemia.

Sono degne di menzione la comparsa di un traffico *container* nell'AdSP del Mare Ionio, ancorché con quantità modeste, e il temporaneo recupero dell'AdSP del Mare di Sardegna la quale, però, prosegue il suo *trend* discendente che nel periodo 2017-2021 ha prodotto un calo complessivo di -76% del traffico *container*.

L'AdSP dello Stretto non è mai stata interessata dal traffico *container*.

**Figura 88. Container movimentati nei porti gestiti dalle AdSP – Anni 2020-2021**

Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti

(a) AdSP con meno di 100.000 TEU movimentati nel 2021

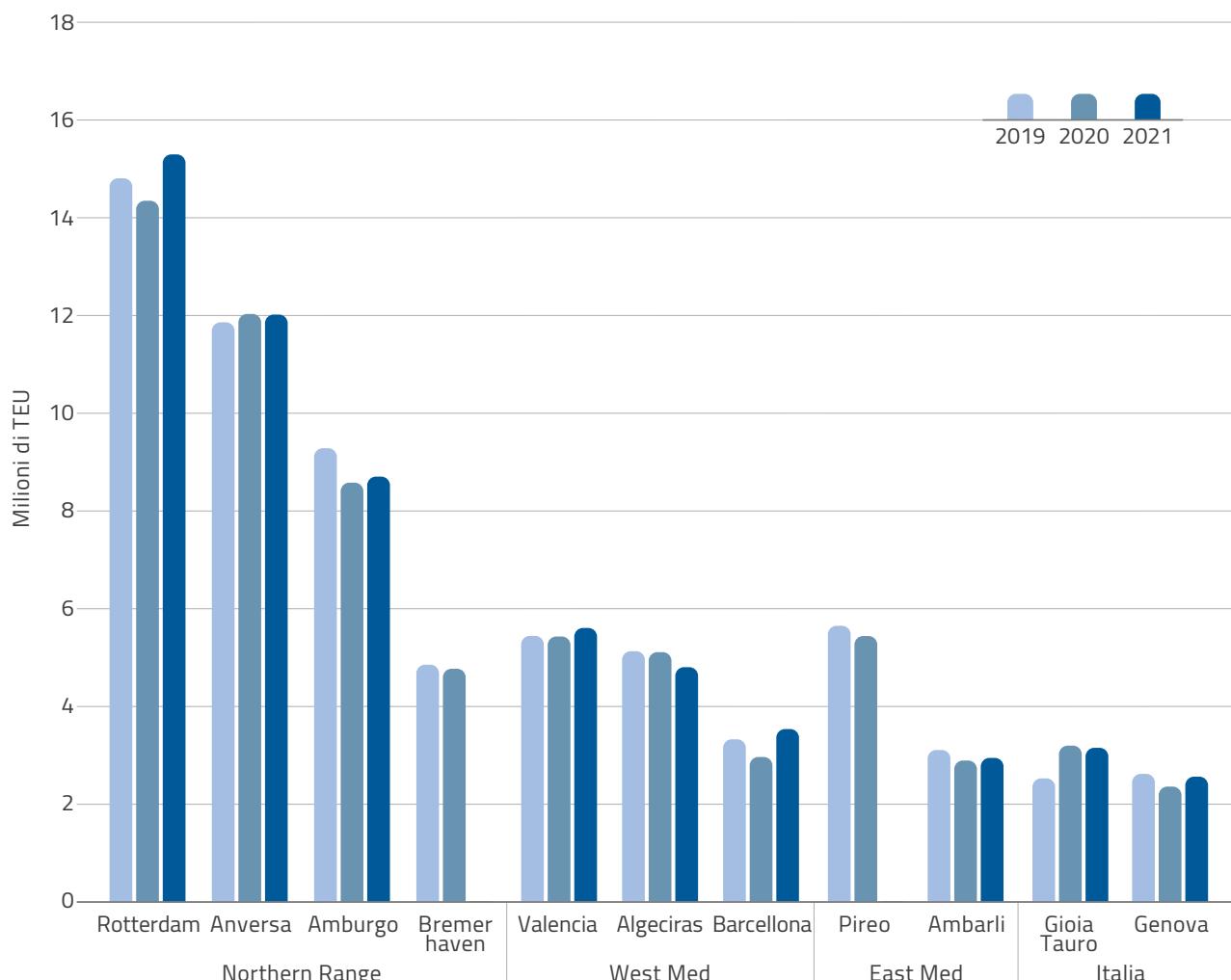
Ai fini di un confronto internazionale, si riporta nella [Figura 89](#) il volume di traffico di container nei porti europei. Il traffico *container* nei porti europei ha risentito in maniera contenuta della pandemia da Covid-19 e nel 2020 ci sono stati porti (come Anversa e Gioia Tauro) che hanno registrato perfino un incremento del traffico. Nel 2021 si assiste quasi ovunque al recupero della modesta contrazione prodotta dalla pandemia.

Il più importante porto europeo per il traffico *container* è Rotterdam (Paesi Bassi). In Italia i principali porti per il traffico *container* si confermano essere Gioia Tauro (dove si effettua esclusivamente *transhipment*) e Genova (dove il *transhipment* rappresenta il 16% circa)<sup>400</sup>, che da alcuni anni mostrano valori comparabili a quelli del porto di Amburgo in Turchia.

<sup>400</sup> Al terzo posto tra i porti italiani si posiziona La Spezia, dove il *transhipment* rappresenta il 6%.



**Figura 89. Principali porti europei per traffico di container – Anni 2019-2021**



Fonte: elaborazione ART su dati ESPO pubblicati dai porti

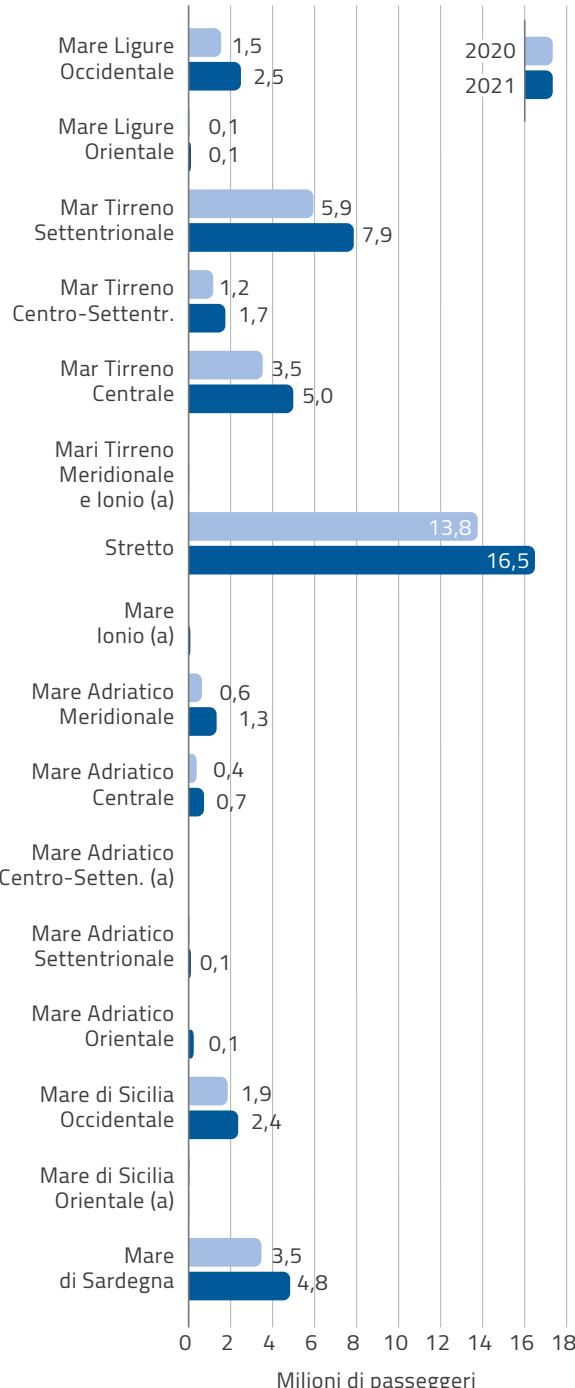
Per quanto riguarda il traffico passeggeri, nel 2021 quasi tutte le AdSP registrano aumenti a doppia cifra del traffico passeggeri rispetto al 2020 grazie all'allentamento delle restrizioni governative alla circolazione delle persone, senza però riuscire a tornare ai livelli pre-pandemia che, nei casi migliori, sono stati recuperati al 70-80% (AdSP del Mar Tirreno Settentrionale, AdSP dello Stretto, AdSP del Mare di Sicilia Occidentale, AdSP del Mare di Sardegna).

Soltanto l'AdSP del Mare di Sicilia Orientale registra nel 2021 un calo di traffico passeggeri, proseguendo il *trend* discendente che nel periodo 2017-2021 ha sostanzialmente azzerato il suo traffico passeggeri.

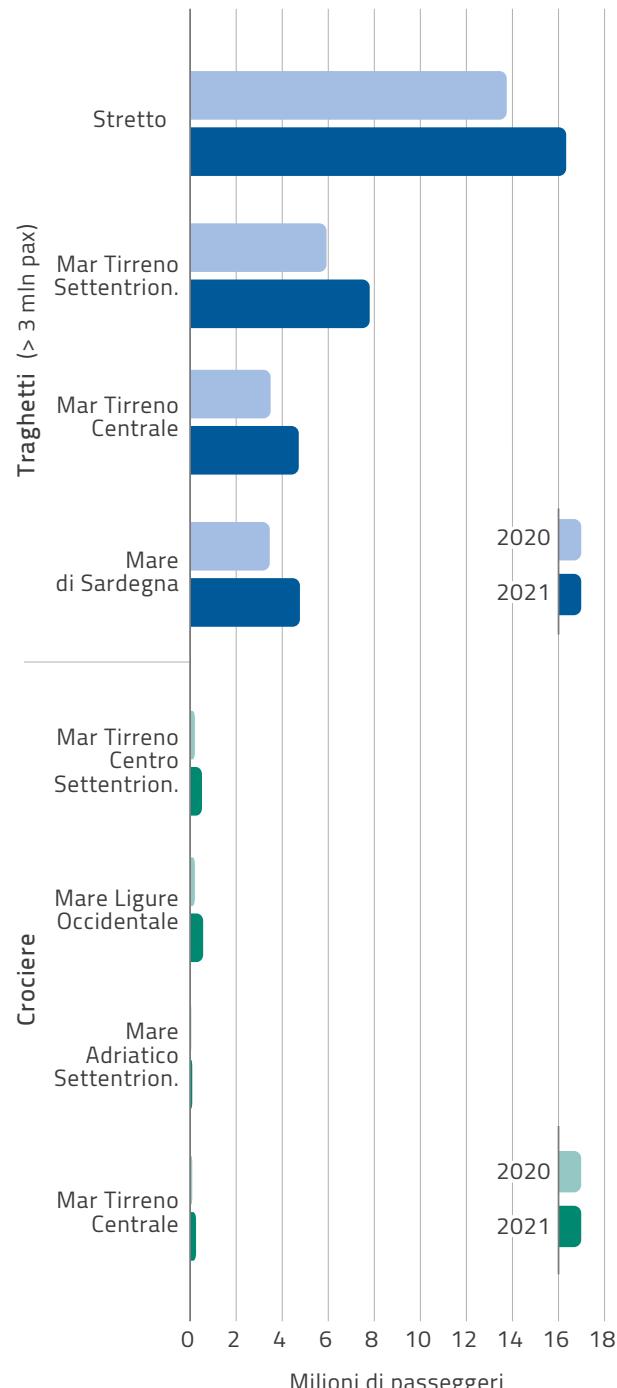
Si evidenzia il ritorno del traffico passeggeri nell'AdSP del Mare Ionio grazie al settore crocieristico (Figura 90).

Per quanto riguarda la classifica delle AdSP per movimenti di passeggeri e tipologia di nave, i principali porti italiani di scalo delle navi da crociera sono ancora molto lontani dal registrare i livelli di traffico pre-pandemia. Nel comparto della navigazione marina di corto raggio i porti principali sono ovviamente quelli che ospitano i collegamenti di continuità tra la Penisola e le Isole maggiori (Figura 91).

**Figura 90. Movimenti di passeggeri nei porti gestiti dalle AdSP – Anni 2020-2021**



**Figura 91. Classifica delle AdSP per movimenti passeggeri – Anni 2020-2021**



Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti

(a) AdSP con meno di 100.000 passeggeri transitati nel 2021

Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti



Il traffico di passeggeri nei porti europei ha fortemente risentito delle restrizioni governative alla circolazione delle persone per il contenimento della pandemia da covid-19 varate nel 2020 e, nonostante l'allentamento progressivamente attuato nel 2021, il recupero dei livelli pre-pandemia è ancora lontano. In certi porti (come Helsinki e Dover) il calo è proseguito anche nel 2021.

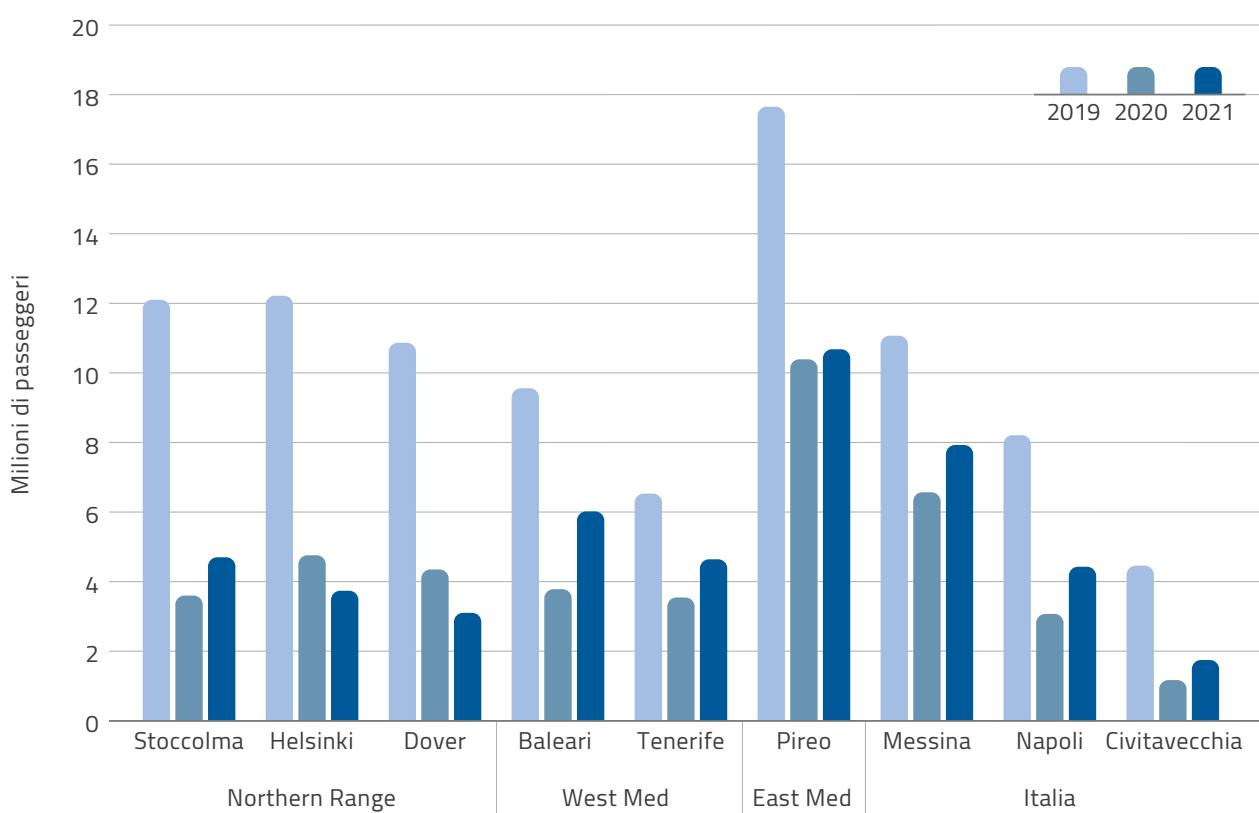
Il più importante porto europeo per il traffico passeggeri è Pireo (Grecia). In Italia i principali porti per il traffico passeggeri si confermano essere Messina e Napoli.

### 5.1.2 I dati economici delle AdSP

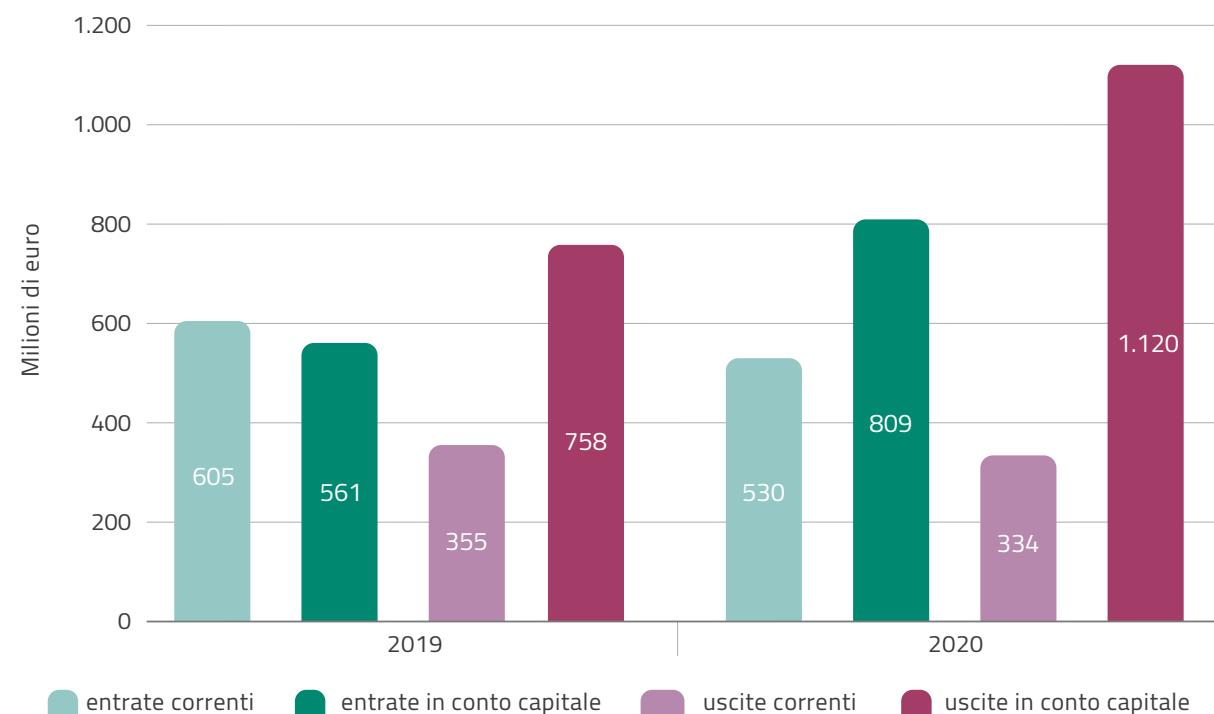
La [Figura 93](#) illustra l'ammontare delle entrate e delle uscite, correnti e in conto capitale, delle AdSP.

Nel 2020 diminuiscono le entrate correnti (-12%) per l'effetto combinato della riduzione delle attività dovuta alla pandemia e delle misure di sostegno varate dal Governo (sospensione della tassa di ancoraggio, azzeramento dei canoni demaniali, ecc.). Aumentano in maniera rilevante le entrate e le uscite in conto capitale (+44% e +48%, rispettivamente), segno di forte accelerazione per l'esecuzione delle opere previste.

**Figura 92. Principali porti europei per traffico di passeggeri – Anni 2019-2021**



Fonte: elaborazione ART su dati ESPO pubblicati dai porti

**Figura 93. Rendiconto generale dell'attività delle AdSP – Anno 2020**

Fonte: elaborazione ART su dati MIMS (*Relazione sull'attività delle Autorità di Sistema Portuale 2020*)

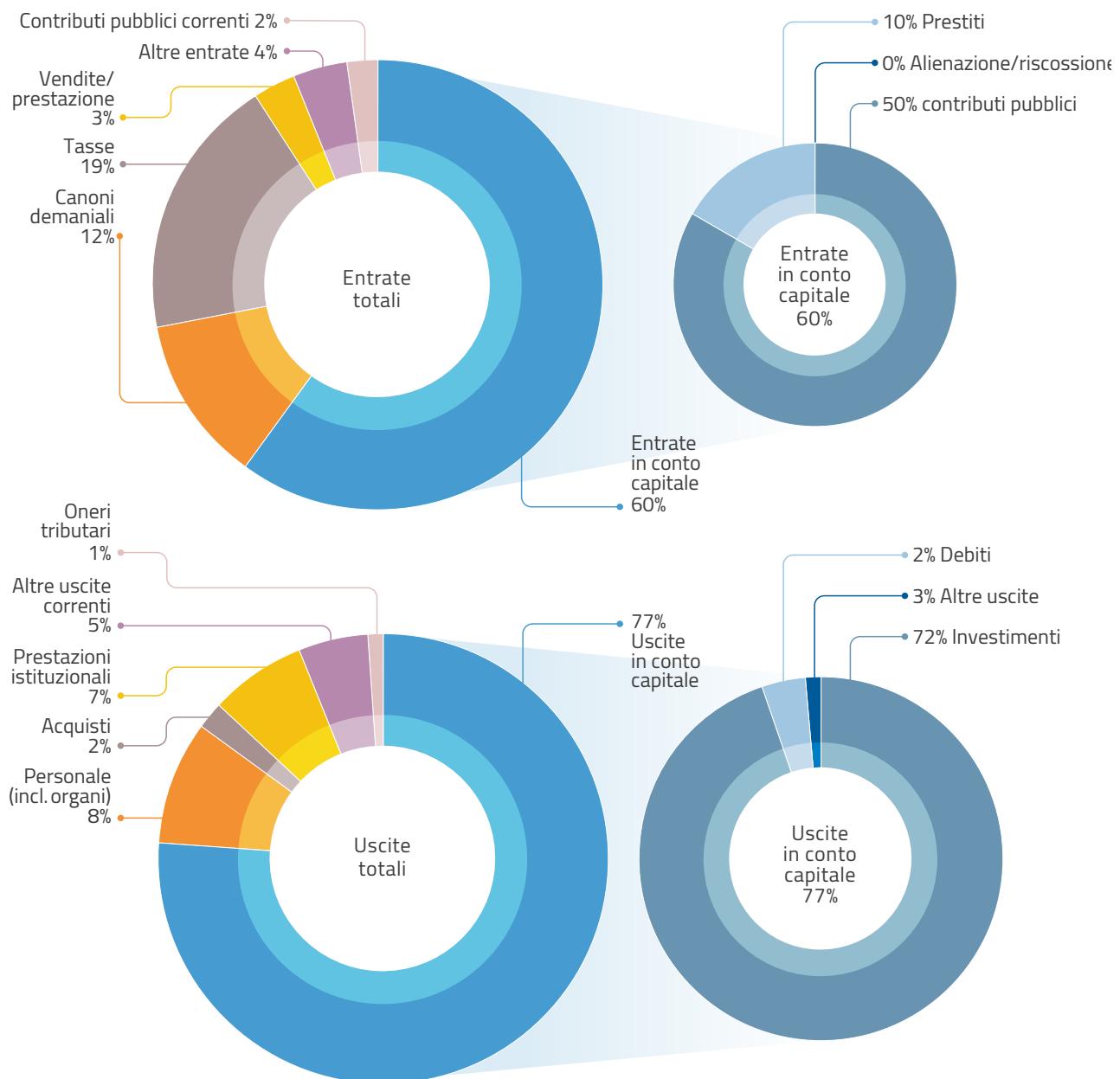
La [Figura 94](#) mostra la scomposizione di entrate e uscite. Per quanto riguarda la composizione delle entrate, nel 2020 i contributi pubblici formano il 50% delle entrate, i canoni demaniali il 12%, e le tasse portuali, di ancoraggio, sovrattasse e addizionali il 19%. Dal lato delle uscite, nel 2020 la quota rappresentata dagli investimenti è pari al 72%.

Praticamente per tutte le AdSP le tasse portuali costituiscono in media il 60% delle tasse riscosse, mentre quella di ancoraggio, ad eccezione dell'A.P. di Gioia Tauro, il 20-30%<sup>401</sup>. Solo cinque AdSP hanno attivato una sovrattassa merci ([Figura 95](#)).

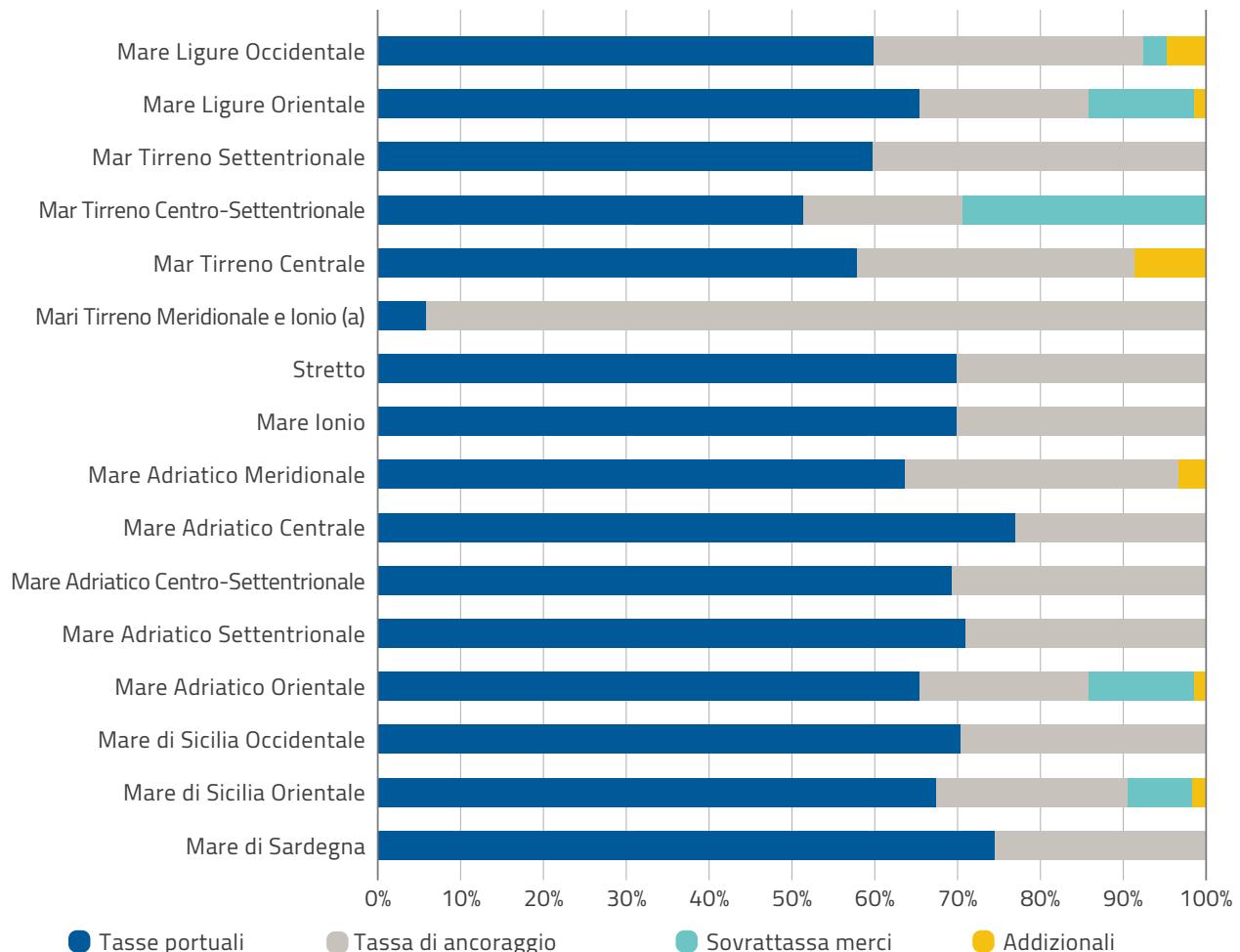
401 Il regolamento, di cui al d.P.R. n. 107/2009, concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi, all'articolo 2, definisce la "tassa d'ancoraggio", legata alla stazza delle navi che attraccano nei porti nazionali (comma 1) e la "tassa portuale", legata alle tonnellate di merce imbarcate e sbarcate (comma 2). In aggiunta alla tassa portuale l'AdSP può istituire, ai sensi dell'articolo 5, comma 8, della l. n. 84/94, una sovrattassa a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, e, ai sensi dell'articolo 1, comma 984, della l. n. 296/2006, una addizionale per l'espletamento dei compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza.



**Figura 94. Ripartizione delle entrate e delle uscite totali delle AdSP – Anno 2020**



Fonte: elaborazione ART su dati MIMS (*Relazione sull'attività delle Autorità di Sistema Portuale 2020*)

**Figura 95. Composizione delle tasse riscosse dalle AdSP – Anno 2020**

Fonte: elaborazione ART su dati MIMS (*Relazione sull'attività delle Autorità di Sistema Portuale 2020*)

(a) Dati riferiti solo all'A.P. di Gioia Tauro.



## 6. LA LOGISTICA DELLE MERCI E GLI IMPIANTI INTERCONNESSI ALLE RETI FERROVIARIE

2021	Le cifre del settore in Italia				
<b>572</b> numero di impianti interconnessi (a) 	<b>24</b> numero di interporti (b)	<b>2,5</b> milioni TEU movimentati negli interporti (d) 	<b>50,2</b> mila treni totali movimentati negli interporti	<b>1,4</b> milioni di UTI movimentati negli interporti (c)	<b>108,5</b> mila Imprese attive nella logistica

Fonte: Confebra, 2022, Almanacco della logistica 2022

(a) Fonte: ART su dati delle Imprese.

(b) Fonte: MIMS disponibile al link: <http://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/interporti/resource/aa1ef83b-a3dc-4276-993e-afb395878d87> (consultato a maggio 2022).

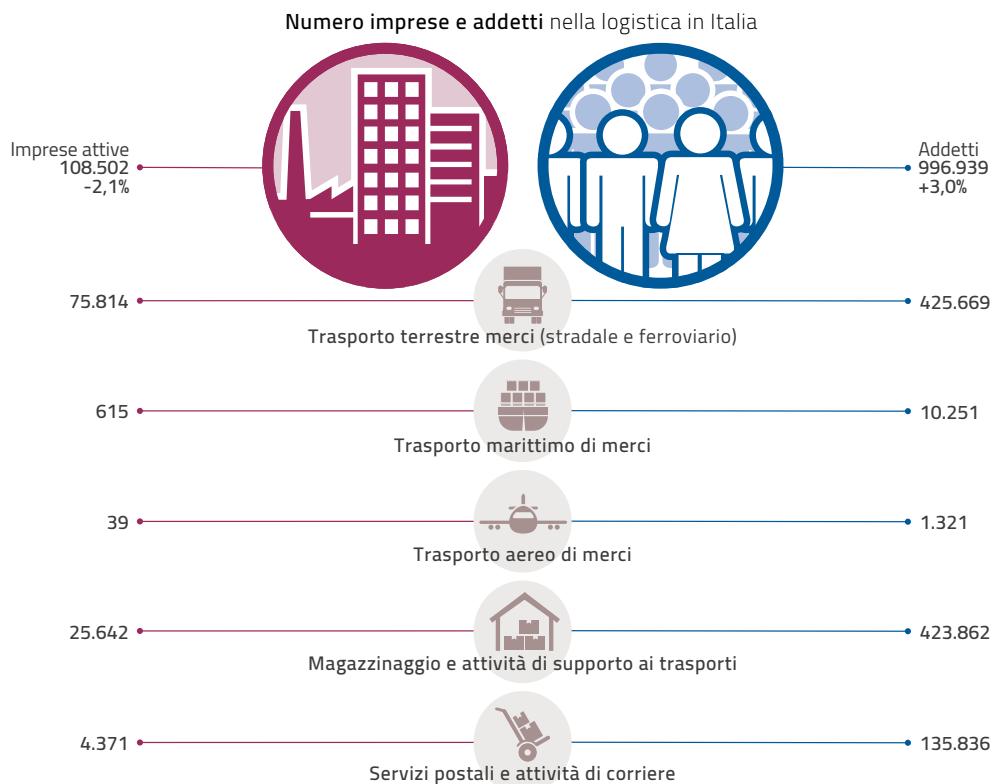
(c) UTI è l'acronimo di Unità di Trasporto Intermodale.

(d) TEU è l'acronimo di *Twenty-foot Equivalent Unit*. È la misura *standard* di volume nel trasporto dei *container ISO* corrispondente a 20 piedi (6,10 m).

### 6.1 LA LOGISTICA DELLE MERCI

Il 2021 ha registrato nel settore della logistica delle merci un aumento del +3% di addetti rispetto al 2020, con una diminuzione, tuttavia, del -2,1% di imprese attive. Di seguito si riportano nel dettaglio tali indicatori per le diverse

modalità/attività che compongono la logistica delle merci (trasporto terrestre di merci stradale e ferroviario, trasporto marittimo di merci, trasporto aereo di merci, *etc.*).

**Figura 96. Numero di imprese e addetti nella logistica in Italia – Anno 2021**

Fonte: Confetra, 2022, *Almanacco della logistica 2022*

## 6.2 GLI IMPIANTI INTERCONNESSI ALLE RETI FERROVIARIE

Uno dei nodi fondamentali della logistica delle merci sono gli impianti interconnessi alle reti ferroviarie<sup>402</sup>.

Nell'ambito delle attività procedurali e attuative della delibera n. 130/2019, ART ha costruito un database che include sia gli impianti di servizio, definiti come quegli impianti nei quali vengono forniti i servizi ferroviari di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 112/2015, sia gli altri impianti interconnessi di proprietà di soggetti privati, adibiti esclusivamente alla movimentazione di merci di

loro proprietà e, pertanto esclusi dall'ambito dell'applicazione delle misure regolatorie di ART, a eccezione di alcuni specifici aspetti.

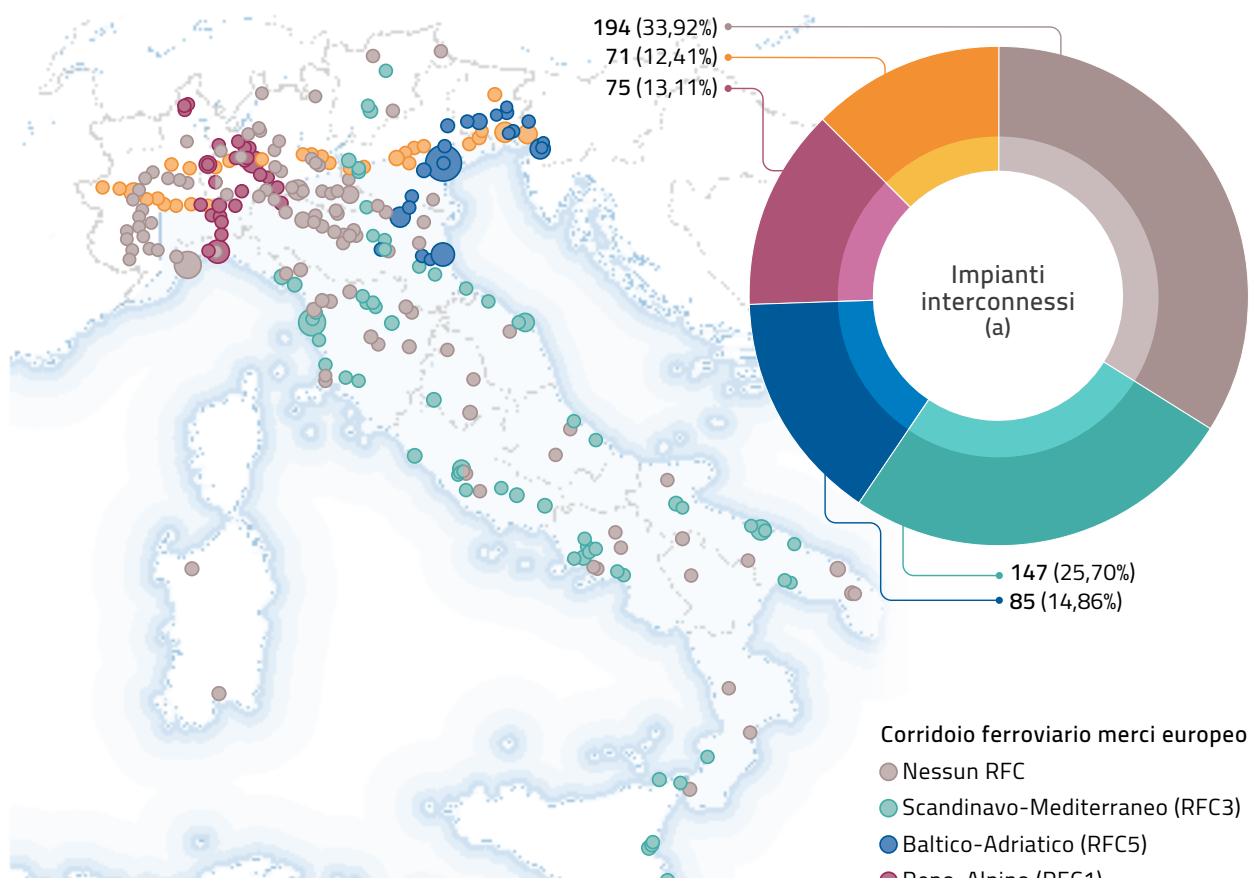
Gli impianti interconnessi attualmente censiti sono 572, e includono sia quelli gestiti direttamente dai Gestori di infrastrutture ferroviarie sia quelli gestiti da soggetti terzi.

Nella tabella che segue è riportata l'afferenza degli impianti interconnessi, censiti dall'Autorità, ai corridoi merci europei

<sup>402</sup> Ai sensi della delibera n. 130/2019, misura 2(e), sono quegli impianti "ove si svolgono attività industriali o logistiche, ivi compresi i porti e le aree di sviluppo industriale, interconnesso direttamente o indirettamente all'infrastruttura ferroviaria mediante uno o più binari; rientra in tale fattispecie l'impianto raccordato, come definito dal d.lgs. 112/2015, articolo 3, comma 1, lettera ss)".



**Figura 97. Afferenza degli impianti interconnessi ai corridoi merci europei – Anno 2021**



Fonte: ART su dati delle Imprese

(a) I dati si riferiscono agli impianti interconnessi e includono anche gli impianti direttamente gestiti da RFI (escluse le stazioni passeggeri).

che interessano l'Italia<sup>403</sup>. Solo il 34% circa degli impianti interconnessi non risulta raccordato a nessuno dei citati corridoi.

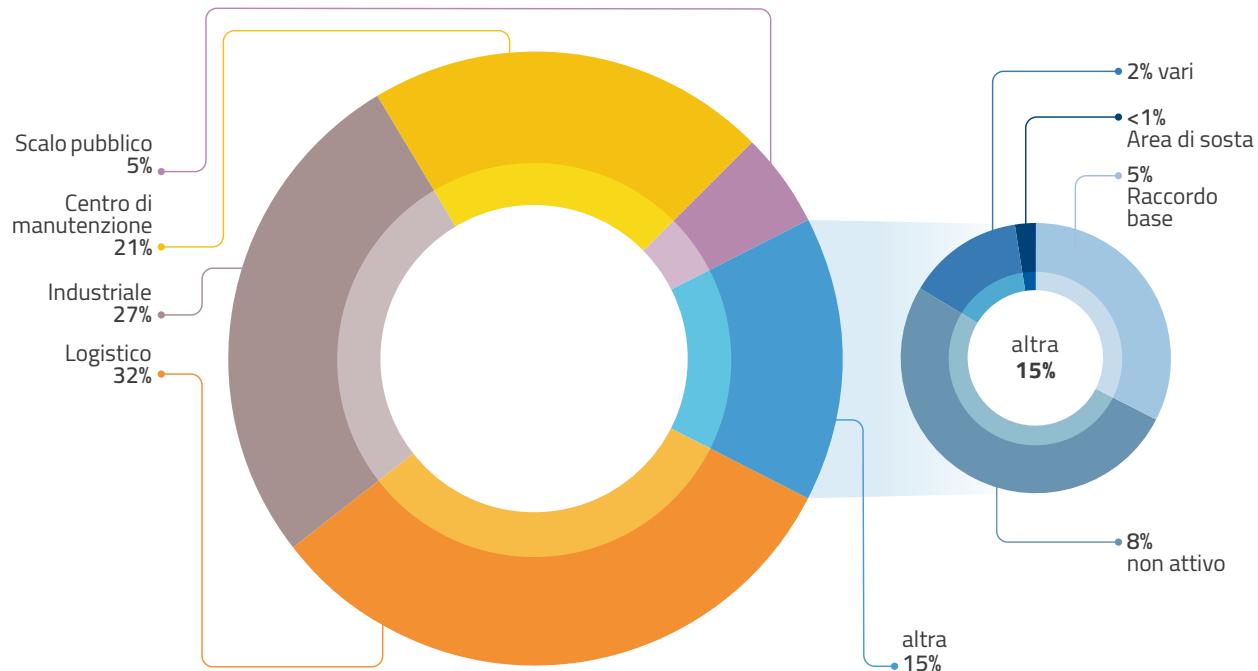
La Figura 98 riporta la distribuzione percentuale dei 572 impianti censiti da ART e raccordati alla rete RFI o alle infrastrutture ferroviarie interconnesse, suddivisi per tipologia e per area geografica.

Il 32% di tali impianti è di tipo logistico, il 27% industriale e il 21% è un centro di manutenzione. Oltre al 5% identificato come scalo pubblico, dei restanti 15% sono risultati non attivi un numero di impianti pari all'8%.

Il 68% circa degli impianti censiti ricade nel Nord-ovest e nel Nord-est, laddove il maggior numero di impianti è di tipo logistico e industriale. Nel Sud e nelle Isole sono prevalenti, invece, i centri di manutenzione (Figura 99).

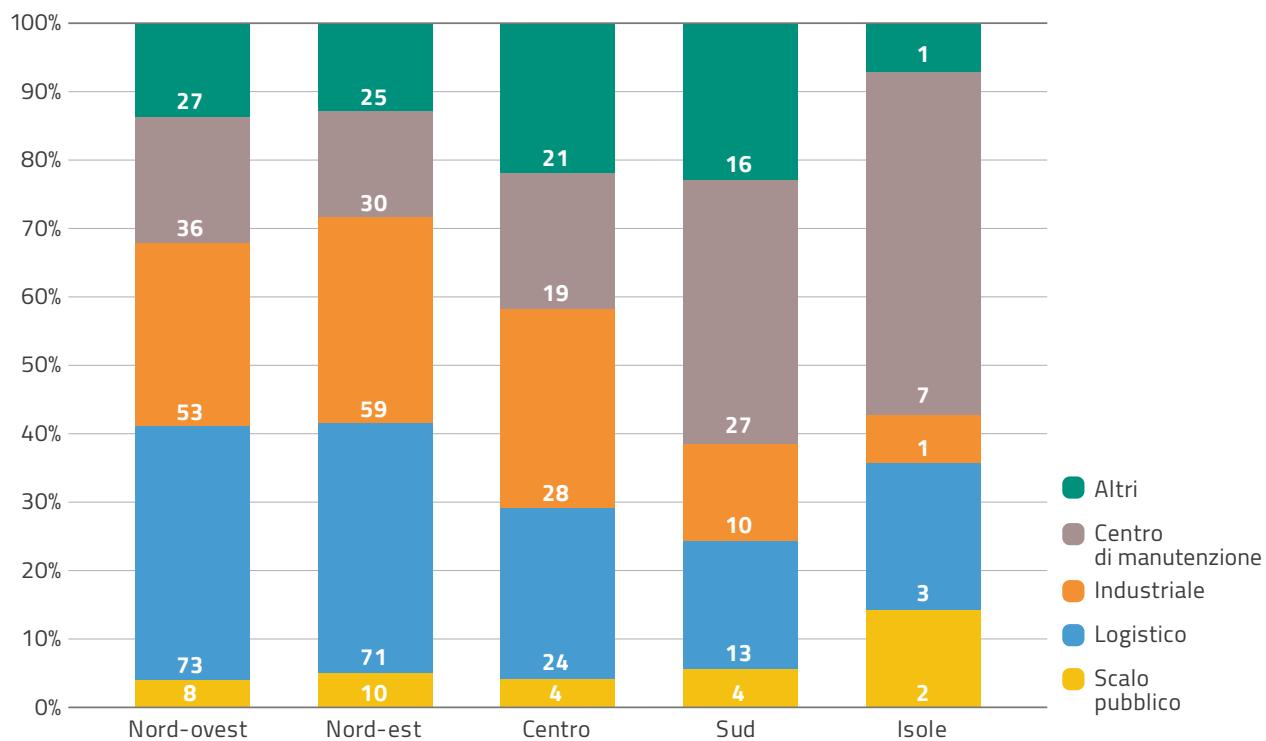
403 Rail Freight Corridors (RFC) - istituiti col Regolamento (UE) 913/2010: RFC1 – denominato Reno-Alpi, RFC3 – denominato Scandinavia-Mediterraneo, RFC5 – denominato Baltico-Adriatico, RFC6 – denominato Mediterraneo.

Figura 98. Tipologia degli impianti ferroviari raccordati alla rete RFI o interconnesse - Anno 2021



Fonte: Indagine ART

Figura 99. Tipologia di impianti ferroviari raccordati alla rete RFI per area geografica - Anno 2021



Fonte: Indagine ART

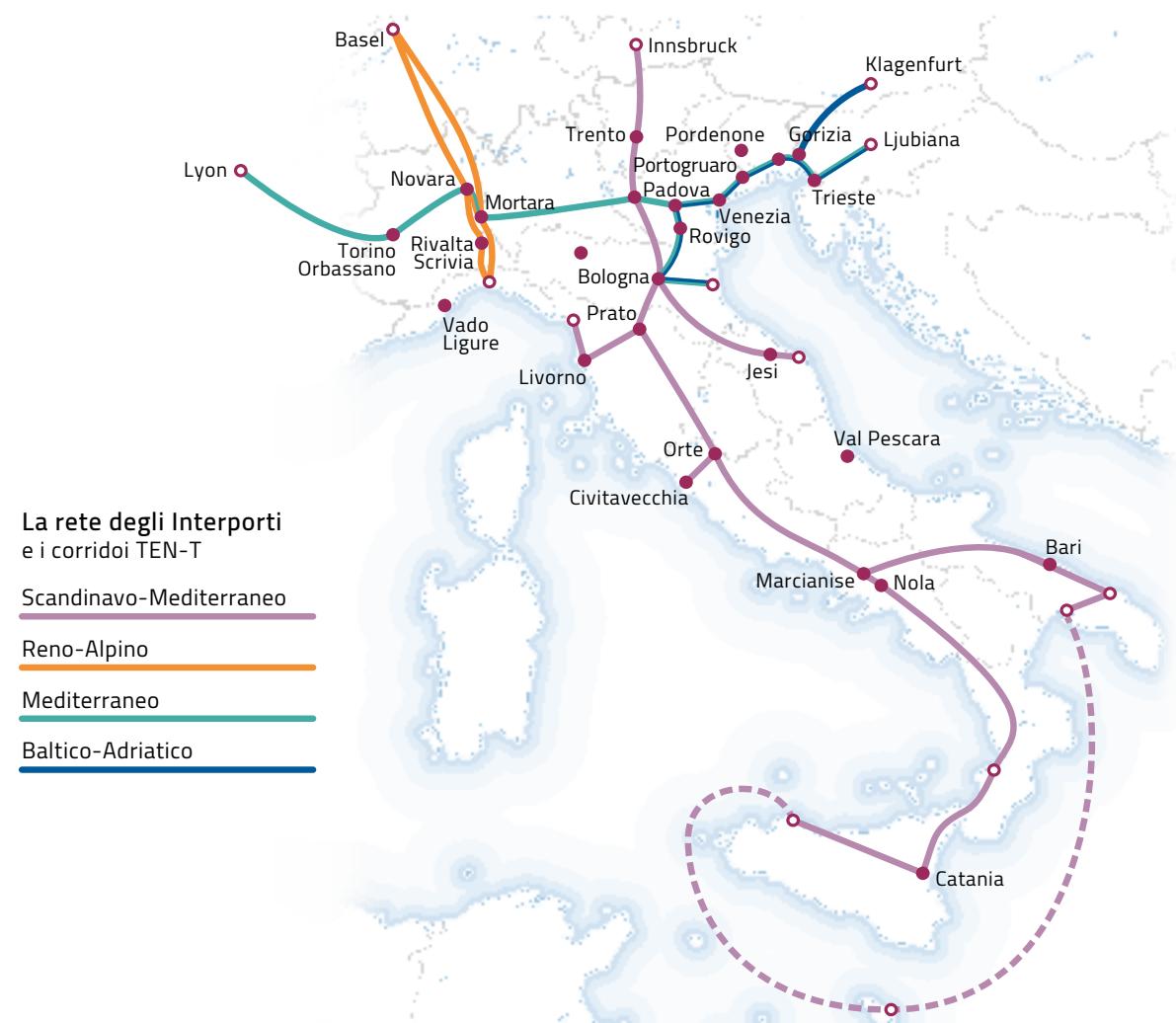


## Gli interporti

Un sottoinsieme particolarmente rilevante degli impianti interconnessi sono gli interporti<sup>404</sup>. La seguente mappa riporta la localizzazione degli stessi in relazione ai corridoi TEN-T<sup>405</sup>.

I treni movimentati negli interporti, che nel confronto 2020 rispetto al 2019 avevano subito una contrazione del -4,8%<sup>406</sup>, nel 2021 hanno registrato un incremento del +8% rispetto al 2020 e del +3,4% se confrontato con l'anno precedente all'inizio della pandemia da covid-19 (Figura 101).

**Figura 100. La Rete degli Interporti e Corridoi TEN-T – Anno 2021**



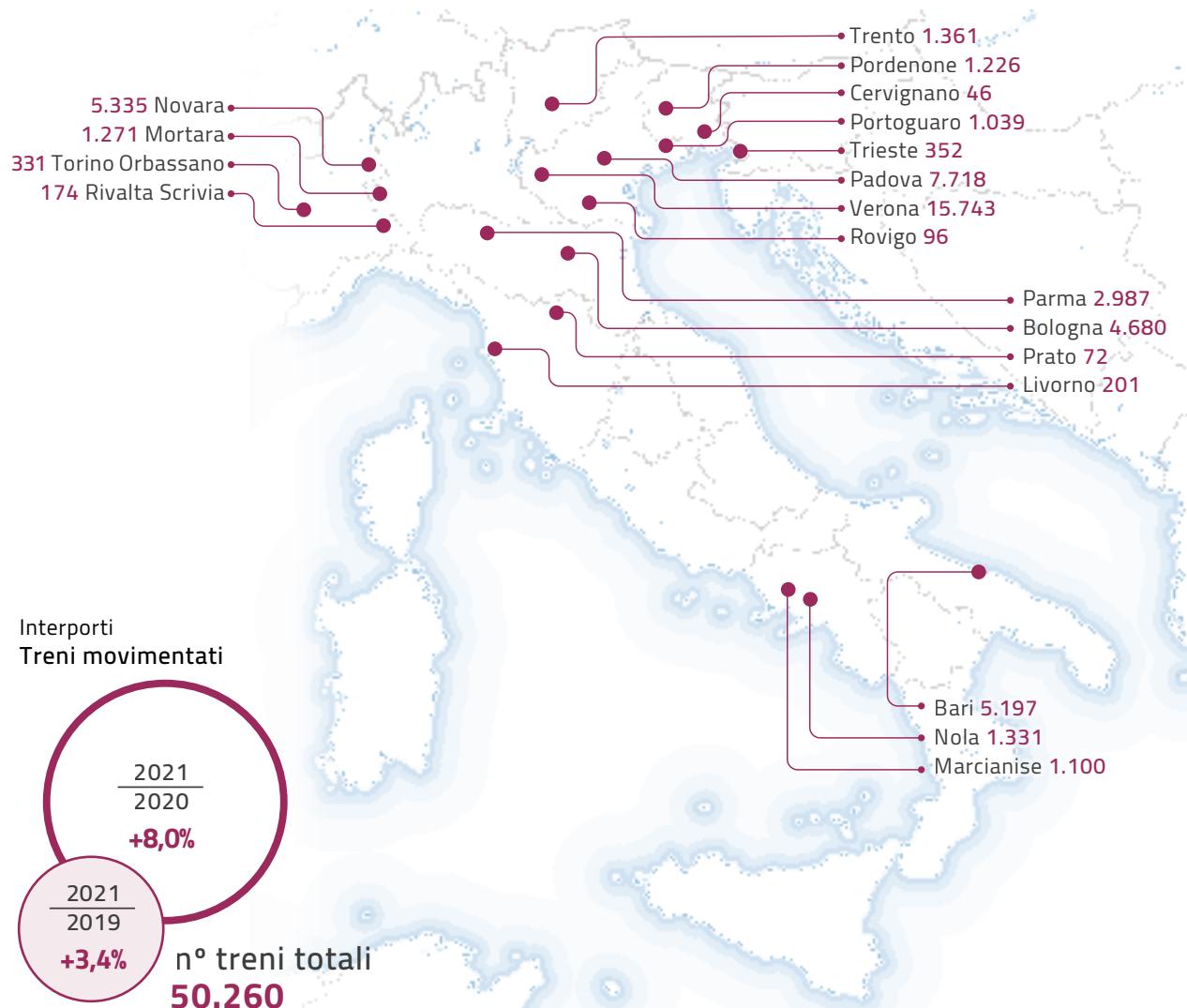
Fonte: Confetra, 2022, *Almanacco della logistica 2022*

404 La legge n. 240/1990, articolo 1, definisce l'interporto come quel “*complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione*”.

405 La rete TEN-T, che ingloba - seppur in modo parziale - il sistema di corridoi RFC, è un insieme multimodale di infrastrutture lineari (stradali, ferroviarie e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, aeroporti e interporti) che si intersecano tra loro per creare un fitto sistema connettivo tra le diverse regioni europee. La rete TEN-T definita nel regolamento (UE) 1315/2013 è articolata in due livelli: una “rete globale” (*comprehensive network*, da realizzarsi entro il 2050) e una “rete centrale” (*core network*, da completare entro il 2030, costituita da 9 corridoi) di maggiore rilevanza strategica per il mercato interno UE.

406 Fonte: Confetra, 2021, *Almanacco della logistica 2021*.

**Figura 101. Treni movimentati negli interporti e tasso di variazione – Anno 2021; variazione 2021 rispetto al 2020; variazione 2021 rispetto al 2019**

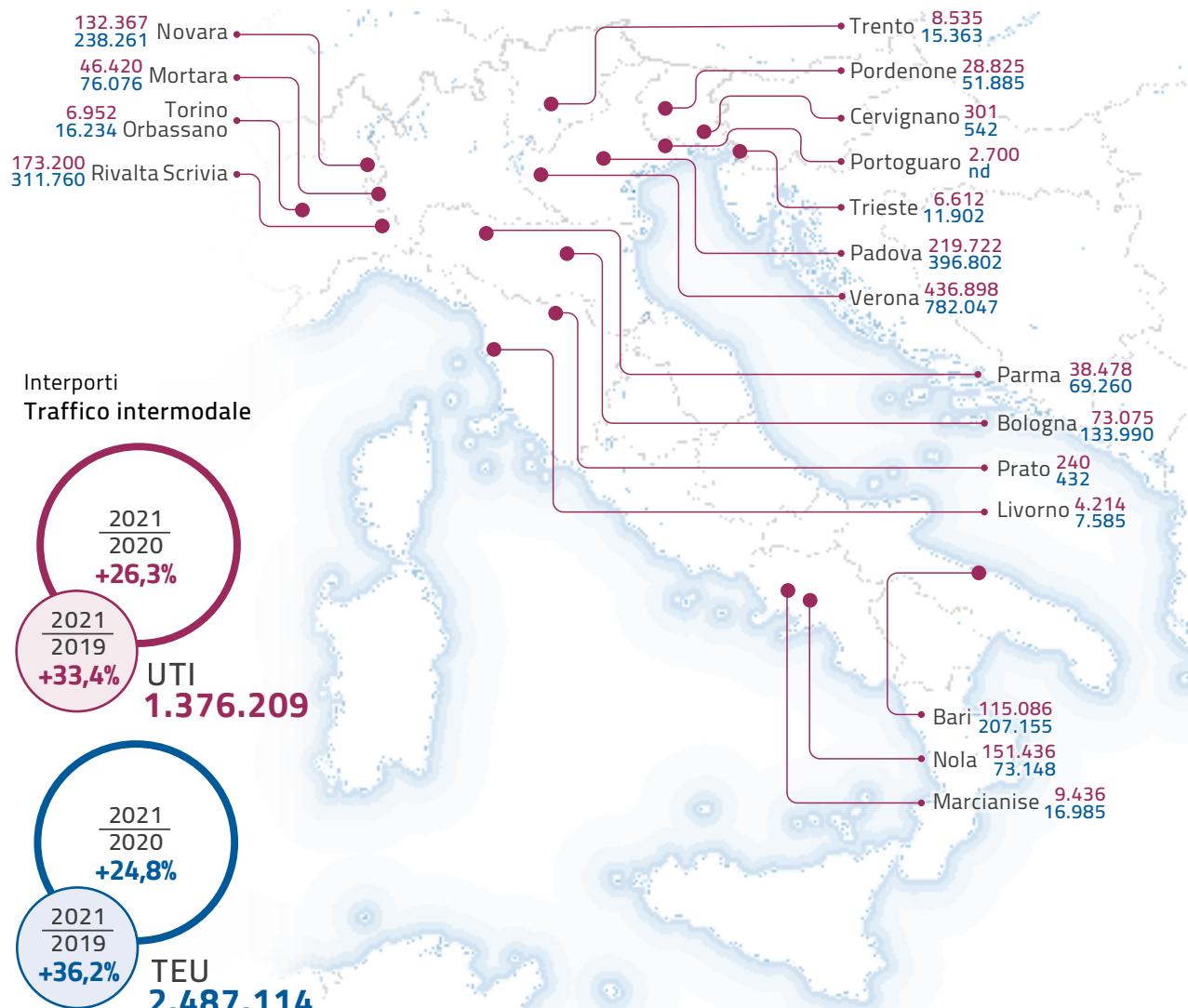


Fonte: Confetra, 2022, *Almanacco della logistica 2022*

Di seguito il traffico intermodale registrato negli interporti nel 2021. Verona, Padova e Rivalta Scrivia rappresentano i principali interporti per traffico intermodale sia in termini di TEU che di UTI.



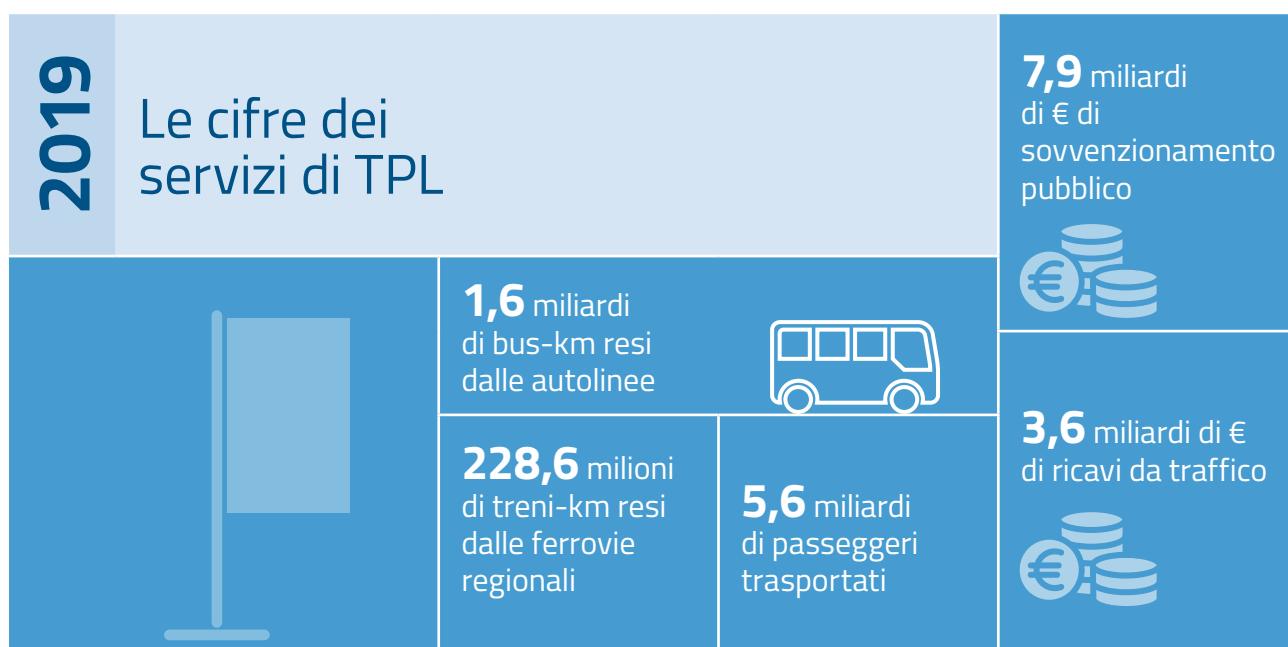
**Figura 102. Traffico intermodale negli interporti e tasso di variazione – Anno 2021; variazione 2021 rispetto al 2020; variazione 2021 rispetto al 2019**



Fonte: Confetra, 2022, *Almanacco della logistica 2022*

## 7. I SERVIZI DI TPL DI LINEA E NON DI LINEA

### 7.1 I SERVIZI TPL DI LINEA



Fonte: MIMS

#### 7.1.1 Dati di traffico

Il settore del trasporto pubblico locale (TPL) di linea è servito da diversi modi di trasporto: autolinee/tranvie/metropolitane, che offrono la maggior parte dei servizi e trasportano il maggior numero di passeggeri (più dell'80%), le ferrovie regionali e, seppure in maniera minore, la navigazione.

A fronte di una domanda di servizi sostanzialmente stazionaria, emerge una progressiva riduzione della produzione, più marcata nel comparto urbano (-8,6%) rispetto a quello extraurbano (-6%), in entrambi i casi con una crescita dei passeggeri trasportati.

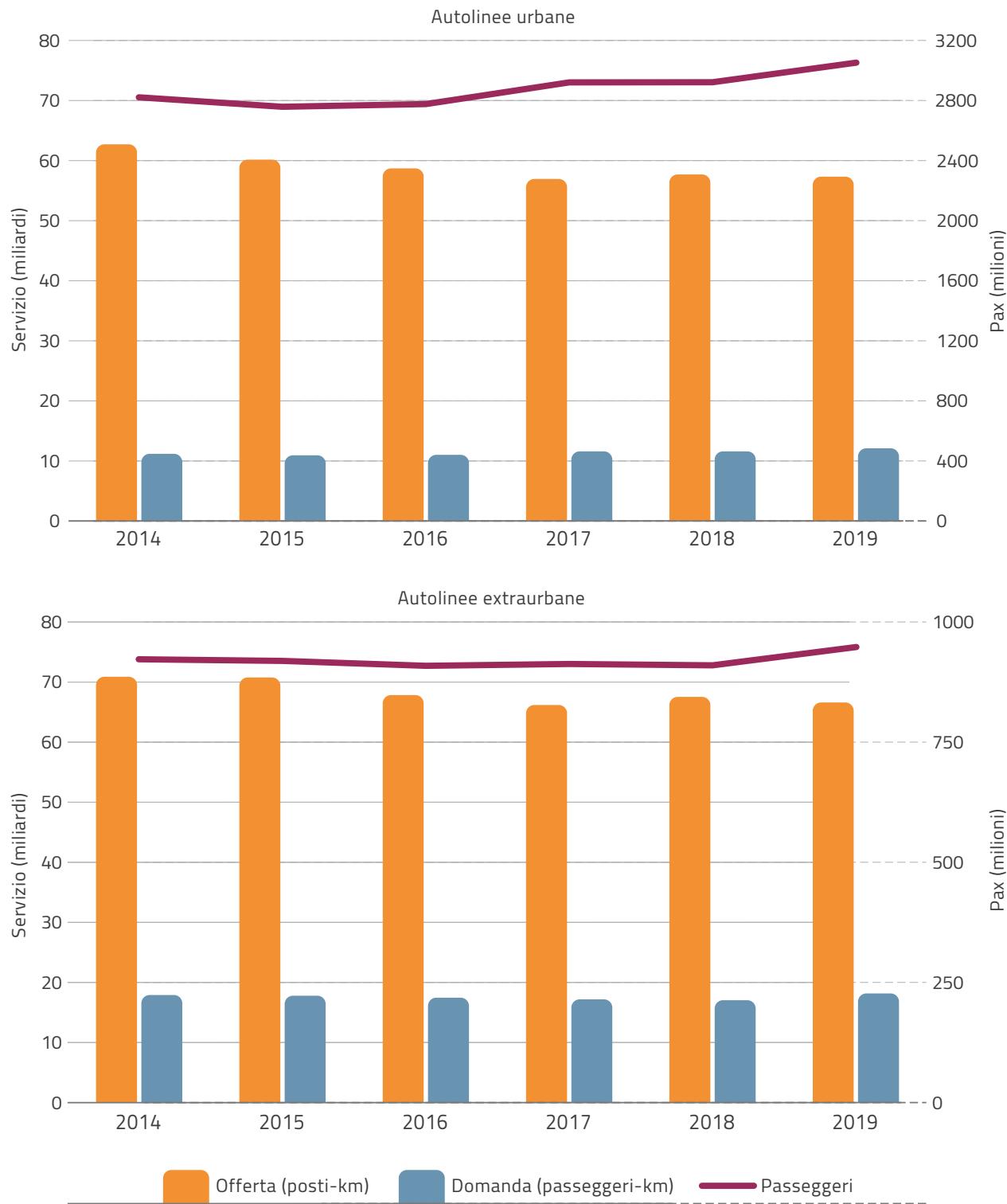
**Tabella 35. Caratteristiche dei servizi di TPL: offerta e domanda – Anno 2019**

	Ferrovie regionali	Autolinee, tranvie, metropolitane	Navigazione	Totale
Quantità di bus-km	38.669.720	1.609.283.838	(-)	<b>1.647.968.881</b>
Quantità di treno-km	228.570.072	58.521.457	(-)	<b>287.091.529</b>
Quantità di corsa-miglio	(-)	(-)	5.265.861	<b>5.265.861</b>
Passeggeri trasportati	818.901.260	4.571.197.399	162.706.797	<b>5.553.489.832</b>

Fonte: MIMS, Osservatorio Trasporto Pubblico Locale, *Relazione annuale al Parlamento* (2021)



**Figura 103. Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di autolinee TPL – Anni 2014-2019**



Fonte: MIMS, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili 2019-2020* (2021)

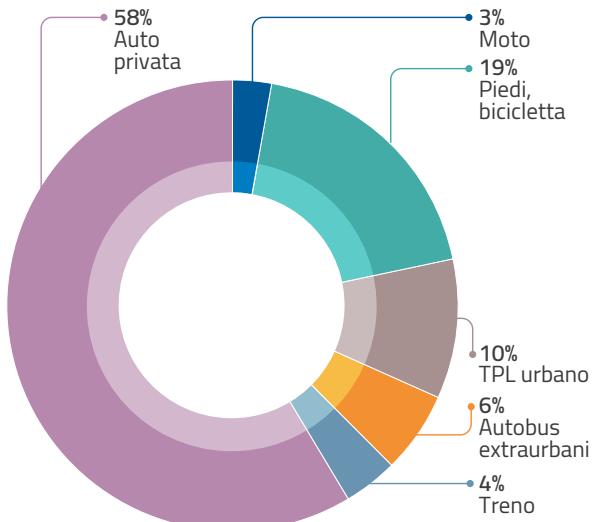
Secondo la rilevazione dell'Osservatorio Audimob di ISFORT, nel 2020, gli spostamenti quotidiani verso scuola e lavoro rappresentano circa un terzo di tutti gli spostamenti giornalieri; un altro terzo comprende gli spostamenti per la gestione familiare e l'ultimo terzo gli spostamenti per il tempo libero. Complessivamente, si registrano circa 35 milioni di spostamenti quotidiani verso scuola e lavoro, valore in calo del -4% rispetto al 2019, anche se nel corso dell'ultimo decennio questa tipologia di spostamenti è rimasta sostanzialmente stabile al netto di modeste oscillazioni annuali.

Da questa medesima rilevazione emerge ([Figura 104](#)) come, tra le diverse modalità di trasporto, il TPL (urbacomo, tra le diverse modalità di trasporto, il TPL (urbano, extraurbano e tramite treno) copre il 20% circa e si osserva particolarmente marcata la riduzione registrata nel TPL urbano (-6,9%) e nell'uso del treno (-8,8%), probabilmente in ragione delle mutate abitudini degli utenti durante l'emergenza sanitaria da covid-19, mentre si registra una forte crescita dell'uso della moto (+6,9%).

### 7.1.2 Aspetti economici

Il settore opera a fronte di circa 3,6 miliardi di ricavi da traffico, ottenuto dal pagamento dei biglietti e abbonamenti da parte dei passeggeri, e di quasi 8 miliardi di cor-

**Figura 104. Ripartizione modale degli spostamenti giornalieri verso scuola e lavoro – Anno 2020**



Fonte: Elaborazioni ART su dati ISTAT.

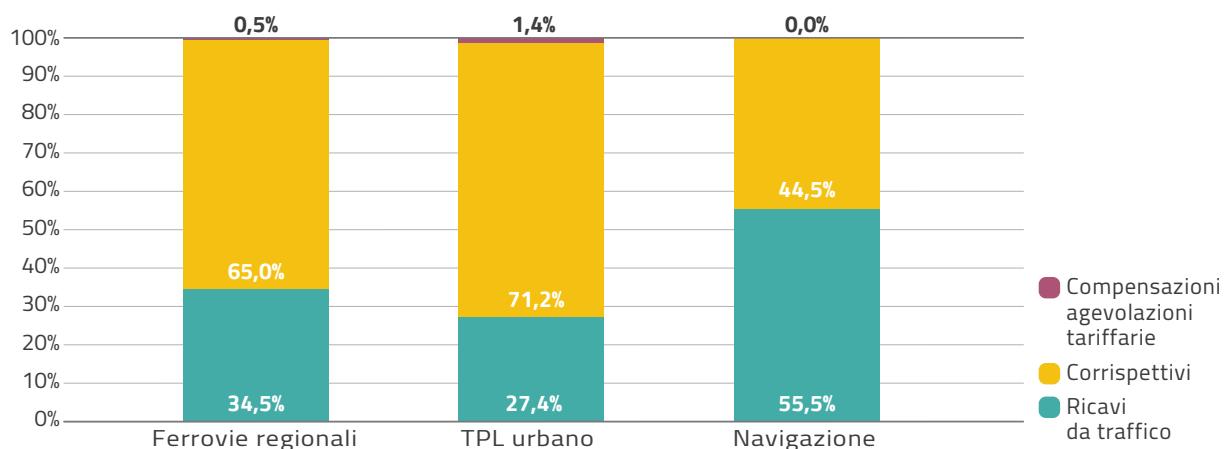
rispettivi e compensazioni di fonte pubblica, come mostrato di seguito. Nel settore ferroviario i ricavi da traffico pesano la metà dei corrispettivi, mentre nel settore delle

**Tabella 36. Composizione dei proventi totali relativi ai servizi TPL – Anno 2019**

	Ferrovie regionali	Autolinee, tranvie, metropolitane	Navigazione	Totale
Ricavi da traffico totali [€]	1.460.996.721	1.888.942.262	258.079.851	<b>3.608.194.375</b>
Corrispettivi totali [€]	2.749.633.192	4.902.744.342	207.075.405	<b>7.859.869.052</b>
Compensazioni per agevolazioni tariffarie [€]	20.313.391	92.991.741	14.632	<b>113.319.764</b>

Fonte: MIMS, Osservatorio Trasporto Pubblico Locale, *Relazione annuale al Parlamento* (2021)

**Figura 105. Distribuzione percentuale dei proventi totali relativi ai servizi TPL – Anno 2019**



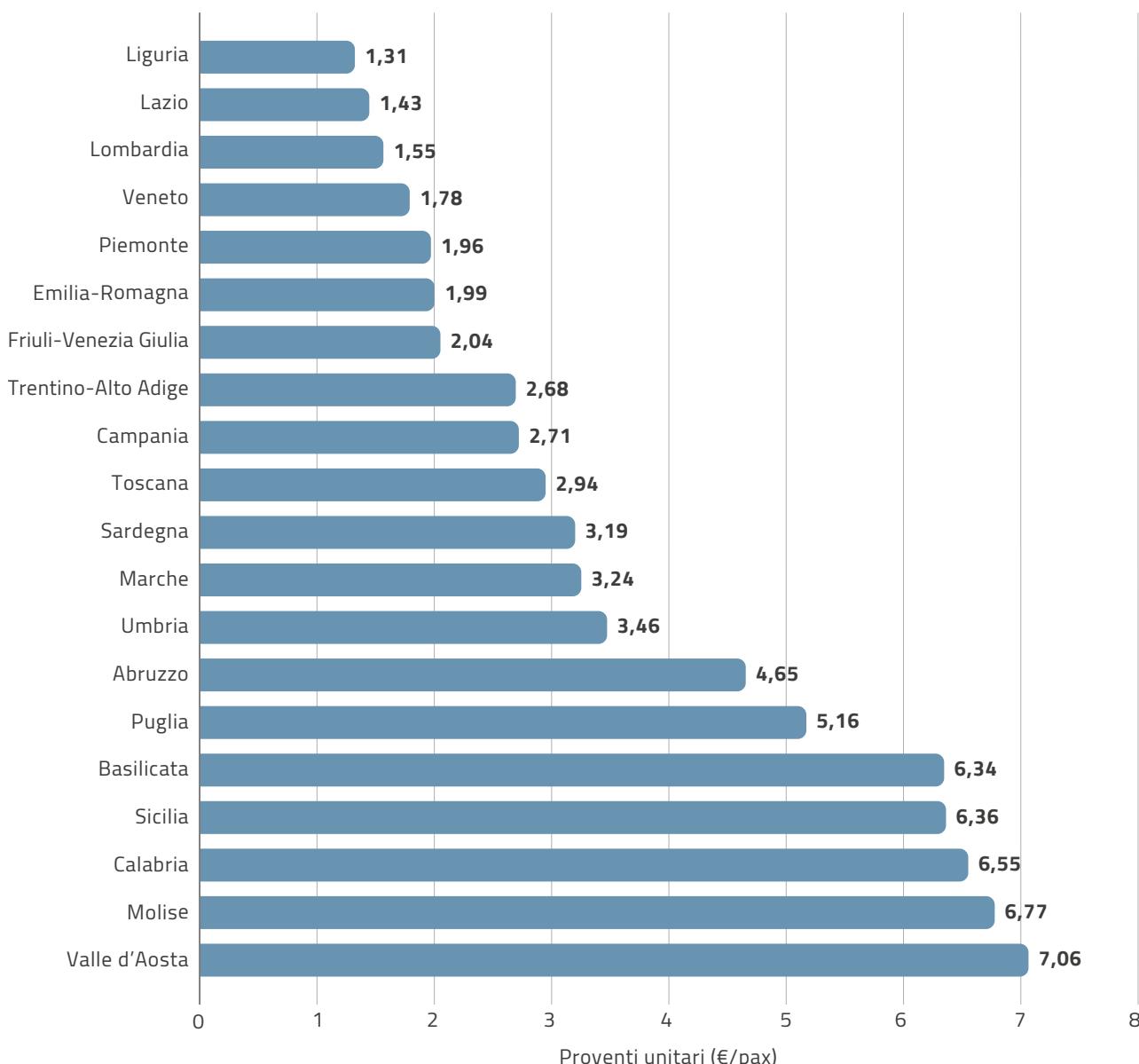


autolinee/tranvie/metropolitane pesano poco più di un terzo e nel settore della navigazione sono in rapporto 1:1.

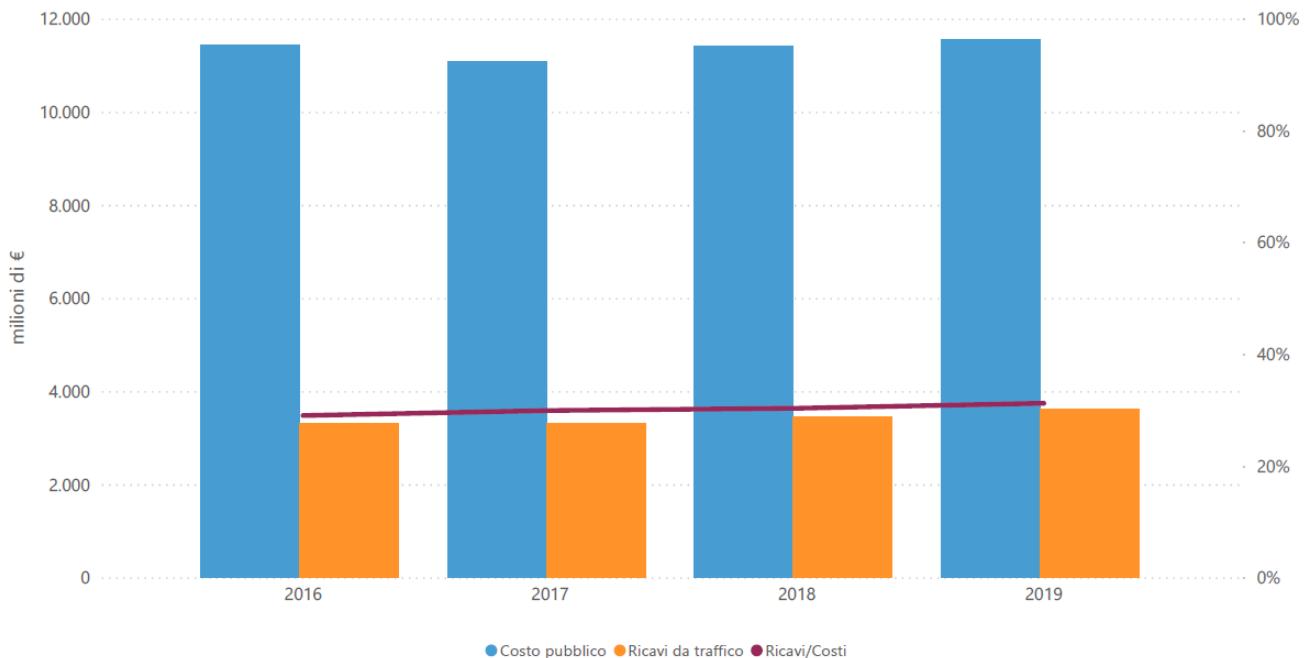
La [Figura 106](#) mette a confronto le regioni italiane sulla base del rapporto tra proventi totali e numero di passeggeri trasportati. Tale valore è pari, in media, a 3,66 €/pax e la deviazione standard è 2,01 €/pax.

Osservando l'evoluzione del costo pubblico, come definito dall'Osservatorio Trasporto pubblico locale del MIMS, e dei ricavi da traffico dei servizi TPL, inclusivi in particolare dei servizi su autolinee, metro e tranvie, nei 4 anni considerati a fronte di un incremento dei ricavi (+8%) e dell'andamento pressoché costante del "costo pubblico" (+1%) il rapporto ricavi/costi è passato dal 29% del 2016 al 31,2% del 2019. Tale rapporto può essere considerato una *proxy* del rapporto ricavi/costi di cui al d.lgs. 422/1997, art. 19, comma 5 ([Figura 107](#)).

**Figura 106. Proventi del TPL per passeggero trasportato – Anno 2019**



Fonte: Elaborazione ART su dati MIMS, Osservatorio Trasporto Pubblico Locale, *Relazione annuale al Parlamento* (2021)

**Figura 107. Costo pubblico e ricavi da traffico nel TPL \* – Anni 2016-2019**

\*Autolinee/metro/tranvie/altro

Fonte: Elaborazione ART su dati MIMS. Osservatorio Trasporto pubblico locale. Relazione annuale al Parlamento (2021).

Nel 2021 le risorse del Fondo TPL sono state erogate senza l'usuale conguaglio correlato alle prestazioni dell'anno precedente. Le risorse statali stanziate per fronteggiare i minori ricavi da traffico e i servizi aggiuntivi conseguenti

le misure di contrasto alla pandemia da covid-19, risultano consistenti: nel 2021 il loro valore complessivo è stato triplo rispetto al 2020 ed equivalente a circa il 36% del Fondo TPL.

**Tabella 37. Risorse per il TPL delle regioni a statuto ordinario – Anni 2019-2021**

Regione	Fondo TPL 2019	Fondo TPL 2020	Risorse covid-19 2020 (a)	Fondo TPL 2021	Risorse covid-19 2020
Abruzzo	132.337.396	129.456.878	8.660.506	132.852.006	17.006.262
Basilicata	74.573.647	74.594.112	3.036.490	75.494.368	8.798.913
Calabria	208.042.975	205.975.999	8.498.123	210.002.755	17.776.656
Campania	532.093.071	532.746.334	58.110.995	533.811.599	109.393.587
Emilia-Romagna	367.575.353	355.164.223	51.231.429	368.065.811	161.356.132
Lazio	557.882.736	561.621.474	96.947.203	559.318.371	301.071.367
Liguria	196.994.473	196.350.952	30.194.448	197.501.781	87.498.001
Lombardia	842.997.870	835.454.053	179.536.426	841.024.272	519.664.302
Marche	106.754.562	104.431.757	11.789.812	106.884.635	32.474.759
Molise	36.561.544	34.168.916	1.488.365	36.232.421	4.190.564
Piemonte	481.348.583	473.071.045	50.326.730	480.157.448	121.262.589
Puglia	395.902.904	389.333.139	20.204.729	396.886.592	70.022.707
Toscana	433.618.745	424.945.811	62.192.594	429.921.143	168.703.264
Umbria	99.326.375	97.694.224	8.226.658	99.361.073	22.887.495
Veneto	407.325.121	397.995.681	77.145.871	405.821.087	134.877.580
<b>Totale</b>	<b>4.873.335.361</b>	<b>4.813.004.597</b>	<b>667.590.380</b>	<b>4.873.335.362</b>	<b>1.776.984.178</b>

Fonte: Elaborazione ART su decreti dirigenziali MIMS, vari anni

(a) Dati rettificati.



## 7.2 I SERVIZI TPL NON DI LINEA



Fonte: Monitoraggi ART

(a) Il dato si riferisce ai comuni Capoluogo di Regione/Provincia autonoma.

### 7.2.1 Aspetti tecnici

Il settore dei taxi è un servizio TPL non di linea, le cui tariffe sono stabilite dai Comuni, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante auto-servizi pubblici non di linea".

Nella presente sezione si propongono i dati raccolti da ART nell'ambito dell'ultimo monitoraggio del settore effettuato da ART, relativo all'anno 2019<sup>407</sup>. Il 22% dei Comuni del campione<sup>408</sup> hanno una popolazione inferiore a 30.000 abitanti, mentre il 31% dei Comuni selezionati hanno oltre 100.000 abitanti. Circa la metà del campione è rappresentato da Comuni ubicati nel Nord-Italia (Figura 108).

Per il campione esaminato il numero di licenze taxi è 4 volte più grande del numero di autorizzazioni NCC (Figura 109). Tale rapporto è tuttavia un valore medio: nei comuni entro i 100.000 abitanti, la percentuale di licenze taxi è pari al 50%, mentre nei comuni sopra i 100.000 abitanti, che però costituiscono la maggior parte dei Comuni del campione, la percentuale di tali licenze è pari a circa l'88%.

La dotazione di taxi nei piccoli comuni rispetto al numero di abitanti presenta una dispersione statistica che all'incirca è il doppio di quella dei grandi comuni e il triplo di quella dei comuni di dimensioni intermedie (Figura 110).

Con riferimento all'intero campione, la dotazione media di taxi risulta 0,51 taxi/1000 ab. (cioè 1 taxi ogni 2.000 abitanti); tuttavia, appena un quarto dei comuni presentano una dotazione di taxi superiore al valore medio<sup>409</sup>.

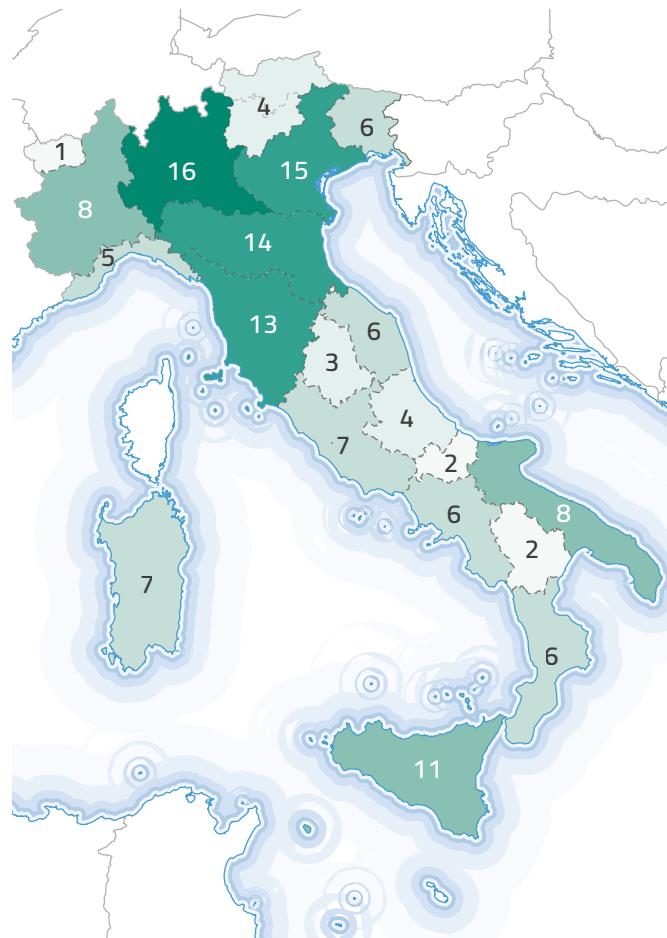
407 L'articolo 37, comma 2, lett. m) della legge istitutiva dell'Autorità prevede, tra l'altro, competenze generali in materia di monitoraggio del settore taxi.

408 Il campione selezionato per il monitoraggio 2019 comprende: capoluoghi di regioni e provincie autonome; centri delle città metropolitane; capoluoghi di Provincia con popolazione residente superiore a 100.000 abitanti (secondo Istat al 01/01/2017); comuni nel cui territorio è ubicato un aeroporto commerciale per traffico passeggeri; capoluoghi di provincia sedi di Autorità di sistema portuale; comuni capofila per numero di arrivi negli esercizi ricettivi (secondo i dati Istat al 31/12/2017); comuni già destinatari di pareri dell'ART in tema di taxi al 31/12/2018. Nel monitoraggio del 2020 sono stati aggiunti i rimanenti 44 comuni capoluoghi di provincia italiani.

409 I comuni del campione che hanno meno di 100 taxi costituiscono il 90% del campione. Con riferimento alla popolazione, il più grande è Parma (quasi 200.000 abitanti) mentre il più piccolo è Lignano Sabbiadoro (quasi 7.000 abitanti). Per questo gruppo di comuni esiste una buona correlazione (0,68) tra numerosità dei taxi e numero di residenti.

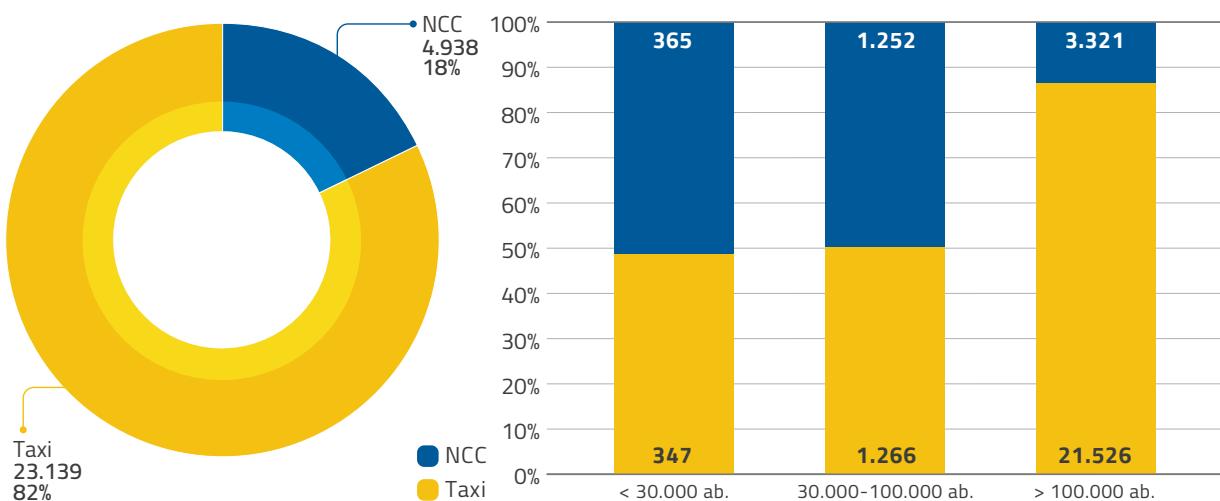
**Figura 108. Distribuzione dei comuni del campione per macroregione/regione – Anni 2018-2019**

Macroregione/regione	Nr. di Comuni del campione (a)
<b>Nord-Ovest</b>	<b>30</b>
Lombardia	16
Piemonte	8
Liguria	5
Valle d'Aosta	1
<b>Nord-Est</b>	<b>39</b>
Veneto	15
Emilia-Romagna	14
Friuli-Venezia Giulia	6
Trentino-Alto Adige	4
<b>Centro</b>	<b>29</b>
Toscana	13
Lazio	7
Marche	6
Umbria	3
<b>Sud</b>	<b>28</b>
Puglia	8
Calabria	6
Campania	6
Abruzzo	4
Basilicata	2
Molise	2
<b>Isole</b>	<b>18</b>
Sicilia	11
Sardegna	7
<b>Total campione</b>	<b>144</b>



Fonte: Elaborazione ART su dati dei Comuni

**Figura 109. Numero di licenze taxi e autorizzazioni NCC nel campione di comuni – Anni 2018-2019**



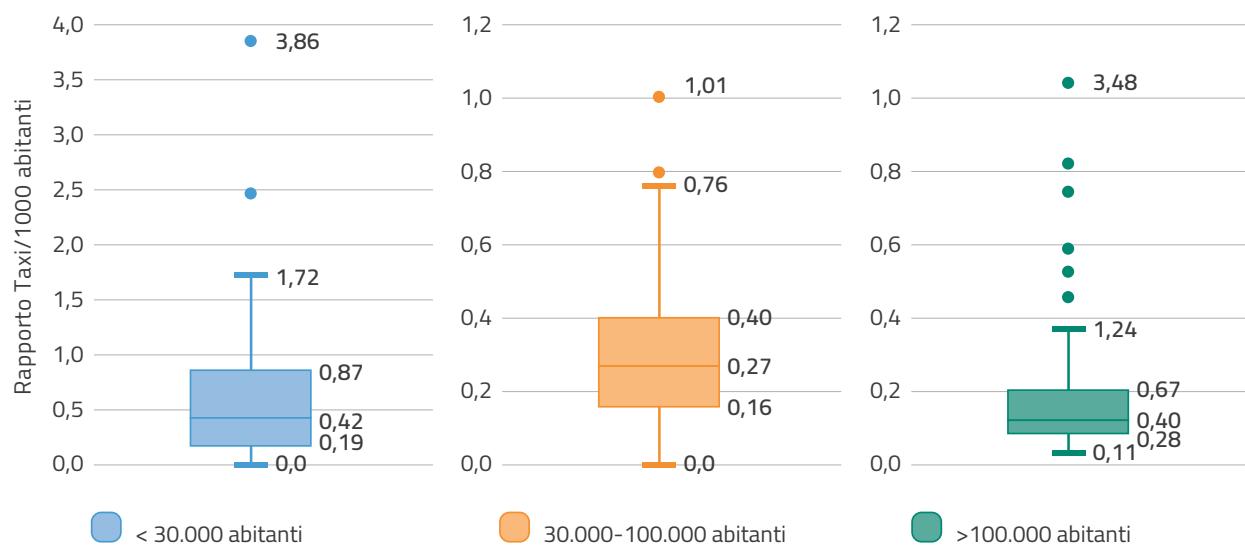
Fonte: elaborazione ART su dati dei Comuni (esclusi Enna e Caltanissetta perché non hanno fornito i dati)



Ciascun diagramma a baffi riporta, per lo specifico gruppo di comuni cui si riferisce, il 1° quartile [Q1], la mediana, il 3° quartile [Q3] e i due valori estremi inferiore [ $1,5 \times (Q3 - Q1)$ ] e superiore [ $Q3 + 1,5 \times (Q3 - Q1)$ ], oltre a eventuali *outliers* (valori anomali situati oltre gli estremi). Si osservi che nei grandi comuni è maggiore la presenza di situazioni *outliers* rispetto al comportamento statistico.

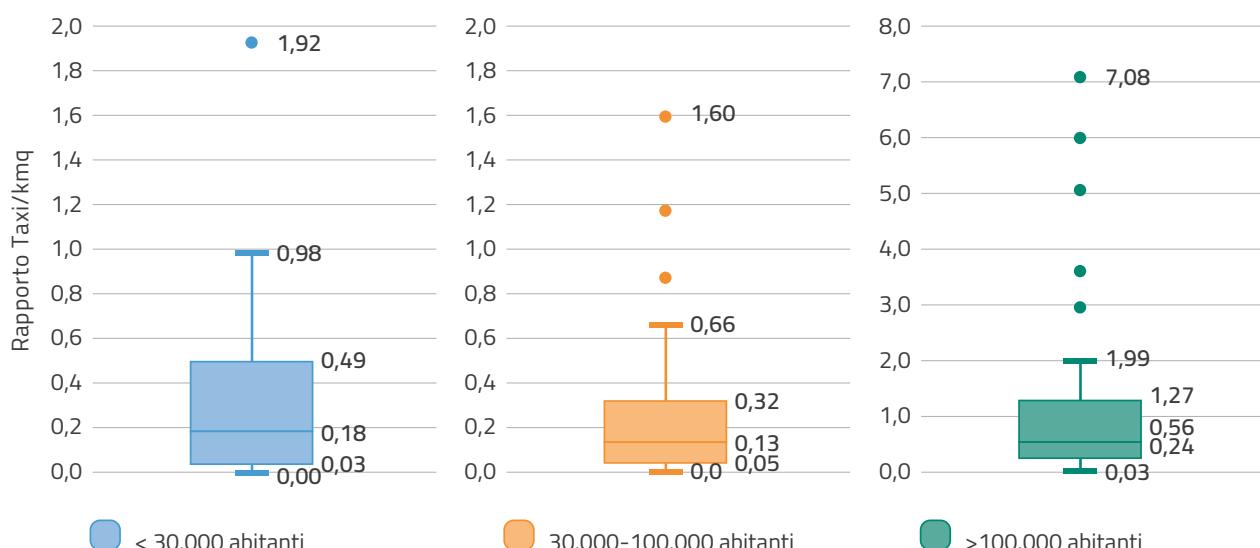
La densità di taxi nei grandi comuni rispetto all'estensione territoriale presenta una dispersione statistica che è 3-4 volte più ampia di quella relativa ai comuni medio-piccoli ([Figura 111](#)).

**Figura 110. Rapporto fra taxi e popolazione residente per il campione di comuni – Anni 2018-2019**



Fonte: elaborazione ART su dati dei Comuni dove esiste il servizio taxi (esclusi Enna e Caltanissetta perché non hanno fornito i dati)

**Figura 111. Rapporto fra taxi ed estensione territoriale per il campione di comuni – Anni 2018-2019**

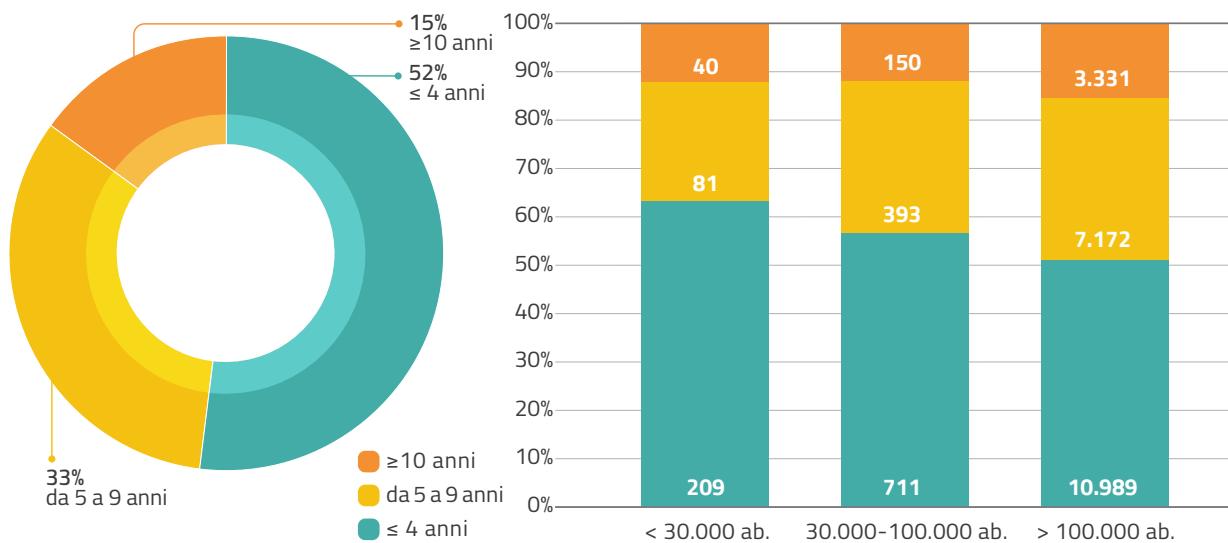


Fonte: elaborazione ART su dati dei Comuni dove esiste il servizio taxi (esclusi Enna e Caltanissetta perché non hanno fornito i dati)

La metà dei taxi dei comuni del campione è composto da autovetture con età inferiore a 5 anni dalla data di immatricolazione, mentre il 15% ha età superiore a 10 anni

(Figura 112). Questa ripartizione non è uniforme: nei piccoli comuni la percentuale di autovetture nuove è più alta che in quelli grandi.

**Figura 112. Vetustà delle autovetture taxi nei comuni del campione – Anni 2018-2019**



Fonte: Elaborazione ART su dati dei Comuni; ISTAT popolazione all'01/01/2019

(a) Le informazioni riportate nei grafici si riferiscono al dato più recente disponibile; il campione non include Ascoli Piceno, Avellino, Bardolino (VR), Caltanissetta, Cattolica (RN), Cosenza, Enna, Fermo, Rieti, Trapani e Vibo Valentia che non hanno fornito i dati.

### 7.2.2 Aspetti tariffari

La struttura tariffaria è composta da una tariffa base, da una tariffa a consumo e dai supplementi.

La tariffa base comprende un importo fisso iniziale ("scatto bandiera") a cui talvolta si aggiunge un importo

fisso di prenotazione ("diritto di chiamata") ove la chiamata avvenga tramite radiotaxi. In alcuni comuni lo scatto bandiera è comprensivo di una breve percorrenza.

La tariffa a consumo si compone di due componenti, una proporzionale al tempo di sosta/attesa nel traffico e un'altra proporzionale alla distanza percorsa.



**Tabella 38. Struttura tariffaria del servizio taxi nei capoluoghi di regione e città metropolitane – Anni 2018-2019**

Comune	€ diritto chiamata	€ scatto bandiera	€/km 1 <sup>a</sup> fascia	Soglia 1 <sup>a</sup> fascia	€/km 2 <sup>a</sup> fascia	Soglia 2 <sup>a</sup> fascia	€/km 3 <sup>a</sup> fascia	€/h 1 <sup>a</sup> fascia	€/h 2 <sup>a</sup> fascia
Ancona	0,00	2,15	1,32	(-)	(-)	(-)	(-)	16,42	(-)
Aosta	0,00	6,10	0,00	3,5 km	1,10	(-)	(-)	22,00	(-)
<b>Bari</b>	0,00	3,00	0,80	7,00 €	1,10	(-)	(-)	20,00	24,00
<b>Bologna</b>	1,15	3,40	1,25	(-)	(-)	(-)	(-)	27,00	(-)
Bolzano	0,00	3,45	1,31	(-)	(-)	(-)	(-)	27,33	(-)
<b>Cagliari</b>	4,00	3,00	1,10	(-)	(-)	(-)	(-)	26,00	(-)
Campobasso	0,00	2,58	1,03	(-)	(-)	(-)	(-)	10,33	(-)
<b>Catania</b>	1,00	3,00	1,00	(-)	(-)	(-)	(-)	18,00	(-)
Catanzaro	0,00	4,00	0,00	2 km	1,80	(-)	(-)	20,00	10,80
<b>Firenze</b>	2,20	3,30	0,98	6,40 €	0,98	7,40 €	1,80	26,00	32,50
<b>Genova</b>	5,00	5,00	0,90	(-)	(-)	(-)	(-)	24,00	(-)
L'Aquila	0,00	3,00	0,00	80 m	0,63	3,0 km	1,25	15,00	(-)
<b>Messina</b>	0,00	3,50	1,50	7 km	1,95	(-)	(-)	18,00	(-)
<b>Milano</b>	0,00	3,40	1,10	14,44 €	1,65	(-)	(-)	28,69	43,03
<b>Napoli</b>	1,50	3,50	1,04	(-)	(-)	(-)	(-)	22,50	(-)
<b>Palermo</b>	0,64	2,54	0,00	154 m	0,84	(-)	(-)	27,70	16,90
Perugia	0,00	2,60	1,00	(-)	(-)	(-)	(-)	19,20	(-)
Potenza	0,00	3,00	1,50	(-)	(-)	(-)	(-)	30,00	(-)
<b>Reggio Calabria</b>	0,00	3,50	1,20	(-)	(-)	(-)	(-)	18,00	(-)
<b>Roma</b>	3,50	3,00	1,10	14,00 €	1,30	27,00 €	1,60	27,00	(-)
<b>Torino</b>	2,64	3,50	1,44	8,00 €	1,05	13,00 €	1,27	32,70	25,70
Trento	6,20	3,60	1,15	10 km	1,85	(-)	(-)	26,87	(-)
Trieste	0,00	3,50	0,00	83 m	1,20	(-)	(-)	24,00	(-)
<b>Venezia</b>	0,00	3,20	1,70	16,52 €	2,15	(-)	(-)	34,00	43,00

Fonte: elaborazione ART su dati dei Comuni

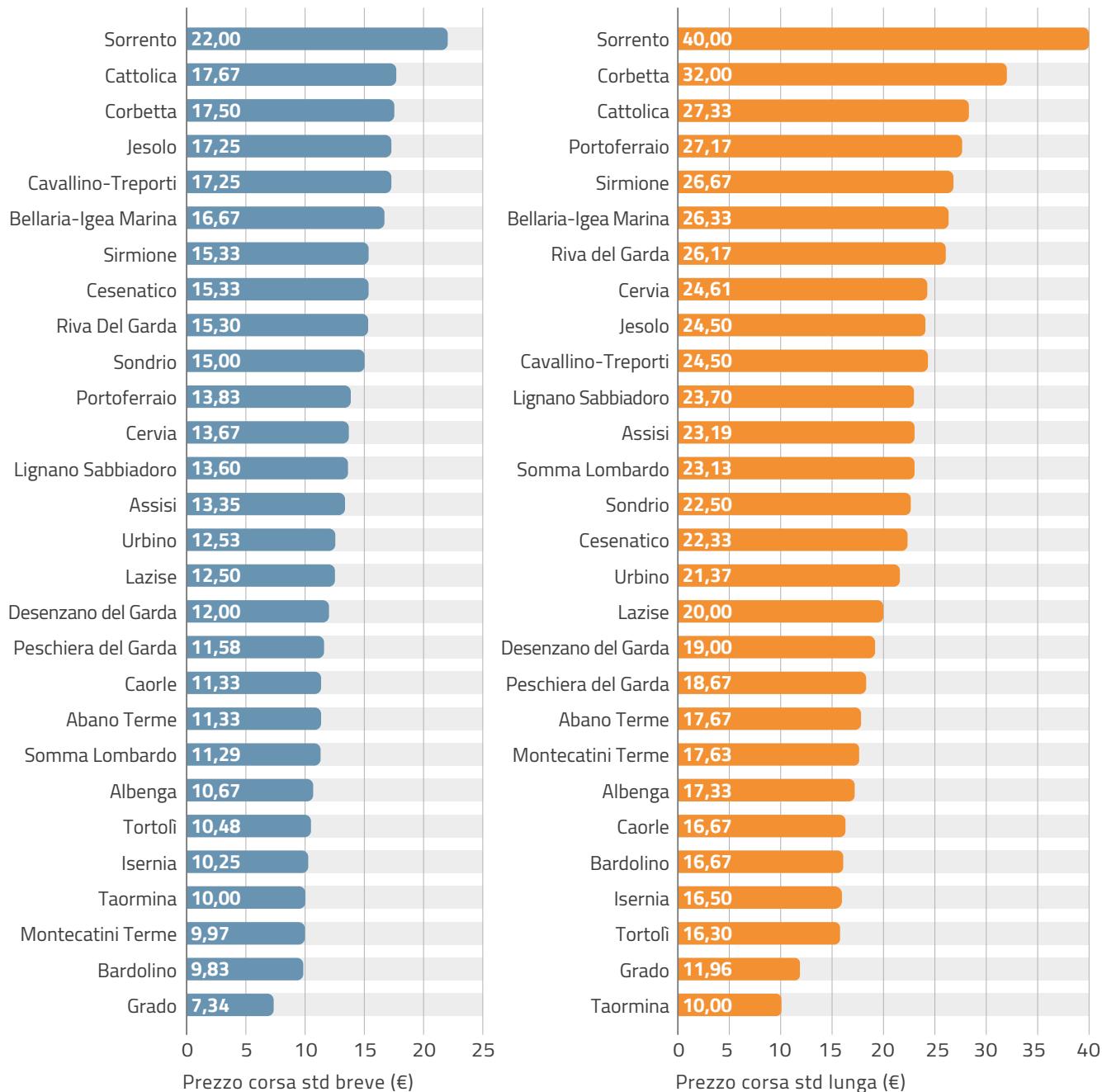
Soltanto 28 comuni del campione prevedono più di una fascia tariffaria. Appena 6 comuni (Firenze, L'Aquila, Reggio Emilia, Roma, Torino, Verona) prevedono 3 fasce tariffarie. In 23 comuni la transizione dalla prima alla seconda fascia tariffaria avviene in base a soglie chilometriche (sempre diverse, con un valore medio 3,8 km), mentre in 12 comuni la transizione avviene al raggiungimento di una prestabilita soglia economica. In certi casi la transizione avviene quando l'autovettura supera certe soglie di velocità (es.: a Bari quando si superano 50 km/h per almeno 1 minuto; a Torino quando si superano 60 km/h ma solo se l'importo della corsa ha già raggiunto il valore di 8 €).

Per effettuare un confronto dei livelli tariffari tra comuni, stante la differente struttura tariffaria nel campione esaminato, si deve fare riferimento a una corsa *standard*, caratterizzata da stessa percorrenza e stessa durata della componente a tempo<sup>410</sup>.

Per una maggior comparabilità, sono confrontati i diversi livelli tariffari per i comuni nelle tre fasce di popolazione finora considerate (fino a 30.000 abitanti, tra 30.000 e 100.000, oltre 100.000; [Figura 113](#), [Figura 114](#) e [Figura 115](#)).

410 Per corsa *standard* si intende una corsa urbana di 1 persona priva di bagagli effettuata alle ore 10:00 in un giorno feriale su prenotazione (la corsa *standard* breve comprende 5 km + 5' di sosta; la corsa *standard* lunga comprende 10 km + 10' di sosta).

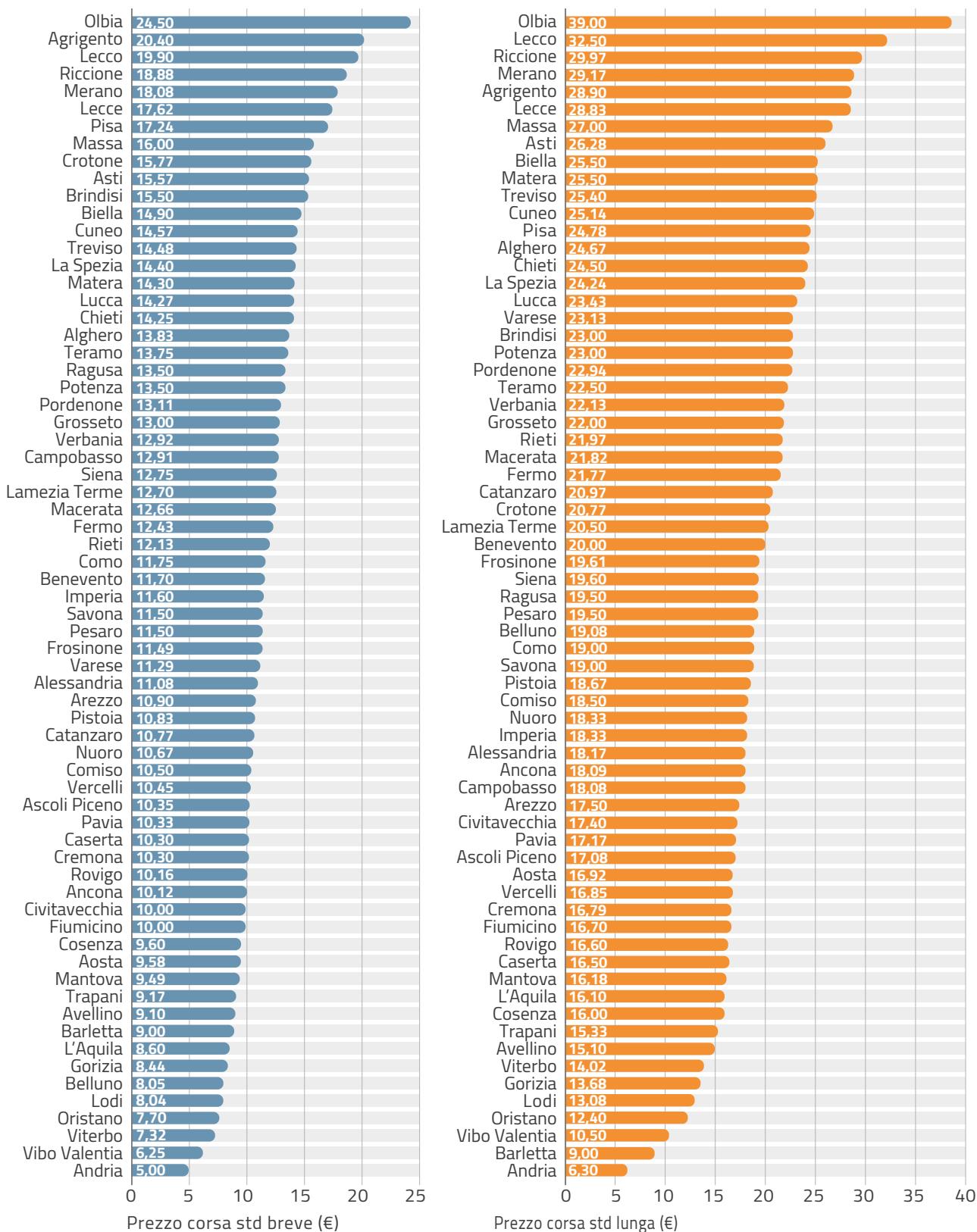
**Figura 113. Prezzo della corsa standard nei comuni del campione con popolazione inferiore a 30.000 abitanti**  
Anni 2018-2019



Fonte: Elaborazione ART su dati dei Comuni

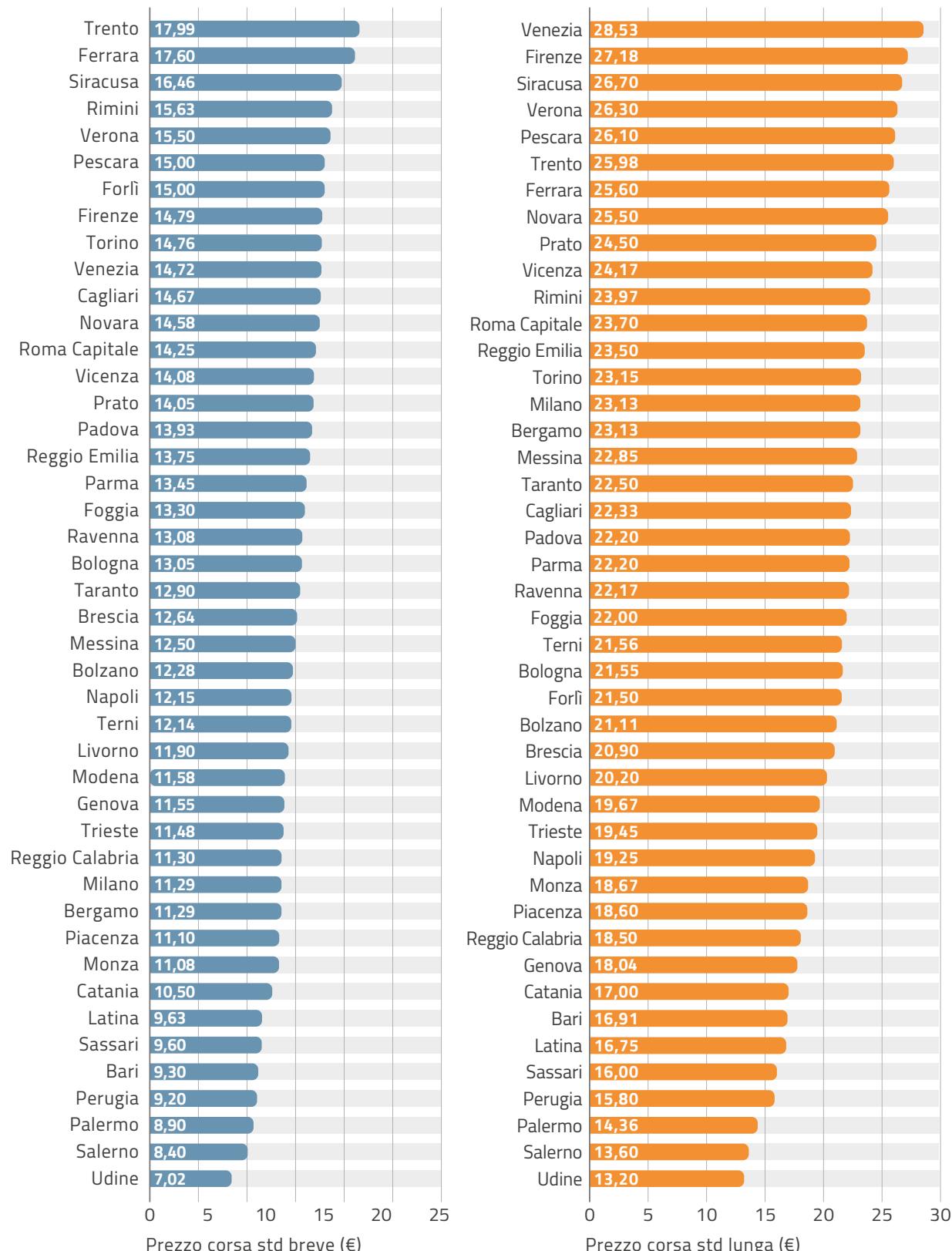


**Figura 114. Prezzo della corsa standard nei comuni del campione con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti - Anni 2018-2019**



Fonte: Elaborazione ART su dati dei Comuni

**Figura 115. Prezzo della corsa *standard* nei comuni del campione con popolazione superiore a 100.000 abitanti  
Anni 2018-2019**

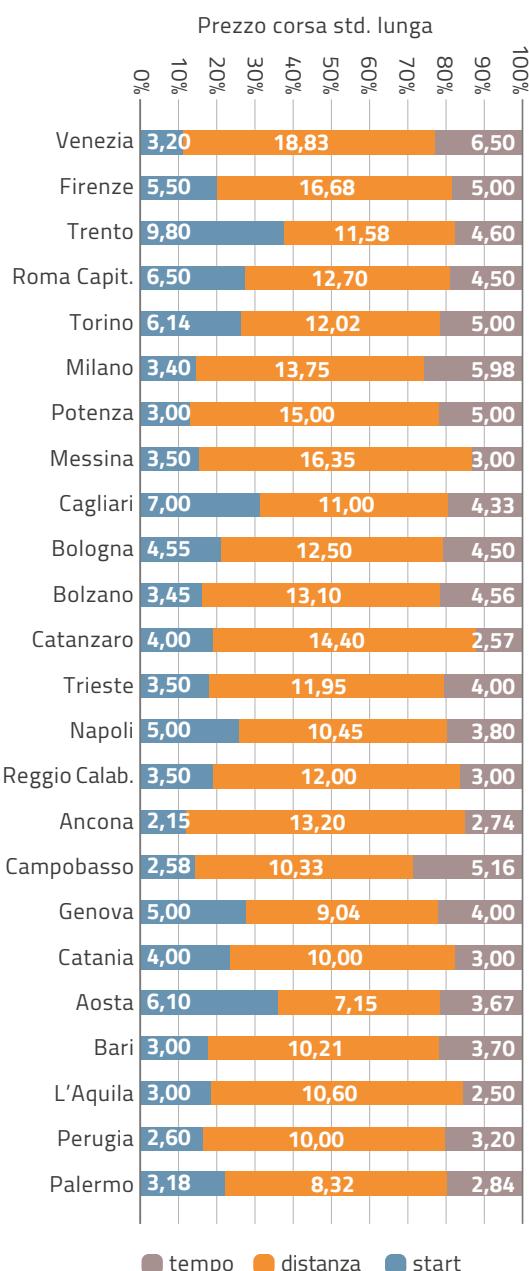


Fonte: Elaborazione ART su dati dei Comuni.



Considerando i soli capoluoghi di regione e città metropolitane e prendendo a riferimento la corsa *standard* lunga (**Figura 116**), il prezzo di partenza, cioè la somma dello scatto bandiera e del diritto di chiamata (ove previsto), costituisce una quota che varia dall'11% al 38% del prezzo totale della corsa (valore medio 21%). La quota relativa alla tariffazione a tempo costituisce mediamente il 20% del prezzo totale.

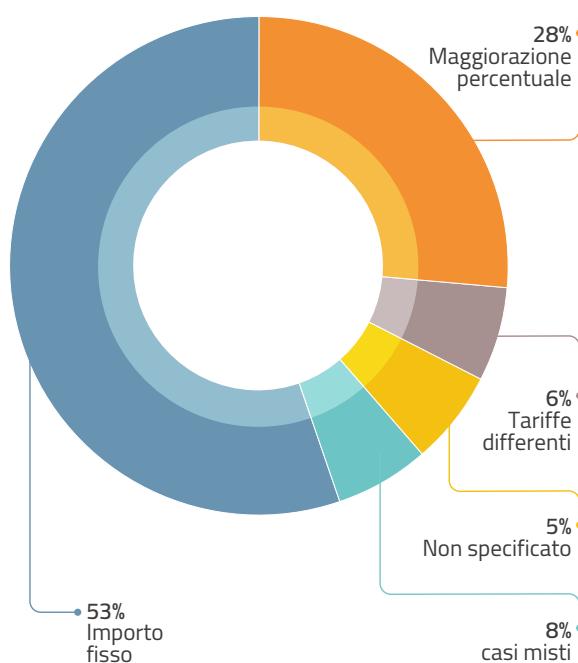
**Figura 116. Composizione del prezzo della corsa standard lunga nei capoluoghi di regione e città metropolitane – Anni 2018-2019**



Fonte: elaborazione ART su dati dei Comuni

A contribuire alla tariffa finale pagata dall'utente, vi possono essere inoltre i cd "supplementi per servizio festivo o notturno" (**Figura 117**). L'orario che delimita il servizio notturno non è unico sul territorio nazionale, e in alcuni comuni il servizio notturno è preceduto da un servizio pre-notturno con tariffe proprie.

**Figura 117. Modalità di calcolo del supplemento notturno/festivo – Anni 2018-2019**

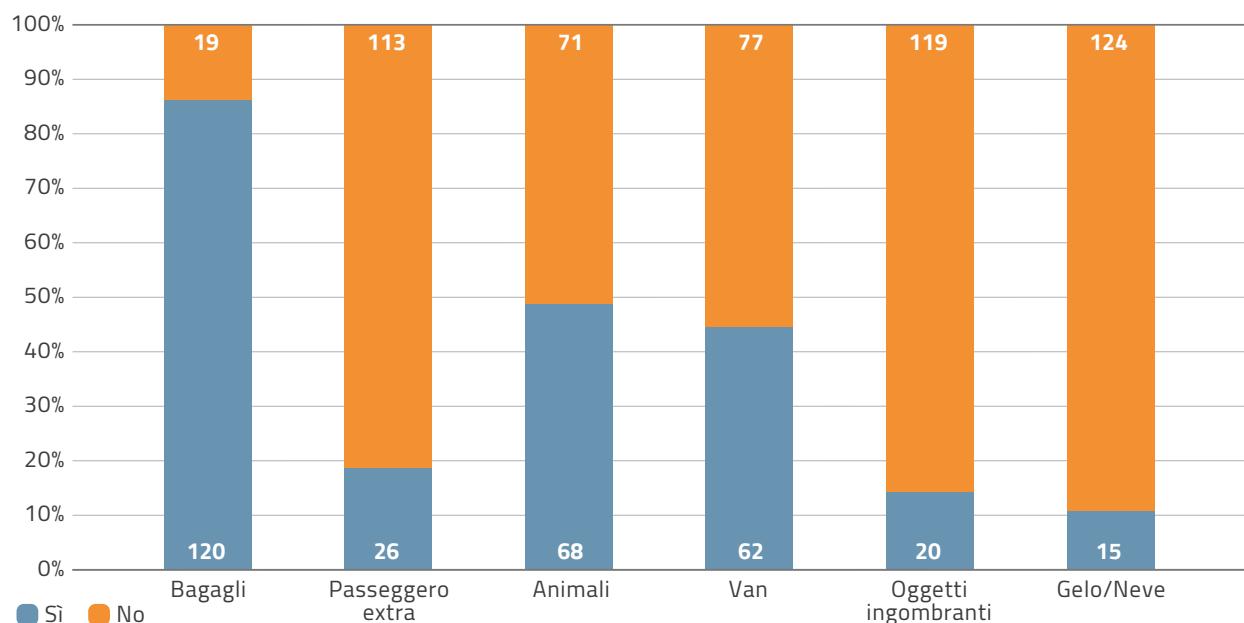


Fonte: elaborazione ART su dati dei Comuni

L'applicazione del compenso extra per servizio festivo o notturno avviene, all'interno del campione considerato, secondo quattro tipologie di tariffazione: a importo fisso (media 2,45 €), a maggiorazione percentuale del prezzo della corsa (media +28%), secondo tariffe differenti da quelle feriali diurne, in modalità mista tra le precedenti tipologie. La tipologia di tariffazione a maggiorazione percentuale è diffusa solo tra i comuni fino a 100.000 abitanti, e prevalentemente in quelli più piccoli.

Vi sono poi altri supplementi, che sono diversamente diffusi tra i comuni: il supplemento per trasporto di colli/bagagli<sup>411</sup>, per passeggeri extra<sup>412</sup>, per trasporto di animali domestici.

**Figura 118. Supplementi tipici del servizio taxi e diffusione tra i comuni del campione - Anni 2018-2019**



Fonte: Elaborazione ART su dati dei comuni dove esiste il servizio taxi (esclusi Enna e Caltanissetta perché non hanno fornito i dati)

411 Questo supplemento è previsto in quasi tutti i comuni, ma con un'elevata varietà di modalità applicative: alcuni comuni prevedono il supplemento già dal primo bagaglio trasportato, mentre in altri si applica a partire dal secondo bagaglio; in certi casi è dovuto solo quando la sistemazione nel bagagliaio avviene a cura del tassista. Anche riguardo le dimensioni del bagaglio a cui si applica il supplemento esistono condizioni variegate.

412 Questo supplemento viene applicato generalmente in misura fissa, ma non mancano casi di applicazione in percentuale rispetto al prezzo della corsa indicato dal tassametro. Anche per questo supplemento si riscontrano situazioni variegate, con applicazione a partire dal 3° passeggero, oppure dal 4° o anche dal 5°.



## 8. LE AUTOLINEE DI MEDIA E LUNGA PERCORRENZA

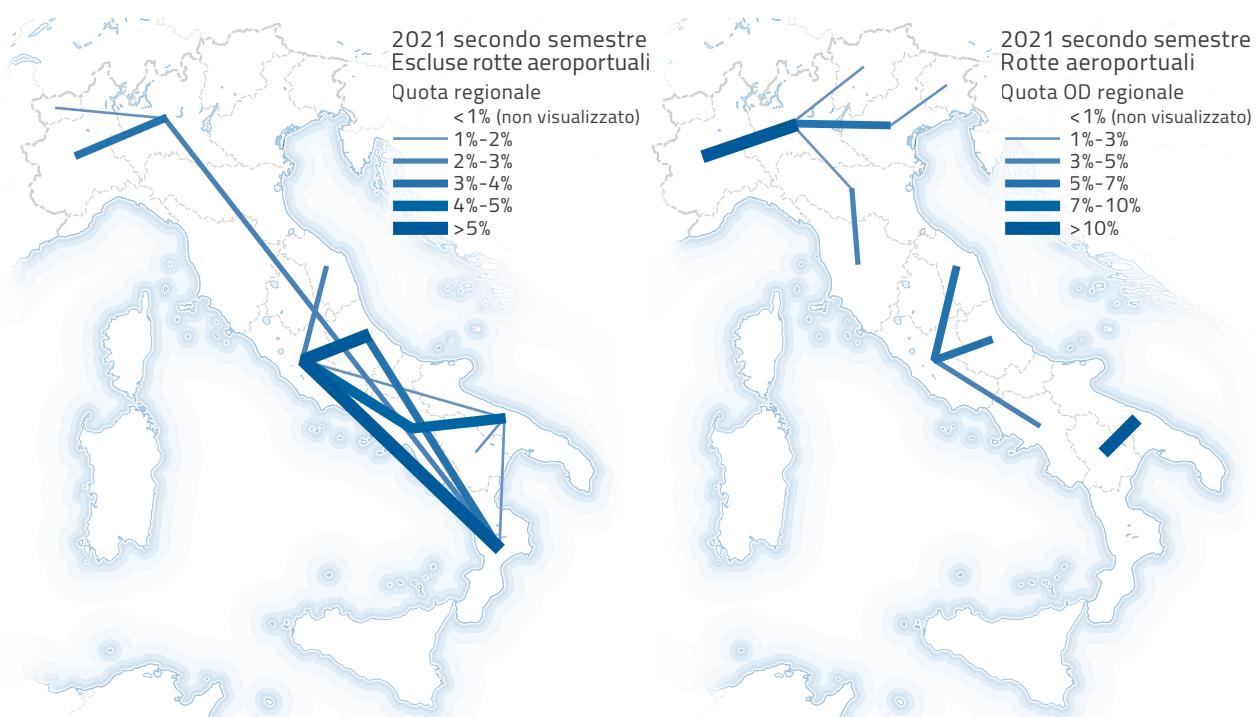
Nella presente sezione è delineato il mercato del trasporto passeggeri a media e lunga distanza su gomma. Per quanto riguarda le principali rotte nazionali, secondo il rapporto Traspol, pubblicato in collaborazione con Checkmybus.it, risulta che nel secondo semestre 2021, le principali rotte cercate (>5% sul totale delle ricerche effettuate) per le autolinee a media e lunga percorrenza (escludendo gli spostamenti che hanno quale origine/destinazione un aeroporto) interessano - sulla base dei dati raccolti sulla piattaforma - essenzialmente i collegamenti Lazio/Abruzzo e Lazio/Calabria (nel secondo semestre 2020 tra le rotte più cercate rientravano anche le relazioni: Lombardia/Calabria, Campania/Puglia e Abruzzo/Calabria).

Per quanto riguarda le rotte per i sistemi aeroportuali, la tratta Piemonte/Lombardia si conferma quella più cerca-

ta per il nord Italia (ricerche superiori al 10%). I dati che riguardano i poli aeroportuali vedono confermati quali principali bacini interessati quello da e verso la Lombardia e quello da e verso la Puglia. Si segnala che la relazione Puglia - Basilicata è cresciuta rispetto al 2020 e nel secondo semestre 2021 supera il 10% di ricerche. Per il sistema aeroportuale romano si confermano i collegamenti principalmente per le relazioni: Lazio/Abruzzo, Lazio/Marche e Lazio/Campania.

La [Figura 119](#) riporta le principali rotte nazionali nel periodo di riferimento, considerando le ricerche su Checkmybus.it aggregate per regioni. L'intensità di colore e lo spessore dei collegamenti sono crescenti in funzione dei dati rilevati.

**Figura 119. Principali rotte nazionali delle autolinee a media e lunga percorrenza: aeroporti esclusi e aeroporti inclusi**  
Anno 2021, secondo semestre



La figura che segue riporta l'indice di prezzo per le 10 principali rotte nazionali di autolinee a media e lunga percorrenza, separatamente per i collegamenti aeroportuali e non aeroportuali. Tra le rotte che non comprendono un aeroporto, si evidenzia che risultano presenti relazioni superiori o uguali a due per le seguenti città: Roma (5 relazioni), Napoli (3 relazioni) e Milano (2 relazioni). L'indice di prezzo più elevato (> 0,10 €/km) interessa il collegamento Napoli – Roccaraso.

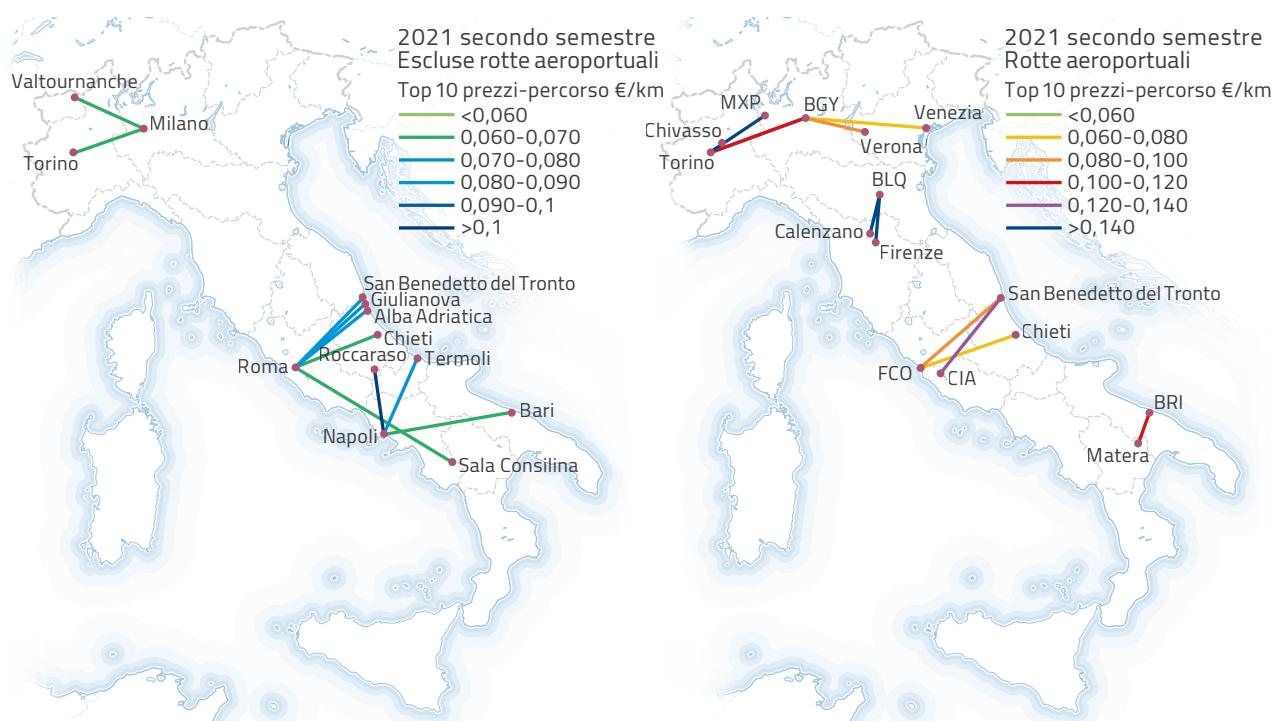
Meno concentrata appare, secondo i dati disponibili, la ricerca di coppie di origini e destinazioni che interessano un aeroporto. L'aeroporto di Bergamo (3 relazioni) rappresenta il collegamento più ricercato. Tra le tratte con l'indice di prezzo più alto (> 0,14 €/km) risulta la relazione Calenzano con l'aeroporto di Bologna (pari a 0,22 €/km).

L'indice di prezzo medio (ponderato) per la lunghezza del viaggio in autobus a media e lunga percorrenza - con riferimento agli spostamenti che non interessano gli aeroporti - è cresciuto a partire dal secondo semestre del 2020 (valore massimo), registrando un minimo nel primo semestre del 2021, che risulta comunque superiore ai valori indicati per la serie storica considerata (Figura 121).

Se si considerano gli spostamenti con origine o destinazione un aeroporto, l'indice di prezzo è aumentato nel secondo semestre del 2020 ma il valore massimo è stato registrato nel secondo semestre 2021. Tale valore è inferiore al dato del primo semestre 2017. Dal punto di vista quantitativo, nel periodo 2017-2021 (primo semestre) il prezzo medio pesato (€/km) è cresciuto del +28,3% per gli spostamenti con escluso origine e destinazione aeroporti (CAGR +6,4%) mentre - nello stesso periodo - per gli spostamenti con origine o destinazione un aeroporto è diminuito del -19,3% (CAGR -5,2%). I valori del secondo semestre per l'intervallo 2017-2021 hanno registrato una crescita del +29,2% (CAGR +6,6%) per gli spostamenti con escluso origine e destinazione aeroporti e una crescita del +6,9% anche per quelli con origine o destinazione aeroporti (CAGR +1,7%).

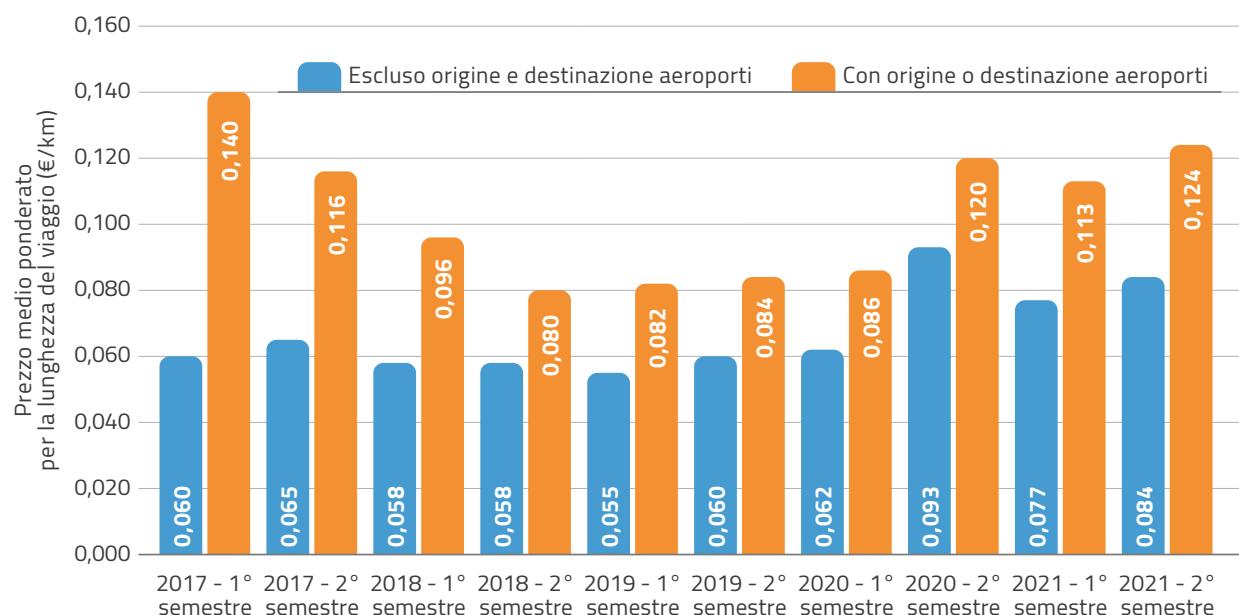
La Figura 122 riporta l'evoluzione del fatturato delle principali imprese di autolinee MLP attive in Italia nel triennio 2018-2020. Rileva osservare che tale fatturato non si riferisce solo al ramo dei servizi MLP con autobus ma comprende i ricavi di tutte le attività svolte da ciascuna impresa (in particolare, per Busitalia e Ferrovie del Garibiano comprende i ricavi dei servizi di trasporto ferroviario, per Sita Sud comprende i ricavi dei servizi di trasporto industriali).

**Figura 120. Indice di prezzo (€/km) delle principali rotte per autolinee a media e lunga percorrenza**  
Anno 2021, secondo semestre



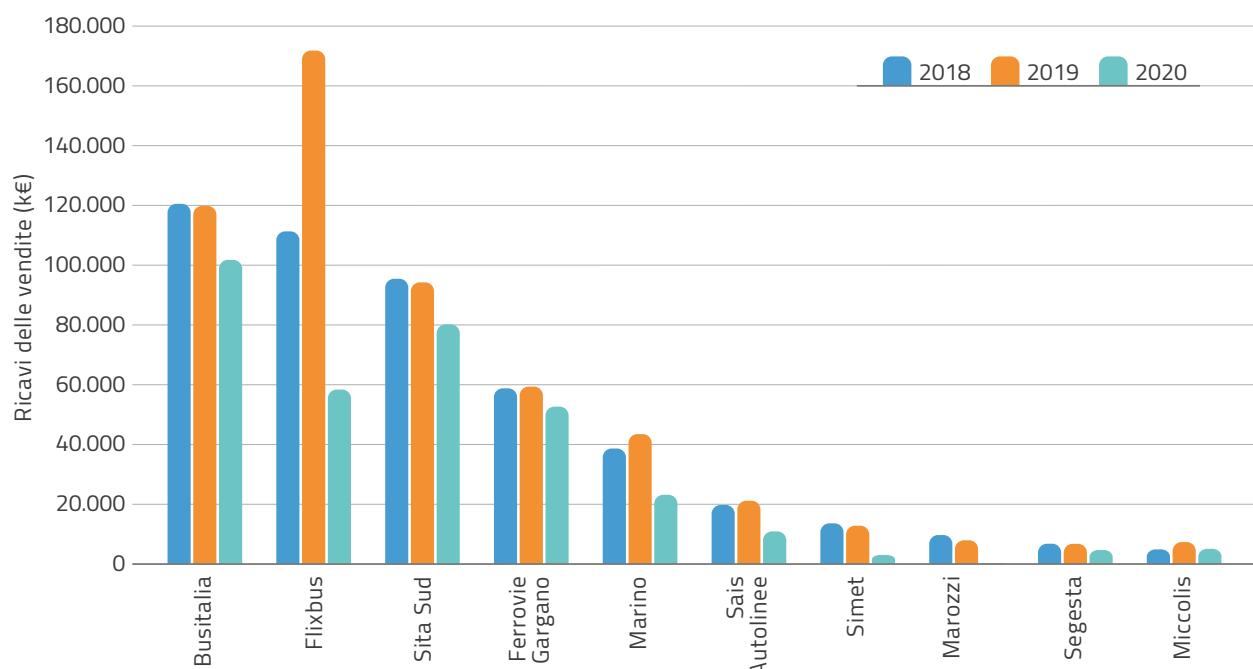


**Figura 121. Indice di prezzo medio (ponderato) dei viaggi in autobus a media e lunga percorrenza - Anni 2017-2021**



Fonte: Beria P., Lunkar V., Tolentino S., 2022, *Rapporto sul Mercato delle Autolinee a Lunga Percorrenza in Italia Anno 2021*, TRASPOL Report 1/22 & CheckMyBus

**Figura 122. Principali imprese di autolinee MLP - 2018-2020**



Fonte: Elaborazioni ART su database AIDA, Bureau van Dijk

La forte crescita registrata da Flixbus nel 2019 (+54% rispetto al 2018) trova ragione nell'ampliamento del numero delle aziende partner. Il crollo registrato nel 2020 (-66% rispetto al 2019) risente del fatto che la maggior

parte delle aziende partner sono imprese di medio-piccole dimensioni, che hanno risentito maggiormente le conseguenze delle restrizioni alla mobilità nel periodo di emergenza sanitaria.



4.

## ATTI E PROVVEDIMENTI



Nei paragrafi che seguono si fornisce un elenco delle decisioni (delibere e pareri) di particolare interesse adottate dall'Autorità nel periodo compreso tra il 6 agosto 2021 e il 15 giugno 2022.

L'elenco è articolato in tre sezioni aventi a oggetto, rispettivamente, l'attività di regolazione, l'attività di vigilanza e l'organizzazione e funzionamento dell'Autorità.

L'attività consultiva, che si estrinseca nella predisposizione di pareri resi ai soggetti interessati è, a sua volta, suddivisa in due sottosezioni, rispettivamente correlate alle funzioni di regolazione e di vigilanza dell'Autorità stessa.

Gli atti e i provvedimenti sono elencati in ordine numerico partendo da quelli più recenti.

Il contenuto integrale dei testi richiamati, può essere consultato sul sito *web* dell'Autorità ([www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it)).

# 1. LE DELIBERE

## 1.1 L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

<b>Delibera n. 90/2022</b> pubblicata il 31/05/2022	Delibera n. 59/2022 recante <i>"Indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali"</i> . Proroga del termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte dei soggetti interessati
<b>Delibera n. 89/2022</b> pubblicata il 31/5/2022	Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 – Proroga dei termini di conclusione.
<b>Delibera n. 80/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Procedimento avviato con delibera n. 42/2022 – Indizione della consultazione pubblica per la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.
<b>Delibera n. 59/2022</b> pubblicata il 14/4/2022	Indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali.
<b>Delibera n. 54/2022</b> pubblicata il 7/4/2022	Indice di rivalutazione degli Investimenti Fissi Lordi. Anno base 2021.
<b>Delibera n. 53/2022</b> pubblicata il 7/4/2022	Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 - Indizione di una nuova consultazione pubblica sulle <i>"Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 20/2011"</i> .
<b>Delibera n. 46/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Conclusione del procedimento per la definizione delle Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti locali avviato con delibera n. 146/2021 del 4 novembre 2021.
<b>Delibera n. 45/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Proroga del termine di conclusione della verifica di impatto della regolazione introdotta con la delibera n. 96/2015, recante <i>"Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria"</i> , avviata con delibera n. 17/2022.
<b>Delibera n. 44/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Delibera n. 130/2019 recante <i>"Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari"</i> , misura 13, punto 13.18 - Istanza presentata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale relativamente all'estensione del regime del Gestore Unico del <i>"Comprensorio Ferroviario del Porto di Trieste e logistiche collegate"</i> ai compensatori di Monfalcone e Cervignano. Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 183/2021.
<b>Delibera n. 43/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Sistema tariffario per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
<b>Delibera n. 42/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Revisione modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. Avvio del procedimento.
<b>Delibera n. 35/2022</b> pubblicata il 12/3/2022	Valore del tasso di remunerazione del capitale investito netto per i servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia, di cui alla delibera n. 154/2019.



<b>Delibera n. 32/2022</b> pubblicata il 24/2/2022	Canone di accesso all'infrastruttura ferroviaria ad Alta Velocità/Alta Capacità per il periodo 6 novembre 2014 - 31 dicembre 2015. Segnalazione di Italo-Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. in merito al conguaglio determinato dal Gestore dell'infrastruttura in attuazione della delibera n. 88/2021, del 17 giugno 2021. Determinazioni dell'Autorità.
<b>Delibera n. 29/2022</b> pubblicata il 24/2/2022	Misura n. 4.3.6 dell'Allegato A alla delibera n. 140/2017. Accertamento e verifica sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO per gli orari 2022-2023 e 2023-2024.
<b>Delibera n. 28/2022</b> pubblicata il 24/2/2022	Procedimento avviato con delibera n. 77/2021. Proroga dei termini di conclusione.
<b>Delibera n. 17/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Avvio della verifica di impatto della regolazione introdotta con la delibera n. 96/2015, recante "Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria".
<b>Delibera n. 7/2022</b> pubblicata il 18/1/2022	Proroga dei termini della consultazione pubblica sullo schema di atto recante "Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti locali" indetta con la delibera n. 146/2021.
<b>Delibera n. 183/2021</b> pubblicata il 23/12/2021	Delibera n. 130/2019 recante "Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari", misura 13, punto 13.18 - Istanza presentata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale relativamente all'estensione del regime del Gestore Unico del "Comprensorio Ferroviario del Porto di Trieste e logistiche collegate" ai comprensori di Monfalcone e Cervignano. Avvio del procedimento.
<b>Delibera n. 175/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 28/2020. Disposizioni per l'applicazione del pedaggio afferente al Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, in ottemperanza alle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sez. Seconda), n. 19, n. 23 e n. 25 del 2020.
<b>Delibera n. 174/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Procedimento avviato con delibera n. 77/2021 - Indizione della consultazione pubblica sulle "Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 20/2011".
<b>Delibera n. 173/2021</b> pubblicata il 6/12/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2023", presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale R.F.I. S.p.A., nonché relative al "Prospetto informativo della rete 2022".
<b>Delibera n. 172/2021</b> pubblicata il 6/12/2021	Proposta formulata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per il sistema tariffario 2023 relativo ai Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso dalla stessa erogati – verifica di conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 96/2015 e successive modifiche e integrazioni.
<b>Delibera n. 165/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Infrastrutture Venete S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 164/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. – Infrastruttura, nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 163/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Società Ferrovie Udine-Cividale S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 158/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Società Ferrovie Udine-Cividale S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 157/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovie del Gargano S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 156/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrotramviaria S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 155/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da La Ferroviaria Italiana S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi per l'orario di servizio 2021-2022 e successivo.
<b>Delibera n. 154/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 115/2021. Disposizioni applicative in tema di definizione del pedaggio relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato del 20 aprile 2021, n. 3191.
<b>Delibera n. 146/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Definizione delle Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed enti locali. Avvio del procedimento e indizione di consultazione.
<b>Delibera n. 145/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi.



<b>Delibera n. 144/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ente Autonomo Volturno S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi.
<b>Delibera n. 143/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovie Emilia - Romagna S.r.l., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi.
<b>Delibera n. 142/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2023 presentato da Ferrovienord S.p.A., nonché relative all'elaborazione della proposta tariffaria riferita a canoni e corrispettivi.
<b>Delibera n. 136/2021</b> pubblicata il 21/10/2021	Proposta tariffaria per l'orario di servizio 2021-2022 presentata da Ferrovie Emilia - Romagna S.r.l. Conformità ai criteri di cui alla delibera n. 191/2020.
<b>Delibera n. 125/2021</b> pubblicata il 24/9/2022	Proposta tariffaria per l'orario di servizio 2022-2023 presentata da RFI S.p.A. per l'infrastruttura ferroviaria regionale umbra. Conformità ai criteri di cui alla delibera n. 121/2018 ed alla prescrizione di cui alla delibera n. 197/2020.
<b>Delibera n. 122/2021</b> pubblicata il 9/9/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 84/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi degli articoli 14, comma 2, e 18, comma 2, del decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, per la violazione degli articoli 16 e 27, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.
<b>Delibera n. 120/2021</b> pubblicata il 9/9/2021	Determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito da utilizzare nell'ambito delle procedure di aggiornamento o revisione delle concessioni autostradali vigenti, ai sensi dell'articolo 43 del d.l. 201/2011, nonché per le nuove concessioni.
<b>Delibera n. 115/2021</b> pubblicata il 5/8/2021	Ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato del 20 aprile 2021, n. 3191, in tema di definizione del pedaggio relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017. Avvio del procedimento e indizione di consultazione.
<b>Delibera n. 114/2021</b> pubblicata il 5/8/2021	Proposta formulata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di sistema tariffario 2022-2026 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché per i Servizi diversi dal Pacchetto Minimo di Accesso dalla stessa erogati - Conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 96/2015 e successive integrazioni.

## 1.2 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

<b>Delibera n. 95/2022</b> pubblicata il 31/05/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante "Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne".
<b>Delibera n. 94/2022</b> pubblicata il 31/05/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante "Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario".
<b>Delibera n. 93/2022</b> pubblicata il 31/05/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante "Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario".
<b>Delibera n. 92/2022</b> pubblicata il 31/05/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante "Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne".
<b>Delibera n. 91/2022</b> pubblicata il 31/05/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 39/2022, del 10 marzo 2022, nei confronti di Trenitalia S.p.A., ai sensi del d.lgs. 17 aprile 2014, n. 70. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 86/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante "Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne".
<b>Delibera n. 85/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante "Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne".
<b>Delibera n. 84/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante "Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario".
<b>Delibera n. 83/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 41/2022, del 10 marzo 2022, nei confronti di Trenitalia TPER S.c.a.r.l., per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.



<b>Delibera n. 82/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 20/2022, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nei confronti di Trenitalia S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., in concorso, per l'inottemperanza alle misure 3.4 e 4.5 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018. Dichiarazione di ammissibilità e pubblicazione della proposta di impegni formulata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
<b>Delibera n. 81/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Procedimento individuale avviato, nei confronti di SAVE S.p.A., con delibera n. 149/2021. Adozione di un provvedimento di sospensione del regime tariffario istituito per l'anno 2021, ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.
<b>Delibera n. 79/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 78/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 77/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Monitoraggio dei diritti aeroportuali anno 2022. Avvio di un procedimento individuale, nei confronti di Aeroporti di Roma S.p.A., ai sensi dell'articolo 80, commi da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.
<b>Delibera n. 76/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 34/2022, del 24 febbraio 2022, nei confronti di Forship S.p.A., per la violazione degli articoli 18, paragrafo 1, e 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 75/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 33/2022, del 24 febbraio 2022, nei confronti di Forship S.p.A., per la violazione degli articoli 16, paragrafo 1, 22 e 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 74/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 25/2022 nei confronti di Moby S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del d.lgs. 129/2015, per la violazione degli articoli 16, paragrafo 1 e 24, paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1177/2010.
<b>Delibera n. 73/2022</b> pubblicata il 12/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 23/2022, del 9 febbraio 2022, nei confronti di Trenitalia S.p.A., per la violazione degli articoli 16, 18 paragrafo 3, e 27, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 72/2022</b> pubblicata il 5/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 71/2022</b> pubblicata il 5/5/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 70/2022</b> pubblicata il 5/5/2022	Avvio di un procedimento, nei confronti di Alicost S.p.A., per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente l'inottemperanza alle misure 3.3, 3.4, lettera b), e 7.2 dell'Allegato A alla delibera n. 83/2019.
<b>Delibera n. 69/2022</b> pubblicata il 5/5/2022	Avvio di un procedimento, nei confronti di Alilauro Gruson S.p.A., per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente l'inottemperanza alle misure 3.3, 3.4, lettera b), e 7.2 dell'Allegato A alla delibera n. 83/2019.
<b>Delibera n. 68/2022</b> pubblicata il 5/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 22/2022 nei confronti di Trenitalia S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, per la violazione dell'articolo 16, del regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta per le violazioni di cui agli articoli 18, paragrafo 2, lettere a) e b), e 27, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1371/2007.
<b>Delibera n. 67/2022</b> pubblicata il 5/5/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 15/2022 nei confronti di Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del decreto legislativo 129/2015, per la violazione degli articoli 16, paragrafo 1, 17, paragrafo 2, 18, paragrafo 3, e 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010.
<b>Delibera n. 66/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 65/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 64/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 24/2022 nei confronti di Moby S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del d.lgs. 129/2015 per la violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1177/2010. Archiviazione per la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010.



<b>Delibera n. 63/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 19/2022 nei confronti di Trenord S.r.l. ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alle Misure 3.4 lettera b) e 4.5 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018. Declaratoria di inammissibilità della proposta d'impegni presentata da Trenord S.r.l..
<b>Delibera n. 62/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 4/2022 nei confronti di Trenord S.r.l. ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alle Misure 3.4 lettera b) e 4.5 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018. Declaratoria di inammissibilità della proposta d'impegni presentata da Trenord S.r.l..
<b>Delibera n. 61/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 2/2022, nei confronti di Compagnia Italiana di Navigazione - CIN S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del d.lgs. 129/2015, per la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1 del Regolamento (UE) n. 1177/2010.
<b>Delibera n. 60/2022</b> pubblicata il 21/4/2022	Procedimento avviato con delibera n. 137/2021, del 21 ottobre 2021, nei confronti di Trenord S.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alla misura 8.1 dell'allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018.
<b>Delibera n. 57/2022</b> pubblicata il 7/4/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 56/2022</b> pubblicata il 7/4/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 55/2022</b> pubblicata il 7/4/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 1/2022 nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del d.lgs. 70/2014 per la violazione degli articoli 8, paragrafo 1, e 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007.
<b>Delibera n. 49/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 48/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 11/2022, del 27 gennaio 2022, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera I) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 47/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 103/2021 nei confronti di Sintermar S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3, punto 3, dell'Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019. Archiviazione.
<b>Delibera n. 41/2022</b> pubblicata il 10/3/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 40/2022</b> pubblicata il 10/3/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 39/2022</b> pubblicata il 10/3/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 38/2022</b> pubblicata il 10/3/2022	Avvio di un procedimento, nei confronti di Grandi Navi Veloce S.p.A., per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente l'inottemperanza alle misure 3.1, lettera b.1), e 5.1 dell'Allegato A alla delibera n. 83/2019, del 4 luglio 2019.
<b>Delibera n. 37/2022</b> pubblicata il 10/3/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 3/2022, del 13 gennaio 2022, nei confronti di Trenord S.r.l., per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 36/2022</b> pubblicata il 10/3/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 170/2021 nei confronti di Forship S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del d.lgs. 129/2015 per la violazione degli articoli 18, paragrafo 1, e 22 del Regolamento (UE) n. 1177/2010. Archiviazione per la violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1177/2010.
<b>Delibera n. 34/2022</b> pubblicata il 24/2/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 33/2022</b> pubblicata il 24/2/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .



<b>Delibera n. 31/2022</b> pubblicata il 24/2/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 147/2021 nei confronti di Compagnia Italiana di Navigazione – CIN S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del d.lgs. 129/2015 per la violazione degli articoli 18, paragrafo 2, e 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.
<b>Delibera n. 25/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 24/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 23/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 22/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 21/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di un procedimento individuale, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 3, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, nonché dell'articolo 6 del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità, in relazione alla metodologia di allocazione degli stanziamenti di cui all'articolo 73, comma 4, del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.
<b>Delibera n. 20/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di un procedimento, nei confronti di Trenitalia S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., in concorso, per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alle misure 3.4 e 4.5 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018.
<b>Delibera n. 19/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Avvio di un procedimento nei confronti di Trenord S.r.l. per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alle misure 3.4 lettera b) e 4.5 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018.
<b>Delibera n. 18/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 148/2021, del 4 novembre 2021, nei confronti di Ente Autonomo Volturno S.r.l., per la violazione degli articoli 18, paragrafo 1, e 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 15/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 14/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 137/2021 nei confronti di Trenord S.r.l. ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alla misura 8.1 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018. Declaratoria di inammissibilità della proposta d'impegni presentata da Trenord S.r.l..
<b>Delibera n. 13/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 104/2021, del 15 luglio 2021, nei confronti di GTS S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3, punto 3, dell'Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019.
<b>Delibera n. 12/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Avvio di procedimento sanzionatorio nei confronti di Tirrenia – Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.
<b>Delibera n. 11/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Avvio di procedimento sanzionatorio nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.
<b>Delibera n. 6/2022</b> pubblicata il 13/1/2022	Avvio di procedimento sanzionatorio, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione dell'articolo 14, commi 1 e 5 del medesimo decreto legislativo, relativamente al Prospetto informativo della rete per l'anno 2022.
<b>Delibera n. 5/2022</b> pubblicata il 13/1/2022	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 89/2021, del 17 giugno 2021, nei confronti di Gruppo Messina S.p.A. e di Ignazio Messina & C. S.p.A., in concorso – Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3.3 dell'Allegato A alla delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019.
<b>Delibera n. 4/2022</b> pubblicata il 13/1/2022	Avvio di un procedimento nei confronti di Trenord S.r.l. per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alle Misure 3.4 lettera b) e 4.5 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018.



<b>Delibera n. 3/2022</b> pubblicata il 13/1/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 2/2022</b> pubblicata il 13/1/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 1/2022</b> pubblicata il 13/1/2022	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante <i>"Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario"</i> .
<b>Delibera n. 184/2021</b> pubblicata il 23/12/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 72/2021, del 20 maggio 2021, nei confronti di La Ferroviaria Italiana S.p.A. – Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione degli articoli 2 e 11, commi 4, 9 e 11, del medesimo decreto legislativo.
<b>Delibera n. 179/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 128/2021, del 23 settembre 2021, nei confronti di Trenitalia S.p.A. – Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta per la violazione dell'articolo 17, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Archiviazione per la violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007.
<b>Delibera n. 178/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 127/2021, del 23 settembre 2021, nei confronti di Trenord S.r.l., per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 177/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Piano di potenziamento della stazione di Milano Centrale - Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 60/2021, punto 2, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112.
<b>Delibera n. 176/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Procedimento avviato con delibera n. 205/2020 nei confronti di Trenord S.r.l., ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché dell'articolo 6 del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità. Adozione dell'ordine di cessazione dell'inottemperanza alle misure 7.1, 7.2, e 10.1 della delibera n. 106/2018 e delle relative misure di ripristino.
<b>Delibera n. 170/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante <i>"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"</i> .
<b>Delibera n. 169/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 83/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Ferrovie del Gargano S.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 189/2020, del 3 dicembre 2020.
<b>Delibera n. 168/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 82/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 192/2020, del 3 dicembre 2020.
<b>Delibera n. 167/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Procedimento avviato con delibera n. 81/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Infrastrutture venete s.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 195/2020, del 3 dicembre 2020.
<b>Delibera n. 166/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Procedimento avviato con delibera n. 80/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione del punto 3 della delibera n. 194/2020, del 3 dicembre 2020.
<b>Delibera n. 162/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 123/2021, del 9 settembre 2021, nei confronti di Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 161/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 103/2021 nei confronti di Sintermar S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3, punto 3, dell'Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019. Restituzione in termini.
<b>Delibera n. 160/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 64/2021, del 6 maggio 2021, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. – Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per violazione dell'articolo 11, comma 11, del medesimo decreto legislativo n. 112/2015.
<b>Delibera n. 159/2021</b> pubblicata il 18/11/2021	Procedimento avviato con delibera n. 42/2021 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché dell'articolo 6 del regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità. Adozione dell'ordine di cessazione dell'inottemperanza parziale alla prescrizione di cui al punto 4.1.3.1 dell'Allegato A alla delibera n. 118/2018, del 29 novembre 2018, e delle opportune misure di ripristino.



<b>Delibera n. 151/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 71/2021 nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. in concorso, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112. Approvazione della proposta d'impegni presentata da Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. e chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione.
<b>Delibera n. 150/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 63/2021, del 6 maggio 2021, nei confronti di Ferrovie Udine Cividale S.r.l. – Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione dell'articolo 11, comma 11, del medesimo decreto legislativo n. 112/2015.
<b>Delibera n. 149/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Aeroporto "Marco Polo" di Venezia – Monitoraggio dei diritti aeroportuali anno 2021. Avvio di un procedimento individuale, nei confronti di SAVE S.p.A., ai sensi dell'articolo 80, commi da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.
<b>Delibera n. 148/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante " <i>Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario</i> ".
<b>Delibera n. 147/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 129/2015, recante " <i>Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne</i> ".
<b>Delibera n. 139/2021</b> pubblicata il 21/10/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 55/2021, del 22 aprile 2021, nei confronti di Italy Rail S.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 37, comma 14, lettera a), del D.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3, punto 3, dell'Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019.
<b>Delibera n. 138/2021</b> pubblicata il 21/10/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 70/2021, del 20 maggio 2021, nei confronti di Terminal Rinfuse Genova S.r.l. – Archiviazione.
<b>Delibera n. 137/2021</b> pubblicata il 21/10/2021	Avvio di un procedimento, nei confronti di Trenord S.r.l., per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per l'inottemperanza alla misura 8.1 dell'Allegato A alla delibera n. 106/2018, del 25 ottobre 2018.
<b>Delibera n. 132/2021</b> pubblicata il 7/10/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 108/2021, del 29 luglio 2021, nei confronti di Trenord S.r.l., per la violazione degli articoli 16 e 27, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 131/2021</b> pubblicata il 7/10/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 52/2021, dell'8 aprile 2021, nei confronti di Ente Autonomo Volturino S.r.l. ai sensi del d.lgs. 70/2014. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi degli articoli 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, per la violazione dell'articolo 27, paragrafi 1 e 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.
<b>Delibera n. 130/2021</b> pubblicata il 7/10/2021	Ottemperanza alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. I, 23 giugno 2021, n. 646, in materia di assegnazione degli spazi di stazione. Avvio del procedimento.
<b>Delibera n. 128/2021</b> pubblicata il 24/9/2021	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante " <i>Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario</i> ".
<b>Delibera n. 127/2021</b> pubblicata il 24/9/2021	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante " <i>Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario</i> ".
<b>Delibera n. 126/2021</b> pubblicata il 24/9/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 50/2021, dell'8 aprile 2021, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, nei confronti di Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A., per violazione del medesimo decreto legislativo n. 112/2015, relativamente al Prospetto informativo della rete per l'anno 2021
<b>Delibera n. 123/2021</b> pubblicata il 9/9/2021	Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 70/2014, recante " <i>Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario</i> ".
<b>Delibera n. 121/2021</b> pubblicata il 9/9/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 49/2021, dell'8 aprile 2021, nei confronti di Tamagnone S.r.l. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 37, comma 14, lettera a), del D.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, per la violazione della misura 3, punto 3, dell'Allegato A alla delibera n. 130/2019, del 30 settembre 2019.
<b>Delibera n. 118/2021</b> pubblicata il 5/8/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 85/2021, del 3 giugno 2021, nei confronti di Flixbus Italia S.r.l., per la violazione degli articoli 24 e 27 del Regolamento (UE) n. 181/2011. Chiusura per avvenuto pagamento in misura ridotta.
<b>Delibera n. 117/2021</b> pubblicata il 5/8/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 71/2021 nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l. in concorso, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112. Dichiarazione di ammissibilità e pubblicazione della proposta d'impegni presentata da Ferrotramviaria S.p.A. e di Ferrovie del Gargano S.r.l..
<b>Delibera n. 116/2021</b> pubblicata il 5/8/2021	Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 127/2019 e proseguito con delibera n. 203/2020 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Grandi Stazioni Rail S.p.A. ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettere a) e d), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, con riqualificazione dei fatti contestati. Approvazione della proposta d'impegni e chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione.



## 1.3 L'ATTIVITÀ DI ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO

<b>Delibera n. 88/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Proroga dell'incarico del Dott. Ernesto Pizzichetta di dirigente responsabile dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni.
<b>Delibera n. 87/2022</b> pubblicata il 19/5/2022	Nomina in ruolo del funzionario dott.ssa Claudia Garino assunta presso l'Autorità con delibera n. 129/2021.
<b>Delibera n. 58/2022</b> pubblicata il 7/4/2022	Rendiconto finanziario 2021 – Approvazione.
<b>Delibera n. 52/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Nomina in ruolo in esito alla conclusione del periodo di prova dei Funzionari dott. Luca Stracuzza, dott. Mattia Falcomer, dott. Mattia Cugini, dott. Giovanni Gallizio, dott.ssa Federica Ottaviano e dott. Anteo Massone.
<b>Delibera n. 51/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Premio di risultato relativo all'anno 2022.
<b>Delibera n. 50/2022</b> pubblicata il 24/3/2022	Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità. Modifiche.
<b>Delibera n. 26/2022</b> pubblicata il 10/2/2022	Rapporti di collaborazione istituzionale tra l'Autorità e la Guardia di Finanza. Acquisizione dei dati relativi al volume d'affari ai fini dell'IVA dichiarato dagli operatori economici eroganti servizi di trasporto sul territorio nazionale, inadempienti all'obbligo dichiarativo riguardante il contributo di funzionamento dell'Autorità relativo alle annualità 2019, 2020 e 2021.
<b>Delibera n. 16/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Nomina del Garante etico dell'Autorità di regolazione dei trasporti.
<b>Delibera n. 10/2022</b> pubblicata il 27/1/2022	Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti 2022-2024. Approvazione definitiva.
<b>Delibera n. 9/2022</b> pubblicata il 25/1/2022	Preposizione dirigenti agli Uffici Affari europei e relazioni internazionali e Affari istituzionali e relazioni esterne, con attribuzione degli incarichi di responsabile dei citati Uffici.
<b>Delibera n. 8/2022</b> pubblicata il 25/1/2022	Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità. Approvazione nuovo testo.
<b>Delibera n. 182/2021</b> pubblicata il 16/12/2021	Nomina in ruolo in esito alla conclusione del periodo di prova dell'Operativo sig. Alberto Fardin, assunto presso l'Autorità con delibera n. 37/2021.
<b>Delibera n. 171/2021</b> pubblicata il 2/12/2021	Nomina in ruolo in esito alla conclusione del periodo di prova dei Funzionari dott.ssa Margherita Cima, dott.ssa Virginia Silvestri, dott.ssa Diletta Dima e dott. Daniele Francesco Lamanna.
<b>Delibera n. 153/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Nomina del responsabile del procedimento relativo alla consultazione avviata con la delibera n. 135/2021 concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2022.
<b>Delibera n. 152/2021</b> pubblicata il 4/11/2021	Preposizione della Dott.ssa Maria Martoccia all'Ufficio Raccolta, elaborazione e qualità dei dati, con attribuzione dell'incarico di dirigente responsabile dell'Ufficio.
<b>Delibera n. 141/2021</b> pubblicata il 21/10/2021	Nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti.
<b>Delibera n. 140/2021</b> pubblicata il 21/10/2021	Preposizione della Dott.ssa Laura Benente all'Ufficio Risorse umane e affari generali, con attribuzione dell'incarico di responsabile dell'Ufficio.
<b>Delibera n. 135/2021</b> pubblicata il 12/10/2021	Avvio della consultazione pubblica per la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2022.
<b>Delibera n. 134/2021</b> pubblicata il 7/10/2021	Assunzione a tempo indeterminato in prova della dott.ssa Maria Martoccia, mediante utilizzo della graduatoria finale approvata in esito alla procedura concorsuale indetta con delibera n. 173/2019, relativa al profilo DR.1.1 – Dirigente area economica, qualifica di Dirigente, livello di Direttore, Cod. D6.
<b>Delibera n. 133/2021</b> pubblicata il 7/10/2021	Preposizione del Dott. Giuseppe D'Anna all'Ufficio Contabilità, bilancio e autofinanziamento, con attribuzione dell'incarico di responsabile dell'Ufficio.
<b>Delibera n. 129/2021</b> pubblicata il 24/9/2021	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di complessive 7 unità di personale, di cui 5 da inquadrare nella carriera dei funzionari di ruolo dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e 2 nella carriera dei funzionari di ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Assunzione, in prova, di un funzionario nel profilo E2-r-2019.
<b>Delibera n. 124/2021</b> pubblicata il 15/9/2021	Procedura di selezione pubblica, per titoli e colloquio, indetta con delibera n. 79/2021 per il conferimento di un incarico dirigenziale a tempo determinato. Approvazione della graduatoria finale, nomina e assunzione della vincitrice Dott.ssa Laura Benente.
<b>Delibera n. 119/2021</b> pubblicata il 5/8/2021	Nomina in ruolo in esito alla conclusione del periodo di prova dell'Operativo sig.ra Bina Morelli, assunta presso l'Autorità con delibera n. 37/2020.



## 2. I PARERI

### 2.1 L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

<b>Parere n. 5/2022</b> del 31/05/2022	Parere reso alla Regione Abruzzo ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale.
<b>Parere n. 4/2022</b> del 21/4/2022	Parere al Comune di Rio sul regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici non di linea per il trasporto di persone mediante autoservizi e natanti, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.
<b>Parere n. 3/2022</b> del 7/4/2022	Parere al Comune di Forte dei Marmi sul regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto non di linea, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.
<b>Parere n. 2/2022</b> del 24/3/2022	Parere reso alla Regione Basilicata ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico ferroviario regionale.
<b>Parere n. 1/2022</b> del 10/2/2022	Parere al Ministero delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibili reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Società Tangenziale di Napoli S.p.A..
<b>Parere n. 19/2021</b> del 18/11/2021	Parere reso alla Regione Lombardia ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito al lotto di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Ferroviario di competenza regionale.
<b>Parere n. 18/2021</b> del 4/11/2021	Parere al Comune di Genova in materia di adeguamento tariffario ed istituzione di nuove tariffe fisse del servizio taxi, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.
<b>Parere n. 16/2021</b> del 9/9/2021	Parere reso alla Regione Autonoma della Sardegna ai sensi della Misura 2, punto 10 della delibera ART n. 22 del 13 marzo 2019 in merito alla conformità della procedura di verifica di mercato relativa ai servizi di collegamento marittimo con le isole minori della Sardegna di San Pietro e La Maddalena e con la Corsica.

### 2.2 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

<b>Parere n. 22/2021</b> dell'11/2/2022	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.
<b>Parere n. 21/2021</b> dell'11/1/2022	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.
<b>Parere n. 20/2021</b> del 10/1/2022	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.
<b>Parere n. 17/2021</b> del 18/11/2021	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. L'Autorità di regolazione d
<b>Parere n. 15/2021</b> del 12/8/2021	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

