

SENATO DELLA REPUBBLICA

9^A COMMISSIONE - INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO, AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE

DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 1578

“LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA PER IL 2025”

CONTRIBUTO DELL’ AUTORITY DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Si ringrazia la 9^a Commissione del Senato della Repubblica (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare), nella persona del suo Presidente, Senatore Luca De Carlo, per la possibilità offerta all’Autorità di regolazione dei Trasporti di rappresentare in questa sede le proprie considerazioni sulla portata generale degli obiettivi della Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025 che qui si discute e, con l’occasione, fornire alcuni spunti di riflessione sull’opportunità di integrarne il testo per assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi declinati nella *Milestone* del PNRR (M1C2-13 Riforma 2 - Leggi annuali sulla concorrenza) che, con l’adozione di questa legge, il Governo italiano intende assicurare.

L’Autorità di regolazione dei Trasporti (“ART”) è, come noto, nella sua qualità di Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, competente “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” anche nel settore del Trasporto Pubblico Locale (articolo 37 del decreto-legge 201 del 2011), uno degli ambiti di mercato prioritari per la crescita economica del Paese.

ART, pertanto, intende esprimere il suo convinto apprezzamento per l’impegno assunto dal Governo in sede europea di intervenire in un settore nel quale si registrano ancora alcune criticità a causa della presenza di una regolamentazione tra le più restrittive a livello internazionale¹.

Gli articoli del disegno di legge di interesse per ART sono i seguenti:

- Articolo 1 (Misure per il rafforzamento delle attività di verifica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali)
- Articolo 2 (Sanzioni in materia di servizi pubblici locali)
- Articolo 4 (Misure per la promozione della concorrenza nei servizi di trasporto pubblico regionale)
- Articolo 5 (Misure di semplificazione per la determinazione dei diritti aeroportuali)

* * *

Osservazioni e proposte relative all’articolo 1

¹ Si veda a tal riguardo quanto segnalato dall’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato nella Segnalazione AS2045 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2024, Roma, 20 dicembre 2024

L'articolo 1 interviene sul Decreto legislativo 201/2022 ("Testo unico dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" – TUSPL), che il Governo era stato delegato ad adottare, nell'ambito delle previsioni della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, 5 agosto 2022, n. 118, per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Nello specifico, il richiamato articolo 1 del disegno di legge all'esame del Senato si propone di emendare l'articolo 30 del TUSPL recante "Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali", ovvero la disposizione con cui il Governo aveva inteso dare attuazione all'articolo 8, comma 2, lettera h), della legge delega n.118 del 2021 ("h) *previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, nonché della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione dei servizi pubblici locali;*").

L'articolo 30 del TUSPL prevede che gli enti di maggiori dimensioni (i Comuni e le loro eventuali forme associative con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, nonché le Città Metropolitane, le Province e gli altri enti competenti) effettuino, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica². Tale ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione predisposta dagli enti affidanti tenendo conto, *inter alia*, degli indicatori e dei livelli minimi di qualità stabiliti dalle autorità di regolazione di settore (si vedano al riguardo il combinato disposto degli articoli 30 comma 2³, 31 comma 1⁴ e 7 comma 1 del TUSPL⁵). Tale relazione viene quindi pubblicata dagli enti affidanti sul proprio sito istituzionale e trasmessa contestualmente all'Anac "che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione." (si veda articolo 31 comma 2 del TUSPL).

Pertanto, a legislazione vigente, l'ente pubblico affidante del contratto di servizio è tenuto a monitorare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento della gestione alla luce degli indicatori e dei livelli minimi di qualità dei servizi stabiliti dalla competente autorità di regolazione di settore, indicatori che nel caso del settore del TPL sono stati stabiliti dall'ART con le delibere:

- n. 16 del 9 febbraio 2018 recante le "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"⁶;

² Articolo 30 comma 1 "Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali": "1. I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, ((secondo periodo, e)) all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti."

³ Articolo 30 comma 2: "2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016."

⁴ Articolo 31 comma 1 "Trasparenza nei servizi pubblici locali": "1. Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9."

⁵ Articolo 7 comma 1 "Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete": "1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2."

⁶ Il testo della delibera è disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-16-2018/>

- n. 53 del 18 aprile 2024 recante le “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi 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 e in **attuazione dell’articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201**”⁷ (enfasi aggiunta).

Tuttavia, come rilevato nella Relazione Illustrativa del provvedimento qui in esame, l’articolo 30 “**non contempla conseguenze per l’ipotesi in cui l’ente manchi di fornire informazioni relative a uno o più degli elementi indicati dalla norma, né richiede espressamente all’ente di trarre considerazioni conclusive sulla situazione gestionale (in senso positivo o negativo). [...] Da tale quadro normativo risulta che, sebbene in caso di gestioni gravemente inefficienti – e quindi in violazione degli obblighi di servizio previsti dal regolatore o dal contratto di servizio – l’ente affidante disponga della facoltà di risolvere anticipatamente il rapporto contrattuale, la scelta dei “criteri” in base ai quali soppesare l’effettiva inefficienza del servizio è rimessa alla valutazione “discrezionale” dell’ente che affida il servizio di trasporto pubblico locale**” (enfasi aggiunta).

Alla luce dei risultati emersi dall’esame delle prime esperienze applicative del richiamato articolo 30, le strutture del Governo italiano e della Commissione europea competenti per l’attuazione e il monitoraggio del PNRR hanno ritenuto di dover intervenire nuovamente sul TUSPL per assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella **Milestone M1C2-13**, che qui si riportano per pronto riferimento:

“La legge annuale sulla concorrenza conterrà le misure illustrate di seguito. I - Riguardo ai servizi pubblici locali: - introdurrà misure correttive e sanzioni in caso di mancata adozione, mancata pubblicazione o incompletezza della ricognizione prevista all’articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022; - introdurrà misure correttive in caso di gestione insoddisfacente* del servizio pubblico locale. Tali misure comprendono almeno l’adozione di piani volti a migliorare la qualità e l’efficienza sotto il profilo dei costi e a conseguire tutti gli obiettivi contrattuali. La riforma prevede che le misure correttive siano richieste dalle stazioni appaltanti entro termini prestabiliti; - introdurrà obblighi di trasparenza per quanto riguarda le suddette misure correttive, garantirà e, se necessario, rafforzerà i poteri di monitoraggio e applicazione delle autorità di regolamentazione/autorità competenti e imporrà all’autorità competente di presentare annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione delle misure correttive. *Nella definizione di gestione insoddisfacente rientrano almeno le situazioni in cui l’operatore ha subito perdite ingenti, tali da mettere a rischio la sua sostenibilità economica e finanziaria, o in cui la qualità del servizio è significativamente inferiore ai parametri di riferimento settoriali o le prestazioni sono sensibilmente inferiori agli obiettivi contrattuali.”⁸

Al fine di dare attuazione ai richiamati obiettivi, il disegno di legge modifica l’articolo 30 del TUSPL introducendo, dopo il comma 1, tre ulteriori disposizioni:

- il comma 1-bis con il quale si prevede che, nell’ambito della ricognizione condotta dall’ente affidante vengono individuate le possibili cause dell’eventuale andamento negativo, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull’andamento della gestione di ciascun servizio affidato, e “Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall’attività del gestore, l’ente adotta un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impone al gestore di elaborare, entro il termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive che include un cronoprogramma di azioni per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio per efficientare i costi e ripianare le eventuali perdite. L’atto di indirizzo viene inviato all’ANAC, che lo pubblica sul portale telematico previsto dal TUSPL all’articolo 31 comma 2.”. Inoltre,

⁷ Il testo della delibera è disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-53-2024/>

⁸ Si veda pagine 154 e seguenti dell’ALLEGATO della Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO che modifica la decisione di esecuzione (UE) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) del 13 luglio 2021, relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia del 27 maggio 2025, disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0285>

l'ultimo periodo del comma 1-bis prevede che "L'Autorità garante della concorrenza e del mercato effettua un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste e predispose annualmente una relazione al Governo e al Parlamento".

- il **comma 1-ter**, che individua i casi in cui l'andamento della gestione del contratto di servizio deve essere considerato insoddisfacente stabilendo che *"1-ter. L'andamento si considera insoddisfacente ai sensi del comma 1-bis quando:*
 - a) il gestore ha registrato perdite significative negli ultimi due esercizi tali da compromettere le condizioni di equilibrio economico-finanziario;*
 - b) i risultati gestionali risultano significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati)*
 - c) almeno due indicatori di qualità del servizio erogato risultano significativamente inferiori agli indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi individuati ai sensi degli articoli 7 e 8."*
- il **comma 1-quater** in base al quale, in caso di grave inadempimento da parte del gestore del contratto di servizio nell'attuazione del piano di misure correttive di cui al comma 1-bis, trova applicazione l'articolo 27, comma 3 del TUSPL ("Vicende del rapporto"), che attribuisce all'Ente Affidante il potere *"di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio"*.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, si osserva che i tre nuovi richiamati commi risultano **solo in parte corrispondenti** agli obiettivi individuati nella richiamata **Milestone M1C2-13** con specifico riguardo al settore dei **Servizi Pubblici Locali**. In particolare, l'ultimo periodo del comma 1-bis che individua nell'AGCM l'autorità competente a monitorare *"sull'efficacia delle misure correttive previste"* ed a relazionare *"annualmente al Governo ed al Parlamento"*, da un lato non sembra assicurare il soddisfacimento dell'obiettivo indicato nella Milestone e, dall'altro, risulta asistemica rispetto alle rilevanti previsioni del TUSPL richiamate dal comma 1-ter.

Si osserva, infatti, che laddove la Milestone richiede che vengano assicurati e, qualora necessario, rafforzati **"poteri di monitoraggio e applicazione delle autorità di regolamentazione"**, per quanto riguarda il settore del Trasporto Pubblico Locale, ovvero un servizio pubblico locale a rete, è necessario fare riferimento all'autorità di regolazione competente per materia, in quanto il comma 1-ter espressamente rinvia *"agli indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi individuati ai sensi degli articoli 7⁹ e 8"*.

Nell'ottica di assicurare il pieno soddisfacimento della Milestone e di prevedere, quindi, un meccanismo in grado di compensare le lacune in termini di efficacia dell'attuale sistema di monitoraggio sottolineate anche nella Relazione illustrativa, è auspicabile, nell'ambito dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, l'approvazione di un emendamento al comma 1-bis dell'articolo 30 del TUSPL che attribuisca alle autorità di regolazione di settore la competenza ad esprimere un **parere** sugli esiti dell'applicazione, da parte degli enti affidanti, del piano delle misure correttive.

Sarebbe altresì auspicabile un intervento relativo agli strumenti con cui viene effettuato il monitoraggio di tale attività da parte degli Enti Affidanti. A tal proposito, nell'ottica di supportare gli Enti Affidanti nella ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e di un corretto svolgimento dell'attività di verifica dell'implementazione degli atti e degli indicatori delle Autorità di

⁹ L'articolo 7 è rubricato "Competenze delle autorità di regolazione nei **servizi pubblici locali a rete**" ed al comma 1 prevede che "1. Nei **servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione** individuano, per gli ambiti di competenza, i **costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi**, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2" (enfasi aggiunta).

regolazione nell'ambito della ricognizione, potrebbe essere utilmente previsto che la relazione ex articolo 30 comma 2 del TUSPL venga redatta sulla base di uno schema-tipo predisposto dalla competente Autorità di settore. Una modifica di questo tipo assicurerebbe una maggiore sistematicità all'attività di monitoraggio,

Ad avviso della scrivente Autorità nulla osta a che resti inalterata la restante parte della disposizione, recante la previsione relativa all'attribuzione all'AGCM del compito di predisporre, a valle dei pareri adottati dalle autorità di regolazione di settore, una relazione da inviare al Governo ed al Parlamento relativamente alle condizioni di concorrenzialità esistenti nei mercati interessati.

Modifiche proposte all'articolo 1:

All'articolo 1 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) Al comma 1, capoverso 1-bis, dopo le parole *“portale telematico di cui all'articolo 31, comma 2”*, sono aggiunte le seguenti: *“e alle Autorità di regolazione negli ambiti di rispettiva competenza. Nel termine di 60 giorni dalla trasmissione del piano le autorità di regolazione, relativamente agli ambiti di rispettiva competenza, trasmettono all'ente un parere sull'efficacia delle misure correttive proposte; il parere è contestualmente trasmesso all'ANAC per la pubblicazione sul sito di cui all'articolo 31, comma 2”*;

2) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

“1-bis: All'articolo 30, comma 2 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dopo le parole: “decreto legislativo n. 175 del 2016”, sono aggiunte le seguenti: “ed è redatta sulla base di uno schema tipo predisposto, per i diversi settori, dall'Autorità di regolazione competente””.

Testi coordinati

Modifica 1) all'Articolo DDL Concorrenza A.S. 1578

1. Al fine di rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali, all'articolo 30 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

“1-bis. Nella ricognizione di cui al comma 1 l'ente, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato, individua le possibili cause dell'eventuale andamento negativo. Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, l'ente adotta un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impone al gestore di elaborare, entro il termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive che include un cronoprogramma di azioni per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio per efficientare i costi e ripianare le eventuali perdite. L'atto di indirizzo e il piano sono trasmessi all'ANAC che provvede a pubblicarli sul portale telematico di cui all'articolo 31, comma 2 e alle Autorità di regolazione negli ambiti di rispettiva competenza. Nel termine di 60 giorni dalla trasmissione del piano le autorità di regolazione, relativamente agli ambiti di rispettiva competenza, trasmettono all'ente un parere sull'efficacia delle misure correttive proposte; il parere è contestualmente trasmesso all'ANAC per la pubblicazione sul portale telematico di cui all'articolo 31, comma 2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato effettua un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste e predisponde annualmente una relazione al Governo e al Parlamento”.

Modifica 2) Articolo 30 comma 2 decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201

2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016 **ed è redatta sulla base di uno schema tipo predisposto, per i diversi settori, dall'Autorità di regolazione competente**. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

Osservazioni relative all'articolo 4

L'**articolo 4** introduce disposizioni in materia di servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia di competenza regionale, con lo scopo di rafforzare l'efficienza del servizio e rendere trasparenti le modalità di gestione dello stesso nonché disposizioni in materia di trasporto pubblico locale e regionale, al fine di introdurre misure volte a garantire la massima trasparenza e a favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza regionale, in particolare mediante la messa a punto di strumenti diretti ad assicurare la prevedibilità delle tempistiche di avvio delle suddette procedure di affidamento, a vantaggio dei potenziali partecipanti. L'Autorità condivide le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, le quali non necessitano di ulteriori osservazioni.

Il comma 3 dell'articolo 4 fa specifico riferimento all'ART, prevedendo l'adozione, entro il 31 dicembre 2026, da parte dell'ART di specifiche linee guida volte a conseguire un miglioramento della qualità dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale.

Tali linee guida dovranno essere adottate ai sensi della legge istitutiva dell'Autorità (articolo 37, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con particolare riferimento alle lettere a) e f) del comma 2 che individuano i compiti dell'Autorità, rispettivamente, in tema di definizione di metodologie che incentivino la concorrenza e in tema di trasporto pubblico regionale). Al fine di consentire una piena condivisione delle stesse, all'Autorità di regolazione dei trasporti è richiesto di avviare entro il 30 giugno 2026 una consultazione pubblica.

Con riferimento alla previsione in questione, si osserva come, in forza delle sue competenze, l'Autorità abbia nel corso degli anni sviluppato un quadro regolatorio finalizzato alla garanzia della qualità degli affidamenti nei servizi di trasporto locale e al supporto agli Enti competenti, con una serie di atti di regolazione sui quali sono stati svolti nel corso del tempo e anche a seguito delle evoluzioni legislative, interventi di verifica, modifica e integrazione. Tale quadro regolatorio è articolato in particolare su quattro c.d. "pilastri":

- 1) Individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei lotti di gara (delibera ART n. 48/2017);
- 2) Elementi per la predisposizione dei bandi di gara e degli schemi di contratti pubblici per gli affidamenti diretti e a società miste, ivi comprese misure per la tenuta della contabilità regolatoria (delibera ART n. 22/2019 in ambito marittimo, delibera ART 154/2019 in ambito di trasporto stradale e ferroviario);
- 3) Procedure per il perseguimento dell'efficienza nell'ambito dei contratti di servizio, compresi gli obblighi di separazione contabile (delibera ART n. 120/2018);
- 4) Condizioni minime di qualità (CMQ) dei servizi connotati da oneri di servizio pubblico, per il settore ferroviario (delibera n. ART n. 16/2018), per il cabotaggio marittimo (delibera ART n. 96/2018) e per il trasporto su strada (delibera ART n. 53/2024).

Pertanto, il richiamato quadro regolatorio, ove correttamente applicato, risulta già in grado di contribuire al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, accessibilità e qualità nell'ambito degli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale. Nondimeno, ART ritiene che l'attribuzione del compito di adottare ulteriori specifiche linee guida potrà contribuire alla più completa definizione e alla sistematizzazione di tale quadro regolatorio.

Si evidenzia come, peraltro, possa apparire ultronea e possibilmente foriera di difficoltà interpretative la previsione in base alla quale le suddette linee guida debbano essere redatte nel rispetto del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, in quanto, da un lato, il rispetto della normativa di settore, europea e nazionale, sarebbe in ogni caso implicita nel procedimento in questione, dall'altro il regolamento in questione non contempla il trasporto regionale marittimo, il quale è invece oggetto della regolazione dell'Autorità. Sarebbe auspicabile, pertanto, l'eliminazione del relativo passaggio.

Modifica proposta all'articolo 4:

Al comma 3, al primo periodo, le parole “, redatte nel rispetto del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 cui all'articolo 31, comma 2” sono soppresse.

Testo Coordinato

Art. 4

(Misure per la promozione della concorrenza nei servizi di trasporto pubblico regionale)

3. Entro il 31 dicembre 2026, l'Autorità di regolazione dei trasporti adotta, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere a) e f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, specifiche linee guida nel settore dei servizi di trasporto pubblico regionale, volte a migliorare la qualità dell'affidamento, ~~redatte nel rispetto del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007~~. Per le finalità di cui al primo periodo, l'Autorità di regolazione dei trasporti avvia entro il 30 giugno 2026 una consultazione pubblica.

Osservazioni relative all'articolo 5

L'articolo 5 interviene in un ambito di diretta competenza dell'Autorità, la quale, ai sensi della lettera h) del comma 2 della legge istitutiva, con particolare riferimento al settore aeroportuale, provvede a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali. La disposizione in questione rientra tra quelle proposte dalla stessa ART al Ministero delle Industrie e del Made in Italy nell'ambito dell'elaborazione del disegno di legge e pertanto sulla stessa si esprime piena condivisione e si rinvia a quanto riferito nella relazione illustrativa del provvedimento.

Ulteriori proposte di intervento legislativo nell'ambito della legge annuale per il mercato e la concorrenza

A margine delle osservazioni e della proposta di intervento modificativo sul disegno di legge in discussione, si propongono ulteriori proposte integrative della legge recanti misure volte a rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo e amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori. Tali proposte sono state già inserite nel contributo che ART ha sottoposto lo scorso gennaio al Ministero delle Imprese e del Made in Italy ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, senza trovare accoglimento nel testo all'esame del Senato. Per tale ragione, si ritiene utile illustrarle in questa sede in modo da offrire alla Commissione e al Parlamento la possibilità di valutare l'opportunità di adottare almeno alcuni degli interventi proposti.

1. Proposte relative al mercato degli Autoservizi pubblici non di linea

I. Estensione al servizio NCC dei principi rivolti a Regioni e Comuni per l'adeguamento del servizio taxi

La legge istitutiva di ART all'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dispone che Regioni ed enti locali, ciascuno per quanto di propria competenza, provvedano all'adeguamento del servizio taxi nel rispetto dei principi fissati dal legislatore con la medesima norma.

Al riguardo si evidenzia che il riferimento della previsione normativa ai soli taxi esclude la possibilità di valutare e adeguare complessivamente l'insieme degli **autoservizi pubblici non di linea**, essenziali per le fondamentali esigenze di mobilità "a richiesta", in particolare escludendo dal suo ambito di applicazione il **servizio di noleggio con conducente con autovettura ("NCC")**, che a livello normativo non casualmente è disciplinato dalla medesima legge di riferimento del servizio taxi, la legge 15 gennaio 1992, n. 21.

Si propone, pertanto, che l'adeguamento del servizio attualmente previsto per il servizio taxi in capo a Regioni e Comuni, presidiato dall'Autorità di regolazione dei trasporti nel pieno rispetto delle prerogative degli enti territoriali medesimi attraverso l'emissione di un parere sugli atti di adeguamento prescritti dalla legge, venga esteso al servizio NCC, al fine di garantire l'efficacia dell'intervento sull'insieme dei servizi in questione.

Si ricorda al riguardo come la recente sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 2024 abbia evidenziato l'essenzialità di tali servizi, globalmente intesi: "I servizi di autotrasporto non di linea (...) concorrono a dare «effettività» alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta – che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo, [...] – generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico. Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura [...]".

Modifica dell'articolo 37 del decreto-legge 201/2011

All'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo, le parole "al servizio taxi" sono sostituite dalle seguenti: "agli autoservizi pubblici non di linea (servizio di taxi e servizio di autonoleggio con conducente)";
- b) al secondo periodo le parole "il servizio taxi" sono sostituite dalle seguenti: "gli autoservizi pubblici non di linea";
- c) al numero 1), primo periodo, dopo le parole "del numero delle licenze" sono aggiunte le seguenti: "per l'esercizio del servizio di taxi e delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente" e dopo le parole "nuove licenze" sono aggiunte le seguenti: "e autorizzazioni";
- d) al numero 1), secondo periodo, dopo la parola "licenze" sono aggiunte le parole "o autorizzazioni" e dopo la parola "licenza" sono aggiunte le parole "o autorizzazione";
- e) al numero 2) dopo le parole "titolari di licenza" sono aggiunte le seguenti: "e autorizzazione".

Testo coordinato

Art. 37 comma 2 lettera m) del decreto-legge 201/2011:

m) con particolare riferimento al servizio taxi **agli autoservizi pubblici non di linea (servizio di taxi e servizio di autonoleggio con conducente)**, 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 **agli autoservizi pubblici non di linea**, nel rispetto dei seguenti principi:

- 1) l'incremento del numero delle licenze **per l'esercizio del servizio di taxi e delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente** ove ritenuto necessario anche in base alle analisi effettuate dalla Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica, ovvero in deroga ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato, per il rilascio, a titolo gratuito o a titolo oneroso, di nuove licenze **e autorizzazioni** da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, fissando, in caso di titolo oneroso, il relativo importo ed individuando, in caso di eccedenza delle domande, uno o più criteri selettivi di valutazione automatica o immediata, che assicurino la conclusione della procedura in tempi celeri. I proventi derivanti dal rilascio di licenze **o autorizzazioni** a titolo oneroso sono finalizzati ad adeguate compensazioni da corrispondere a coloro che sono già titolari di licenza **o autorizzazione**;
- 2) consentire ai titolari di licenza **e autorizzazioni** d'intesa con i comuni una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
- 3) consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;
- 4) migliorare la qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale;
- n) con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m), l'Autorità può ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

II. Modifica relativa all'implementazione dei principi rivolti a Regioni e Comuni per l'adeguamento del servizio taxi.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Autorità ha adottato le "Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti Locali", di cui all'allegato A) alla delibera n. 46/2022 del 22 marzo 2022, offrendo a Regioni ed enti locali gli opportuni orientamenti per l'attuazione dei predetti principi, fissati dalla legge. In particolare, i punti 32 e 33 delle Linee guida prevedono che le Regioni e gli enti locali a svolgano un costante monitoraggio periodico e sistematico del servizio erogato (domanda e offerta, ai fini della determinazione e verifica dell'adeguatezza dei contingenti; i successivi punti 99-101 individuano i puntuali dati da sottoporre a monitoraggio.

Nondimeno, si registrano tuttora delle criticità nell'implementazione di tale orientamento, legate sia all'acquisizione dei dati sia alla loro elaborazione da parte dei menzionati soggetti istituzionali.

Pertanto, al fine di rendere effettiva tale attività, prodromica alla più efficace ed efficiente determinazione dei contingenti secondo le prescrizioni di legge, si propone di modificare la norma in parola, inserendo tra i

richiamati principi pure quello avente ad oggetto la raccolta e il monitoraggio dei dati sull'offerta e sulla domanda del servizio, ai fini della determinazione e verifica dell'adeguatezza dei contingenti, della verifica del rispetto dei turni, dell'adeguata organizzazione del servizio, della definizione della struttura e dei livelli tariffari e della determinazione dei livelli di qualità.

Modifica dell'articolo 37 del decreto-legge 201/2011:

All'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo il numero 4, è aggiunto infine, il seguente: **"4-bis) raccogliere e monitorare i dati sull'offerta e sulla domanda del servizio, ai fini della determinazione e verifica dell'adeguatezza dei contingenti, della verifica del rispetto dei turni, dell'adeguata organizzazione del servizio, della definizione della struttura e dei livelli tariffari e della determinazione dei livelli di qualità;"**.

2. Proposta relativa alla continuità territoriale nell'ambito dei servizi di trasporto aereo

Nell'ambito delle attuali attribuzioni dell'Autorità volte a promuovere la concorrenza e a perseguire l'efficacia e l'efficienza delle gestioni dei servizi di interesse economico generale, in analogia a quanto già previsto per altri settori liberalizzati quale quello marittimo, appare funzionale a una disciplina organica del complesso di strumenti atti a garantire la continuità territoriale con le isole e l'accessibilità delle aree remote in ambito peninsulare, l'attribuzione di competenze analoghe a quelle che sussistono per il settore marittimo riferite agli affidamenti nel settore dei servizi aerei gravati da obblighi di servizio pubblico.

Al riguardo l'art. 16 del Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 "recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei della Comunità (rifusione)" disciplina i principi generali per l'individuazione di obblighi di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso. L'art. 17 del medesimo regolamento disciplina, invece, la procedura per l'individuazione del vettore tenuto all'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico. Si prevede, nell'ambito della richiamata disciplina, l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti della competenza al rilascio di un parere sugli schemi degli atti predisposti ai sensi degli artt. 16 e 17 anche al fine di verificare che gli oneri siano imposti nella misura necessaria a garantire che sulla rotta individuata siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale.

Modifica all'articolo 37 del decreto-legge 201/2011

All'articolo 37, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dopo la lettera f) è aggiunta la seguente: **"f)-bis: a esprimere un parere preventivo sugli schemi dei provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 16 e 17 del Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei della Comunità (rifusione), con riguardo al settore dei servizi aerei gravati da oneri di servizio pubblico, al fine di garantire che la continuità territoriale con le isole e l'accessibilità delle aree remote in ambito peninsulare venga promossa secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità"**.

3. Proposta relativa all'attività di verifica e adeguamento dei piani economico finanziari dei gestori aeroportuali

Ai sensi del decreto-legge 1/2012, ad oggi non è prevista in capo ad ART, contrariamente a quanto previsto per esempio nel settore autostradale, alcuna competenza relativa all'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (PEF) elaborato dal gestore aeroportuale, a valle del procedimento di determinazione dei diritti aeroportuali di cui allo stesso decreto legge; al riguardo, va osservato che l'elaborazione e l'approvazione del PEF può costituire una fase cruciale per assicurare la sostenibilità economica del gestore aeroportuale, nonché per verificare l'effettivo contenimento dei costi per gli utenti finali; si ritiene pertanto di prevedere espressamente una verifica sul contenuto del piano economico finanziario nell'ambito del contratto di programma tra l'ENAC e i gestori aeroportuali, per l'adeguamento alla legislazione per i profili di competenza dell'ART, quale presupposto per la sua definitiva approvazione.

Modifica al decreto-legge 1/2012

Al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, dopo l'articolo 80 è aggiunto il seguente:

“80-bis. L'approvazione del piano economico finanziario da inserire nel contratto di programma di cui all'articolo 704, comma 3, del Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, nonché le sue revisioni e aggiornamento, è subordinata alla verifica di conformità alle disposizioni di cui al presente Capo da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti. A tal fine, l'ENAC trasmette lo schema del piano economico finanziario all'Autorità di regolazione dei trasporti e ne recepisce le eventuali prescrizioni, per i profili di competenza, prima della sua definitiva approvazione.”