Autorità di Regolazione dei Trasporti

Presentazione del Presidente Nicola Zaccheo

Camera dei Deputati

17 settembre 2025

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente della Camera, Onorevole Lorenzo Fontana, per l'ospitalità concessa all'Autorità di regolazione dei trasporti nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio.

Ringrazio i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le autorità civili e militari, tutti i presenti e coloro i quali sono collegati a distanza per assistere a questa presentazione.

La dodicesima Relazione annuale dell'Autorità

La Relazione annuale che mi appresto a esporre si colloca nella seconda metà della Consiliatura dell'Autorità, iniziata nel 2020, e si riferisce all'arco temporale compreso tra il primo luglio 2024 e il 30 giugno 2025.

L'Autorità nell'evoluzione tecnologica e le sfide dell'Intelligenza Artificiale

Negli ultimi tempi si è assistito ad una rapida evoluzione delle tecnologie digitali nei diversi settori di interesse economico e sociale, i cui esiti non sono ancora del tutto prevedibili. Mi riferisco, in particolare, all'affermarsi e alla diffusione dell'Intelligenza Artificiale, che sta rivoluzionando le modalità di interazione tra l'attività umana e quella delle macchine e quella tra le macchine stesse.
La consapevolezza dell'importanza che la rivoluzione in atto riveste per un'Autorità di regolazione economica quale è l'ART, che per la sua estesa missione e vocazione multisettoriale è profondamente connessa alla società, ai mercati e alle tecnologie, ha stimolato alcune riflessioni generali cui è dedicata la prima parte della Relazione annuale.

L'Intelligenza Artificiale, infatti, si pone come una delle innovazioni più significative e potenzialmente dirompenti per l'organizzazione della società, dei mercati e dei servizi pubblici.

Nel più ampio quadro della cosiddetta quarta rivoluzione industriale, l'AI emerge, dunque, come una leva strategica di supporto ai processi decisionali in contesti articolati e dinamici, portando benefici concreti ai cittadini, agli operatori economici e all'intero sistema produttivo.

I suoi effetti si manifestano in modo particolarmente evidente nei settori a elevata intensità tecnologica e logistica, come quello dei trasporti, che interessa reti complesse, infrastrutture critiche e, conseguentemente, la gestione di una considerevole mole di dati.

La diffusione di sistemi intelligenti può aprire scenari finora inimmaginabili, contribuendo ad una mobilità sempre più integrata, intermodale e orientata ai bisogni dell'utenza.

A fronte di queste grandi opportunità, si delineano, tuttavia, anche elementi di criticità, che richiedono una riflessione regolatoria attenta e lungimirante. Ad esempio, l'adozione diffusa di sistemi basati sull'AI solleva questioni rilevanti in termini di equità, trasparenza delle decisioni automatizzate, sicurezza dei sistemi e accesso equo ai dati.

Occorre, dunque, accompagnare tale evoluzione cogliendone i benefici e, al contempo, assicurandone lo sviluppo nel pieno rispetto dei principi di responsabilità, legalità e tutela dell'interesse pubblico.

L'Intelligenza Artificiale può sicuramente offrire un contributo significativo alla regolazione economica dei trasporti, sia nell'adeguare gli strumenti di programmazione, attuazione, analisi e monitoraggio, sia nella comprensione delle dinamiche emergenti, garantendo, parallelamente, il giusto equilibrio tra innovazione e tutela dei diritti, tra efficienza e inclusività, tra competitività e accessibilità.

Regolare i trasporti nell'era dell'Intelligenza Artificiale significa non solo comprendere e accogliere il cambiamento, ma anche orientarlo affinché si traduca in un progresso concreto, sostenibile e condiviso.

Procedo, ora, con la presentazione delle attività di maggior rilievo espletate nel periodo di riferimento, rimandando alla Relazione annuale per una completa e dettagliata trattazione.

Accesso alle infrastrutture

Le infrastrutture aeroportuali

L'applicazione dei modelli di regolazione agli aeroporti di Roma, Milano e Venezia

Per ciò che concerne l'accesso alle infrastrutture, partendo dall'ambito aeroportuale, dopo l'Atto aggiuntivo al contratto di programma degli aeroporti di Roma, sono stati sottoscritti, dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e dalle rispettive società di gestione, anche gli accordi convenzionali per i due rimanenti contratti di programma (c.d. in deroga), relativi agli aeroporti di Milano e all'aeroporto di Venezia.
Tali accordi prevedono il pieno recepimento della regolazione dell'Autorità nel quadro della corretta attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali.

Il monitoraggio e le verifiche di conformità ai modelli dell'ART

Nel periodo in esame è proseguita l'attività di monitoraggio, con l'obiettivo di garantire la conformità ai modelli di regolazione mediante l'aggiornamento annuale di specifici parametri tariffari relativi agli investimenti, agli oneri incrementali, nonchè alle premialità e alle penalità connesse agli indicatori di qualità e di tutela ambientale.

Sono state, inoltre, avviate le verifiche di *compliance* delle proposte di revisione e aggiornamento dei livelli tariffari, presentate dai gestori aeroportuali per il nuovo periodo regolatorio.

La risoluzione delle controversie in materia di diritti aeroportuali

Rimanendo ancora in ambito aeroportuale, all'Autorità è attribuita anche una rilevante funzione nella risoluzione extragiudiziale delle controversie eventualmente sorte in seguito all'applicazione della sua regolazione. L'ART, infatti, interviene per dirimere i contrasti tra gestori e utenti aeroportuali, contribuendo così a prevenire potenziali contenziosi giudiziari.

Grazie a tale attribuzione, è stato possibile addivenire alla composizione della controversia sorta sulla proposta tariffaria dello scalo di Ciampino per il nuovo periodo regolatorio, mediante la prescrizione di specifici correttivi, successivamente recepiti dal gestore.

Le infrastrutture autostradali

Venendo alle concessioni autostradali, il settore è stato quello maggiormente interessato da novità legislative e regolatorie.

La riforma del settore nella Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Mi riferisco, *in primis*, all'approvazione della riforma del settore nell'ambito della specifica *Milestone* dell'intervento M1C2-11-12 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), entrata in vigore con la legge n. 193 del 16 dicembre 2024, ossia la Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2023, e con il decreto legge 21 maggio 2025, n.73, che ha introdotto puntuali ma significative modifiche alla riforma (decreto "Infrastrutture", convertito in legge nel luglio scorso).

Tale atteso intervento ha l'obiettivo di riordinare la normativa di riferimento, introducendo importanti innovazioni utili ad incentivare l'ottimizzazione degli investimenti necessari alla rete autostradale del Paese, garantendo, al contempo, una migliore sostenibilità per l'utenza.

La riforma mira, inoltre, a garantire efficienza, economicità e trasparenza, anche attraverso il rafforzamento delle competenze dell'Autorità, sia nella fase di definizione delle procedure di affidamento delle nuove concessioni, sia nei procedimenti di aggiornamento e revisione delle convenzioni delle concessioni vigenti e dei relativi Piani economico finanziari (PEF).

A tal proposito, le norme introdotte hanno riconosciuto carattere prescrittivo e vincolante ai pareri rilasciati dall'Autorità sui PEF elaborati dai concessionari, con una previsione di adeguamento obbligatoria sia per i nuovi affidamenti che per i rapporti concessori in essere.

L'intervento, inoltre, anche recependo alcuni auspici rivolti in passato al Parlamento in questa stessa sede, e a tal proposito ringrazio il Governo e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT), ha introdotto una definizione più chiara e inequivocabile di tali procedimenti. In particolare, essa prevede termini certi per il recepimento delle prescrizioni dei soggetti istituzionali interessati nei vari passaggi, nonchè la decadenza dell'affidatario in caso di mancata sottoscrizione definitiva della convenzione di affidamento.

A ciò si aggiungono, per quanto di competenza dell'Autorità, puntuali specificazioni relative al calcolo del valore di subentro e, nel caso in cui il limite massimo previsto dalla riforma per la durata delle concessioni (15 anni) non permetta il recupero degli investimenti previsti, la determinazione delle condizioni che consentano al concedente di accordare eventuali deroghe.

Di sicuro rilievo sono le nuove norme che disciplinano l'estinzione della concessione in caso di inadempimenti del concessionario, con cui si auspica di evitare le distorsioni verificatesi in passato, nonché la previsione di un Piano nazionale di investimenti autostradali, finalizzato a soddisfare le indifferibili esigenze di maggiore coordinamento del settore, e nel cui ambito l'Autorità potrà offrire il proprio contributo in relazione alle competenze di cui dispone.

La VIR in ambito autostradale e il sistema tariffario per la tratta A22

La Verifica di impatto della regolazione (VIR) relativa a questo settore, avviata nel 2024 a seguito dell'indagine conoscitiva svolta nei primi mesi dell'anno, ha evidenziato alcune criticità che influiscono sull'obiettivo di massimizzazione dell'efficienza produttiva delle gestioni e del contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

Su tali basi si è giunti all'approvazione, a novembre 2024, degli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta autostradale A22 Brennero-Modena, nel quale sono stati apportati alcuni aggiornamenti rispetto ai sistemi tariffari adottati in precedenza dall'Autorità.

Le principali novità introdotte hanno riguardato, tra l'altro, profili afferenti alla determinazione della remunerazione del capitale investito (WACC), all'equilibrio economico-finanziario, al trattamento delle poste figurative, alla dinamica della componente tariffaria di costruzione e alla quantificazione del valore di subentro alla scadenza della concessione.

L'aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio delle concessioni

L'intenso lavoro svolto è stato propedeutico all'aggiornamento complessivo del sistema tariffario di pedaggio delle concessioni, anche alla luce delle modifiche da ultimo intervenute con il succitato decreto "Infrastrutture".

Con le delibere n. 74/2025 e n. 75/2025 l'Autorità ha così proceduto, rispettivamente, all'indizione delle consultazioni per la definizione del sistema tariffario di pedaggio per le nuove concessioni e per il procedimento di aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio per le concessioni vigenti. Le misure poste in consultazione hanno lo scopo di garantire maggiormente il bilanciamento tra l'esigenza di conservazione dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, la sostenibilità degli investimenti e la necessità di contenere i costi per l'utenza, promuovendo una gestione sempre più improntata a criteri di efficienza, responsabilità e trasparenza.
A tal fine esse mirano, tra l'altro, a rafforzare l'affidabilità delle stime previsionali dei volumi di traffico e a consentire al concessionario una più puntuale perimetrazione della valutazione sia degli investimenti, nelle loro varie componenti, che dei costi ammissibili ai fini della determinazione delle tariffe.
La consultazione si è conclusa lo scorso 16 luglio e il procedimento di valutazione delle osservazioni, con la conseguente approvazione definitiva del sistema tariffario, si concluderà nelle prossime settimane.

L'attività di vigilanza e ispezione con il supporto della Guardia di Finanza

Nell'ambito dell'attività di vigilanza e ispezione, nell'ultimo anno si è proceduto all'attuazione di specifici piani di azione.

Con riguardo agli interventi riferiti al settore autostradale, nel corso di indagini su anomalie riscontrate nell'identificazione di veicoli per i pagamenti del pedaggio, sono state disposte verifiche relative alla reale corrispondenza tra le previsioni di traffico e i numeri effettivi di veicoli transitanti.

L'indagine, svolta con la proficua collaborazione del Nucleo Speciale *Antitrust* della Guardia di Finanza, con il coinvolgimento del MIT e dell'Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT), è stata effettuata per verificare la corretta imputazione degli importi addebitati agli utenti rispetto alle diverse tipologie di transiti su percorsi prestabiliti.

Da tale intervento sono emerse alcune indicazioni utili a migliorare l'attività di controllo e a garantire una maggiore trasparenza.

I rinvii legislativi del recepimento della regolazione e l'intervento del Consiglio di Stato

Per quanto riguarda l'attività consultiva concernente l'espressione dei pareri nell'ambito delle procedure di aggiornamento dei PEF, nonché gli adeguamenti annuali dei livelli tariffari, come più volte ricordato negli ultimi anni, la regolazione dell'ART non è stata pienamente attuata, benchè prevista dal "decreto Genova" fin dal 2018, anche a causa delle proroghe legislative disposte annualmente, sulle quali il Consiglio di Stato, con una statuazione del gennaio scorso, ha sollevato dubbi di legittimità rimettendo la questione al vaglio della Corte Costituzionale.

Tali proroghe sono intervenute anche a causa del protrarsi dei tempi di approvazione dell'aggiornamento delle convenzioni e dei relativi PEF, dovuti alla complessità del procedimento, finora caratterizzato dall'assenza di indicazioni temporali chiare.

Per tali ragioni esprimo apprezzamento per le modifiche introdotte dalla riforma delle concessioni autostradali, che ha previsto, in questo contesto, un *iter* procedurale con termini perentori e non prorogabili indefinitamente.

L'attuazione della regolazione per affidamenti di attività e servizi in subconcessione

Infine, ancora con riguardo al settore autostradale, il periodo di interesse ha visto le prime applicazioni della delibera n. 1/2023, concernente le misure di regolazione per la definizione degli schemi di bando da utilizzare nelle gare, indette dai concessionari autostradali, per gli affidamenti dei servizi di distribuzione carbolubrificanti, delle attività commerciali e di ristorazione, nelle aree di servizio. In base a quanto previsto, il concessionario è tenuto a trasmettere all'Autorità la Relazione di affidamento (RdA), ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.
L'Autorità ha così formulato le proprie osservazioni sulle prime Relazioni pervenute, in particolare quelle presentate dai concessionari Strada dei Parchi, Autostrade per l'Italia (ASPI) e Società Autostrada Tirrenica.

La legittimità della delibera n. 1/2023 è stata altresì confermata dalla sentenza del TAR Piemonte n. 1170 del 2024, che ha dichiarato infondati tutti i rilievi mossi da un operatore del settore, ribadendo in particolare la prevalenza della regolazione dell'ART rispetto alla precedente disciplina ministeriale.
A questo riguardo, nel mese di ottobre 2024, l'Autorità ha impugnato avanti al TAR Lazio il decreto interministeriale del 5 luglio 2024, n. 181, recante il Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio presenti sulle autostrade, sul quale, come riferito nella precedente Relazione, erano state segnalate al MIT criticità relative a plurimi profili che risultano in contrasto con la regolazione dell'Autorità, le quali sono state tuttavia confermate nell'atto definitivo, rendendo necessario il ricorso al giudice amministrativo, che dovrebbe avere esito nelle prossime settimane.

Le infrastrutture ferroviarie

Venendo ora al trasporto ferroviario, vorrei sottolineare l'avvio del procedimento di aggiornamento dei criteri per l'accesso all'infrastruttura, contenuti nella delibera n. 70/2014, primo atto di regolazione di rilievo adottato dall'Autorità nel settore.

L'attività per l'aggiornamento dei criteri per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria

In una fase iniziale è stata condotta la Verifica di impatto della regolazione, dalla quale è emersa la necessità di adeguare le misure regolatorie vigenti, anche in ragione dell'evoluzione del mercato. Gli ambiti di intervento del nuovo atto di regolazione riguardano, in particolare, gli accordi quadro, l'assegnazione della capacità e gli effetti della mancata contrattualizzazione e utilizzazione delle tracce sull'infrastruttura ferroviaria.
È stata, quindi, avviata una consultazione con i portatori di interesse del mercato del trasporto ferroviario passeggeri, che è tuttora in corso.

L'ordine di cessazione della violazione dei limiti di assegnazione della capacità

L'Autorità, con la delibera n. 151/2024, ha concluso il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti di RFI per la violazione dei limiti nell'assegnazione della capacità quadro, adottando un ordine di cessazione della condotta.
La violazione era stata accertata in precedenza con una delibera (n. 126/2023) oggetto di ricorso da parte del gestore, integralmente respinto dal TAR Piemonte (sentenza n. 1092/2024).
Il procedimento si è concluso con la definitiva approvazione della proposta di impegni presentata da RFI, a seguito della valutazione da parte dell'Autorità e all'esito del *market test*.
Con il provvedimento approvato con la delibera n. 78/2025 il gestore si è così impegnato a porre fine agli effetti della violazione contestata, nonché a condividere con l'Autorità una pluralità di informazioni, tra le quali le evidenze della metodologia adottata per risolvere i conflitti in sede di secondo coordinamento, che si auspica saranno funzionali a consentire all'ART di svolgere al meglio i propri compiti di vigilanza in materia.

Colgo l'occasione per esprimere apprezzamento per l'atteggiamento collaborativo manifestato da RFI, soprattutto negli ultimi mesi, che ha contribuito alla positiva conclusione dei procedimenti sopra richiamati.

L'approvazione della nuova proposta tariffaria RFI

Ancora, sempre con riguardo all'infrastruttura ferroviaria nazionale, l'Autorità ha approvato la nuova proposta tariffaria per il periodo 2025-2029 relativa al Pacchetto minimo di accesso (PMdA) e ai servizi extra-PMdA (delibera n. 165/2024), disponendo alcuni necessari correttivi.
Mi preme sottolineare che, nella definizione delle tariffe, è stata adottata una base costi certa e verificata, grazie ad una puntuale ricostruzione dei processi allocativi, alla valutazione dell'ammissibilità e della pertinenza di tutti i costi presi in considerazione.

Sono particolarmente soddisfatto del risultato ottenuto, che arriva al termine di un procedimento complesso, caratterizzato anche da ricorsi presentati dal gestore avverso precedenti delibere di dichiarazione di non conformità dell'Autorità, rigettati, poi, dal TAR Piemonte (sentenza 575/2025).

Con riguardo al trasporto merci, allo scopo di sostenere le imprese attive in questo settore, in un momento caratterizzato da forti criticità operative, il pedaggio da esse dovuto per l'accesso all'infrastruttura nazionale è stato ridotto di oltre il 30%. Infine, a seguito di una proficua interazione con l'Autorità, il gestore dell'infrastruttura nazionale ha anticipato l'entrata in vigore di tale misura dal 1° gennaio 2026 al 1° luglio 2025.

L'attività sui PIR e la verifica della sua attuazione

Anche nel 2024 l'Autorità, con la delibera n. 178/2024, ha reso indicazioni e prescrizioni di particolare rilevanza in merito ai Prospetti informativi della rete (PIR) 2025 e 2026 pubblicati da RFI, nei quali sono stati individuati alcuni provvedimenti atti a mitigare le note criticità derivanti dalla saturazione di porzioni della rete e delle stazioni, soprattutto in determinate fasce orarie, con specifico riguardo al segmento del trasporto passeggeri.

Prescrizioni che hanno suscitato particolare clamore sono quelle relative alla tratta ad Alta Velocità (AV) Roma-Firenze, che limitano la circolazione ai soli treni con velocità superiore a 200 km/h.

Si ricorda che fin dai primi anni 2000, per tale tratta, progettata per la circolazione di treni con velocità fino a 250 km/h, il PIR ha previsto una deroga straordinaria che ha consentito l'accesso anche a treni regionali con velocità di 150 km/h.
La linea AV è stata realizzata, con importanti investimenti infrastrutturali pubblici, per far circolare treni veloci. Un treno regionale ha un impatto notevole sulla circolazione, in quanto introduce un elevato grado di eterotachia. Tale impatto è reso, oggi, drammatico a causa delle succitate criticità di saturazione presenti sulla rete AV.

Del resto, la necessità di innalzare la velocità massima dei servizi regionali è nota da anni alle Regioni, come previsto negli Accordi quadro con RFI, che originariamente fissavano il termine per gennaio 2020.

Comunque, a seguito delle numerose istanze pervenute dalle amministrazioni locali interessate, dalle quali si evincono ritardi nella consegna del materiale rotabile idoneo, e nell'ottica di ridurre il disagio per i tanti pendolari che quotidianamente viaggiano su quella linea, l'Autorità ha avviato approfondimenti con RFI per la valutazione di eventuali ulteriori deroghe, anche parziali, all'entrata in vigore delle prescrizioni in oggetto.

È auspicabile un impegno condiviso da parte delle amministrazioni, delle imprese e degli operatori coinvolti, affinchè si finalizzi al più presto l'*iter* di acquisizione e messa in opera dei nuovi treni regionali compatibili con i requisiti della rete AV.

Tra le attività di maggior rilievo riferite al settore ferroviario, ricordo, infine, il procedimento avviato con la delibera n. 55/2025, per la definizione dei meccanismi di premialità/penalità sui livelli tariffari correlati alla effettiva qualità del servizio erogato da RFI.

Le infrastrutture portuali

Anche il comparto portuale è stato interessato da importanti interventi regolatori dell'Autorità nel periodo in esame.

In attuazione delle Linee guida sulla disciplina delle concessioni adottate dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti con il decreto n. 110 del 21 aprile 2023, sono stati rilasciati i primi tre pareri alla Autorità di sistema portuale (AdSP) del Mar Tirreno centro-settentrionale. Più precisamente, l'ART si è espressa in merito alle istanze avanzate da tre società, che richiedevano alla AdSP il rilascio di concessioni demaniali marittime (ex articolo 18 legge n. 84/1994), finalizzate all'utilizzo di aree site nei compendi portuali di Gaeta e Fiumicino. In forza delle prerogative ad essa riconosciute dall'articolo 7 delle indicate Linee guida, l'ART ha evidenziato la necessità che i piani di investimento, e i relativi periodi di ammortamento previsti nei PEF, risultino coerenti con la durata delle concessioni.

La revisione della delibera n. 57/2018

Fatto rilevante nel periodo considerato, è l'adozione di uno schema recante la revisione delle prime misure di regolazione adottate dall'Autorità con la delibera n. 57/2018, recante metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Tale schema, attesi gli esiti della Verifica di impatto della regolazione e della *call for input* avviati e conclusi in precedenza, si propone di introdurre, in un'ottica pro-concorrenziale, alcuni elementi di novità volti ad aumentare la trasparenza della disciplina contenuta nella legislazione in materia portuale (legge 28 gennaio 1994, n. 84), con particolare riferimento alle modalità per il rilascio delle concessioni demaniali e per l'erogazione dei servizi.

Con specifico riguardo alla tematica delle infrastrutture essenziali, le misure poste in consultazione prevedono che le AdSP ne disciplinino le modalità di accesso e di gestione, al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione. In tal senso, le AdSP sono tenute anche a vigilare sull'applicazione di tariffe di accesso congrue e commisurate ai costi effettivamente sostenuti dai gestori, avvalendosi di strumenti di contabilità regolatoria definiti dall'Autorità.

Inoltre, dando seguito alle osservazioni pervenute nella *call for input,* che hanno evidenziato l'opportunità di una disciplina più specifica e stringente in materia di obblighi informativi in capo alle AdSP, si è ritenuto necessario introdurre una misura che prevedesse la pubblicazione di un pacchetto minimo di informazioni relative al demanio portuale e alle condizioni di accesso alle infrastrutture, sia fisiche che immateriali, connesse alle operazioni portuali, nonché ai servizi forniti agli utenti.
Lo schema posto in consultazione prevede, altresì, un sistema di gestione dei reclami che possono essere sottoposti all'Autorità, al fine di valutare l'eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria in caso di inosservanza delle misure di regolazione, da parte delle imprese che operano sia in regime di libera concorrenza che in regime di esclusiva, come è il caso dei concessionari di infrastrutture essenziali.

Qualora, invece, si rilevi l'inosservanza delle misure di regolazione da parte di una AdSP, lo schema prevede che l'Autorità invii una segnalazione alle autorità competenti.

Infine, allo scopo di mettere l'ART nelle condizioni di espletare le proprie funzioni di monitoraggio e vigilanza, l'atto dispone che tutti i documenti, i dati e le informazioni siano forniti dai soggetti destinatari delle misure di regolazione alle AdSP e, da queste ultime, all'Autorità.
L'ampia partecipazione registrata alla consultazione ha reso necessario prorogare, per due volte, i termini per l'invio di proposte e osservazioni da parte dei soggetti interessati.

Le criticità legate alla mancanza dei dati

Come già segnalato nella precedente Relazione, è assolutamente necessario avere pieno accesso alle informazioni relative alle concessioni portuali.

Al riguardo, mi preme l'obbligo di evidenziare come la richiesta dei dati, indirizzata dall'Autorità di regolazione dei trasporti alle Autorità di sistema portuale, abbia visto un riscontro molto parziale e complessivamente del tutto insufficiente, nonostante le ferme reiterazioni della richiesta.

Mi rammarica pertanto, in questa sede, porre l'attenzione sulla circostanza per la quale la definizione dei *benchmark* di settore da parte dell'ART è un'azione propedeutica al rilascio dei pareri, all'attività di monitoraggio e alla verifica delle *performance* dei concessionari, ai quali è affidata la gestione e lo sfruttamento di beni pubblici essenziali in nome e per conto dello Stato. Il riscontro a tali richieste di dati, talora parziale, ma nella maggior parte dei casi del tutto assente, finisce così per manifestarsi in un vero e proprio impedimento allo svolgimento delle funzioni istituzionali imposte dalla legge alla stessa Autorità, e recentemente rafforzate da interventi normativi previsti dall'attuazione del Pnrr.

Ricordo che le prerogative di regolazione economica e vigilanza sono affidate all'Autorità, in qualità di soggetto terzo e indipendente, per assicurare trasparenza, imparzialità e tutela dei diritti degli utenti. Tali attribuzioni non risultano in alcun modo sovrapposte rispetto alle competenze riconosciute alle Autorità di sistema portuale, al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e ad altre Autorità amministrative.

La regolazione dei servizi di trasporto

Passando, ora, alla regolazione dei servizi di trasporto, iniziando dal processo di individuazione dei lotti oggetto di affidamento, nel periodo in esame sono stati rilasciati pareri di competenza all'Agenzia della mobilità piemontese, alla provincia di Verona e all'Agenzia per il trasporto pubblico locale del bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia.

Numerosi sono stati anche i pareri formulati dall'Autorità in merito alle Relazioni di affidamento, il documento nel quale l'Ente Affidante motiva le procedure adottate.

Tra le principali criticità rilevate, si evidenzia la mancanza di disponibilità di dati in merito ai risultati di gestione e la modalità di programmazione di servizi di TPL, spesso non adeguata, soprattutto in quei casi che richiedono soluzioni anche innovative quali, ad esempio, servizi flessibili di tipo *Demand responsive transport* (DRT) o sistemi integrati con i servizi di *sharing mobility* presenti sul territorio interessato.

La nuova disciplina per il calcolo del margine di utile ragionevole nei settori del cabotaggio marittimo e del trasporto terrestre

A testimonianza di una regolazione attenta alle evoluzioni di mercato, anche in relazione alle evidenze empiriche derivanti dalla sua applicazione, l'Autorità ha avviato una procedura per la ridefinizione del margine di utile ragionevole nei settori connotati da oneri di servizio pubblico (OSP) del cabotaggio marittimo e del trasporto terrestre, conclusasi con la delibera n. 177/2024, all'esito di un complesso procedimento che ha visto lo svolgimento di due differenti consultazioni, con un'ampia partecipazione dei portatori di interesse.
Le principali novità consistono nell'avere riconosciuto la natura industriale e imprenditoriale del servizio, disciplinando forme di remunerazione degli investimenti e dei rischi assunti dalle imprese, con effetti che si auspicano positivi per lo sviluppo e l'innovazione del settore.

In particolare, viene riconosciuta una maggiore discrezionalità all'Ente affidante, con la possibilità, in casi adeguatamente giustificati, di applicare un tasso di remunerazione del capitale investito netto che tenga conto del grado di rischiosità degli investimenti, e che sia funzionale all'obiettivo dell'affidamento in un'ottica di miglioramento della qualità del servizio.

Le nuove misure hanno previsto, altresì, l'introduzione di una metodologia, alternativa a quella ordinaria, per riconoscere all'impresa affidataria un margine di utile ragionevole indipendentemente dal valore del capitale investito netto (CIN) e, quindi, anche nei casi in cui tale valore sia limitato

o nullo. Si tratta di un intervento fortemente atteso dal settore, volto ad accrescere la contendibilità degli affidamenti dei servizi di trasporto terrestre e marittimo soggetti a oneri di servizio pubblico, tipicamente connotati da bassa attrattività.

Il procedimento per l'individuazione dei costi di riferimento

In attuazione delle nuove previsioni di cui al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'Autorità nel corso dell'anno ha portato avanti il procedimento di individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada. La consultazione relativa allo schema di atto di regolazione si è conclusa lo scorso giugno e, a seguito dei costruttivi contributi pervenuti, si è resa necessaria una seconda consultazione tuttora in corso.

Le misure proposte perseguono l'obiettivo di fornire indicazioni sui costi di riferimento dei servizi al fine di supportare l'attività dei concedenti, prevedendo l'adozione di una metodologia ibrida di analisi dei costi, attraverso la combinazione di modelli analitici (*bottom up*) e modelli econometrici (*top down*).
L'aggiustamento dinamico previsto dalle misure di regolazione è finalizzato a incentivare le gestioni verso livelli di maggior efficacia ed efficienza, allo scopo di incrementare la domanda di mobilità del trasporto pubblico che risulta più sostenibile, dal punto di vista ambientale e sociale, rispetto all'utilizzo del mezzo privato.

Il trasporto non di linea e il contributo dell'attività consultiva dell'Autorità

Per quanto concerne il trasporto pubblico non di linea, all'inizio del periodo di riferimento la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 137 del luglio 2024, ha dichiarato l'illegittimità della norma relativa al blocco delle nuove autorizzazioni per i servizi di noleggio con conducente. Tale disposizione era già stata oggetto di censura nell'atto di segnalazione congiunto dell'ART con l'Autorità garante per il mercato e la concorrenza, di cui si è riferito nella precedente Relazione, con il quale si evidenziavano varie criticità del settore.

L'attività pareristica per il servizio taxi

Riguardo al servizio taxi, l'attività pareristica dell'ART si è intensificata nel periodo considerato, grazie, tra l'altro, alla maggiore consapevolezza degli Enti locali della necessità di adeguare il numero dei taxi, le tariffe e la relativa regolamentazione, anche in considerazione dell'incremento delle presenze turistiche e della destagionalizzazione dei relativi flussi.
In generale, registriamo positivamente un maggiore grado di recepimento da parte dei Comuni delle osservazioni e prescrizioni formulate dall'Autorità.

Nell'ambito delle procedure di ampliamento straordinarie del contingente, il ruolo dell'ART è limitato alla determinazione del contributo prescritto dalla legge per l'indennizzo dei soggetti già titolari di licenze. L'intervento dell'Autorità, avallato, tra l'altro, dalle sentenze dei TAR aditi, ha determinato una riduzione di tale importo rispetto al valore di mercato, con effetti positivi sulla partecipazione alle procedure per l'assegnazione delle nuove licenze.

I diritti dei passeggeri e degli utenti

Le procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie

Venendo al tema della tutela dei diritti dei passeggeri e degli utenti, partendo dalla competenza esercitata nelle procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra utenti e operatori economici (*Alternative Dispute Resolution* – ADR), si evidenzia che il Servizio conciliazioni ART ha gestito, da quando è stato avviato nell'aprile 2023, circa 45.000 istanze, di cui oltre il 97% ha interessato il trasporto aereo, con più del 43% concluse con esito positivo.
Ad oggi, lo svolgimento delle procedure di conciliazione ha consentito di riconoscere agli utenti rimborsi per un importo complessivo di quasi 6 milioni di euro.
Il numero delle istanze continua ad essere in costante crescita, pertanto l'Autorità ha sottoscritto una convenzione quadro con Unioncamere, finalizzata alla gestione operativa delle procedure ADR e alla individuazione di soggetti camerali con disponibilità di conciliatori, impegnandosi, al contempo, ad assicurare la necessaria formazione specialistica nelle materie regolate.

La regolazione del contenuto minimo degli specifici diritti nel settore autostradale

Con riguardo alle funzioni di regolazione *ex ante,* finalizzate alla definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, inclusi quelli di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture, con la delibera n.132/2024 sono state adottate le prime misure relative al comparto autostradale.
Tale intervento è particolarmente significativo anche per il carattere innovativo delle tutele introdotte in questo ambito di trasporto.
Le misure prevedono obblighi in tema di trasparenza delle gestioni e di accessibilità delle informazioni, tra cui quelle necessarie alla programmazione del viaggio (ad esempio tempi di percorrenza, distribuzione di colonnine di ricarica elettrica e tipologia di servizi di rifornimento), nonché quelle relative alle modalità di calcolo e di pagamento del pedaggio.

Con un secondo atto di regolazione sono stati, invece, disciplinati i soli aspetti afferenti al rimborso del pedaggio e alle modalità di erogazione, in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale.

Questo provvedimento si pone l'obiettivo di assicurare che i costi sostenuti dall'utenza siano proporzionati all'effettiva fruizione del servizio. Dunque, in presenza di limitazioni all'utilizzo della rete, generalmente dovute alla presenza di cantieri, viene riconosciuto all'utente il diritto a un rimborso, calcolato in base alla riduzione del pedaggio relativo alla tratta interessata.
L'associato schema regolatorio è stato posto in consultazione e l'analisi dei contributi pervenuti dagli *stakeholder* è attualmente in corso.

Il completamento del quadro regolatorio in materia di contenuto minimo dei diritti

I due provvedimenti citati completano il quadro regolatorio in materia di contenuto minimo degli specifici diritti, integrandosi con quelli già adottati per i servizi di trasporto ferroviario connotati da oneri di servizio pubblico e, con riguardo al trattamento dei reclami, anche per i servizi di trasporto aereo, ferroviario, con autobus e marittimo.

Sempre in materia di contenuto minimo dei diritti, nel periodo in esame l'Autorità ha svolto la consueta attività di monitoraggio e di vigilanza, esercitando, nei casi di infrazione accertata, i previsti poteri sanzionatori.
In tali procedimenti si assiste ad un crescente ricorso all'istituto degli impegni, strumento virtuoso che consente, da un lato, l'applicazione efficace delle misure regolatorie oggetto di contestazione per inosservanza e, dall'altro, la rimozione della stessa contestazione, evitando l'irrogazione di sanzioni.
Proseguendo in tema di tutele dei diritti dei passeggeri, nell'esercizio delle proprie funzioni di *enforcement* e di vigilanza, l'Autorità è stata, anche quest'anno, impegnata in numerosi procedimenti volti alla corretta applicazione della normativa eurounitaria nel trasporto ferroviario, con autobus e via mare e per vie navigabili interne.

Organizzazione e funzionamento dell'Autorità

Passo, ora, ad illustrare brevemente le attività connesse all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità.

Iniziando dalla comunicazione istituzionale, essa assume valenza strategica per consentire la puntuale e corretta informazione delle azioni poste in essere dall'Autorità, in funzione delle complesse attribuzioni affidate dal mandato istituzionale.

Comunicazione istituzionale, eventi e formazione del personale

Nel periodo di interesse, è proseguita l'attività attraverso tutti i canali istituzionali ART (sito *web*, *social network*) e la pubblicazione mensile del Bollettino che reca i principali provvedimenti adottati dal Collegio.

È stata intensificata la collaborazione con altri Enti e comunità accademiche per l'organizzazione di iniziative di approfondimento e divulgazione su materie di reciproco interesse.

Tra queste, mi preme ringraziare Sua Eminenza il Cardinale Gianfranco Ravasi e la Fondazione Cortile dei Gentili per l'evento, organizzato insieme all'Autorità, dal tema "*Homo Viator*. Pellegrinaggio e viaggio". L'incontro, che ha avuto luogo nel mese di giugno, ha offerto un'importante occasione di dialogo e di riflessione, attraverso le testimonianze e gli interventi dei principali *stakeholder* nel mondo dei trasporti.

Sul lato della formazione interna, è stato organizzato un secondo evento di *team building,* dalla forte utilità sociale, dedicato al primo soccorso aziendale, all'uso del defibrillatore e alle manovre salvavita.

Infine, è stato individuato il nuovo immobile per gli uffici della sede di Roma nel quale ci siamo trasferiti da poche settimane e colgo l'occasione per ringraziare l'Agenzia del Demanio per il prezioso supporto offertoci.

Contributo per il funzionamento dell'Autorità

Passando ora al contributo per il funzionamento dell'Autorità, sin dall'avvio di questa Consiliatura, l'ART si è posta l'obiettivo del massimo contenimento dell'onere contributivo, attraverso, quando possibile, la riduzione dell'aliquota e l'innalzamento della soglia di esenzione.

In dettaglio, relativamente all'annualità 2025, l'Autorità ha abbassato ulteriormente il contributo dovuto dalle aziende regolate portandolo allo 0,045% del fatturato rilevante, per cui la percentuale di parametrazione risulta significativamente inferiore alla misura massima prevista dalla legge (0.1%), e ha innalzato la soglia di esenzione a 7 milioni di euro. Infine, coerentemente con questa impostazione, sono stati ridotti gli oneri amministrativi a carico delle imprese di minori dimensioni in tema di certificazione di bilancio.

In merito alle verifiche degli obblighi dichiarativi e contributivi, fondamentale, di nuovo, è stata l'ormai consolidata collaborazione con il Nucleo *Antitrust* della Guardia di Finanza, grazie alla quale è stato possibile svolgere efficienti attività di accertamento.

Conclusioni

Prima di giungere ai ringraziamenti conclusivi, vorrei condividere alcune riflessioni sul ruolo che l'Autorità di regolazione dei trasporti è oggi chiamata a svolgere, in un contesto sempre più dinamico e complesso.

Il momento congiunturale che stiamo vivendo restituisce, con particolare chiarezza, quanto la funzione del regolatore sia strategica per garantire equilibri, certezze e trasparenza nei rapporti tra operatori, nell'impiego efficiente delle risorse pubbliche e nella tutela dei diritti degli utenti.

Ci avviamo verso l'ultimo biennio dell'attuale Consiliatura, è quindi naturale volgere uno sguardo retrospettivo al lavoro svolto e, al tempo stesso, proiettarci con senso di responsabilità verso le sfide che ci attendono.

Il cammino percorso è stato contraddistinto dall'adozione di nuove misure regolatorie e dalla revisione di quelle esistenti, alla luce delle profonde trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali che hanno inciso sull'assetto originario del settore.

La fase che si apre dovrà essere orientata ad un ulteriore consolidamento dell'azione dell'Autorità, ponendo particolare attenzione all'attività di monitoraggio dell'effettiva attuazione e degli esiti delle misure regolatorie adottate nel corso del tempo.

Monitorare, infatti, non significa soltanto verificare il rispetto delle norme, ma anche accompagnare i processi regolati, interpretarne le evoluzioni, cogliere segnali, criticità e opportunità, per intervenire in modo tempestivo ed efficace.

Nel corso di questo mandato, sto assistendo con soddisfazione alla progressiva maturazione del ruolo dell'Autorità, anche attraverso l'assegnazione di nuove importanti funzioni e competenze.

Innanzi tutto, in molteplici ambiti, si è affermata una crescente consapevolezza dell'importanza di un confronto costruttivo e continuativo, che ha favorito il dialogo tra l'Autorità e i diversi *stakeholder*, spesso contribuendo a prevenire il ricorso alle sedi giurisdizionali.

Ritengo che questo approccio rappresenti un patrimonio da preservare e rafforzare e auspico che possa estendersi anche a segmenti che, ad oggi, si dimostrano ancora poco recettivi a un dialogo aperto con il regolatore.

In tale contesto, va rilevato come le attribuzioni dell'Autorità abbiano conosciuto un significativo ampliamento, anche in ragione degli impegni assunti dal Governo nell'ambito del PNRR. Alcune *milestone* previste dal Piano, infatti, hanno reso necessario un rafforzamento del ruolo regolatorio e di vigilanza, confermando la centralità dell'Autorità quale presidio indipendente a garanzia dell'efficienza, della trasparenza e dell'integrità del mercato.

Tutto questo non sarebbe stato possibile senza l'attenzione e la disponibilità che hanno accompagnato il nostro operato da parte delle istituzioni parlamentari e governative.

Guardando al prossimo futuro, segnalo che sono in corso di predisposizione alcune segnalazioni rivolte al Parlamento e al Governo, che riteniamo di particolare rilievo per l'evoluzione del mondo dei trasporti.

Le nuove iniziative si collocano all'interno di un più ampio percorso di sensibilizzazione delle istituzioni sulle specificità e sulle dinamiche che caratterizzano un settore così articolato, con interessi e priorità spesso diversificati e mutevoli nel tempo, ma che costituisce un asse portante per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Ringraziamenti

Giungendo al termine di questa mia Relazione, desidero rivolgere brevi e sentiti ringraziamenti.

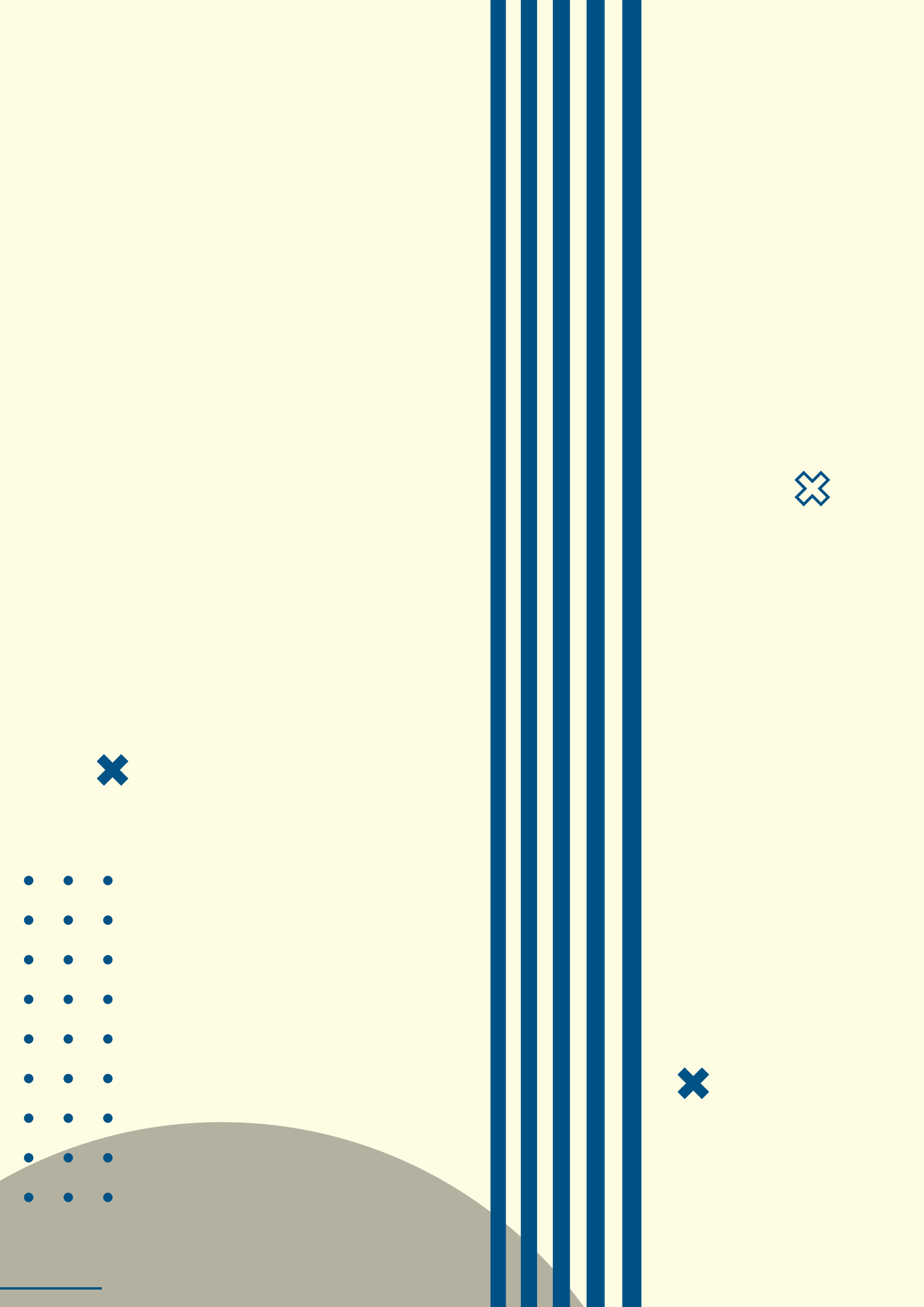
Ringrazio, in primo luogo e per quanto appena illustrato, il Parlamento, la Presidenza del Consiglio e il Governo.
Ringrazio, poi, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, il TAR del Piemonte e del Lazio, l'Avvocatura dello Stato e le altre Autorità indipendenti.
Rivolgo, inoltre, i miei ringraziamenti al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'Economia e delle finanze e al Ministero delle Imprese e del made in Italy.

Il mio ringraziamento va anche alla Regione Piemonte, alla Città di Torino, al Politecnico di Torino, e all'Agenzia del Demanio, a Unioncamere e, ancora, alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri e a tutte le Istituzioni e Università con le quali abbiamo protocolli di collaborazione.

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

Infine, il mio ringraziamento più grande va alle donne e agli uomini che lavorano in ART con competenza e dedizione.

Autorità di Regolazione dei Trasporti

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

Stampa: Stabilimento Tipolitografico
Ugo Quintily SpA www.quintily.it