

**ART, AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI INDIPENDENTE  
PER ASSICURARE GESTIONI EFFICIENTI NEL MERCATO LIBERALIZZATO  
E GARANTIRE LA TUTELA DEI DIRITTI DEGLI UTENTI**

Nicola Zaccheo (\*)

*Abstract:* L'articolo inquadra il ruolo e le funzioni di Art, autorità amministrativa indipendente, il cui compito è quello di attuare un sistema di regolazione *ex ante* e di garanzia *ex post*, che assicuri gestioni efficienti nel mercato liberalizzato e garantisca la tutela dei diritti degli utenti dei trasporti, nell'esercizio del diritto fondamentale alla mobilità delle persone e delle merci, tramite la più ampia apertura alla concorrenza. Nel testo vengono descritte le funzioni dell'Autorità nella regolazione dell'accesso, equo e non discriminatorio, alle infrastrutture di trasporto; nella regolazione dei servizi di trasporto in ambito nazionale, regionale, locale e urbano; nella tutela dei diritti dei passeggeri garantiti dalla normativa europea nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne. All'attenzione del lettore vengono sottoposti anche aspetti critici dell'attuale assetto stabilito per Art, *in primis* l'irrisoria entità delle sanzioni che per legge l'Autorità può irrogare, da cui deriva, come meglio si vedrà nel testo, l'inefficacia dissuasiva e coercitiva del regime sanzionatorio. Sono esposti, infine, gli obiettivi programmatici e strategici di medio-lungo termine che l'Autorità intende perseguire. Tra questi, il completamento della regolazione del settore portuale e, riguardo agli altri settori, quali quello aeroportuale e ferroviario, la verifica dell'efficacia e qualità della regolazione già adottata. A conferma della *mission* dell'Autorità, che pone il cittadino al centro della sua azione, il Presidente di Art indica per il futuro un rafforzamento della tutela dei diritti degli utenti, in particolare, con una intensificazione delle attività volte al miglioramento della salvaguardia dei diritti dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta. L'articolo si conclude con l'affermazione della *vision* dell'Autorità proiettata verso il futuro. Art si affaccia sul mondo delle piattaforme digitali per la mobilità, indispensabili snodi di funzionamento per il sistema intermodale e multimodale dei servizi di trasporto.

*In his article, the President of the Italian Transport Regulation Authority, Nicola Zaccheo, focuses on the role and functions of ART, an independent administrative authority, whose task is to implement a system of ex ante regulation and ex post enforcement, so as to ensure efficient management in the liberalised market and protection of the rights of transport users, in the exercise of the fundamental rights of mobility for persons and goods, through the widest opening up to competition. The article describes the Authority's functions in the regulation of equitable and non-discriminatory access to transport infrastructure, in the regulation of national, regional, local and urban transport services, and in the protection of passenger rights under the EU legislation concerning rail, bus, sea and inland waterway transport. Further it raises critical issues related to the current set-up of the Authority concerning, first of all, the negligible amount of the sanctions that may be imposed by the Authority under the law which causes, as illustrated in the article, the deterrent and coercive ineffectiveness of the sanctioning regime. Finally, the author sets out the medium- to long-term policy and strategic objectives that the Authority intends to pursue. Among these, the completion of the regulatory framework of the port sector and, with regard to other areas, such as airport and rail, the verification of the effectiveness and quality of the regulation already adopted. While confirming the Authority's mission that places the citizen at the heart of its action, the President of ART points to a strengthening of the protection of users' rights in the future, in particular, by intensifying the activities aimed at improving the protection of the rights of passengers with disabilities and reduced mobility. The article*

---

(\*) Presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti-Art.

*concludes with the affirmation of the Authority's forward-looking vision. ART confronts the challenge of digital mobility platforms, which provide indispensable functioning tools for the operation of the intermodal and multimodal system of transport services.*

Sommario: 1. *Inquadramento storico e costitutivo.* – 2. *Ordinamento regolamentare.* – 3. *Ambito di attività.* – 4. *Collegamento interistituzionale di rete.* – 5. *Strumenti e procedure di perseguimento degli obiettivi.* – 6. *Cenni sulla loro efficacia.* – 7. *Modalità di finanziamento e relativa adeguatezza.* – 8. *Criticità.* – 9. *Visione strategica nelle prospettive di medio e lungo termine.*

### 1. *Inquadramento storico e costitutivo*

Le politiche europee dei trasporti perseguono il corretto funzionamento dell'economia di mercato, garantendo, al contempo, l'esercizio delle libertà fondamentali della mobilità delle persone e delle merci, tramite la più ampia apertura alla concorrenza (*level playing field*). In Italia, tali politiche di settore trovano attuazione, in conformità con gli indirizzi del legislatore, attraverso un sistema di regolazione *ex ante* e di garanzia *ex post* definito dall'Autorità di regolazione dei trasporti (Art).

Senza un'adeguata regolazione da parte di istituzioni indipendenti, la liberalizzazione “incontrollata” dei servizi può ingenerare distorsioni, spingendo le imprese ad attuare politiche industriali volte unicamente a massimizzare i margini di profitto, con tariffe non orientate a costi efficienti e a scapito della qualità dei servizi offerti per gli utenti, le imprese e i consumatori.

Nel nostro Paese, il processo di liberalizzazione del settore dei trasporti e della sua regolazione è stato realizzato in fasi successive all'entrata in vigore della l. 14 novembre 1995, n. 481 (1). Infatti, a differenza di altri settori, come ad esempio le telecomunicazioni e l'energia, dove alla liberalizzazione si è accompagnata contestualmente l'istituzione delle relative autorità indipendenti di settore (rispettivamente Agcom e Arera), la nascita dell'Autorità di regolazione dei trasporti è sancita dall'art. 37 del d.l. n. 201/2011 (2).

### 2. *Ordinamento regolamentare*

L'Autorità è un organo collegiale composto da un presidente e due componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere, vincolante e da esprimersi con maggioranza dei due terzi, delle competenti commissioni parlamentari.

La durata della carica è stabilita in sette anni, senza possibilità di rinnovo. I componenti sono scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nel settore.

Per l'attuale consiliatura, con d.p.r. 19 ottobre 2020, registrato alla Corte dei conti in data 27 ottobre 2020, n. 3415 (comunicato in G.U. del 17 novembre 2020), sono stati nominati il dott. Nicola Zaccheo a presidente dell'Autorità, l'arch. Carla Roncallo e il prof. Francesco Parola a componenti della medesima Autorità (3).

---

(1) “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”.

(2) Art. 37 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. “Salva-Italia”), convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, e successivamente modificato dall'art. 36 d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. “Liberalizzazioni”). Art si è costituita formalmente il 17 settembre 2013 ed è entrata nella sua piena operatività il 15 gennaio 2014.

(3) Quanto alle incompatibilità negli incarichi, i componenti dell'Autorità non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza; essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati; ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici; avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza dell'Autorità.

Ogni anno l’Autorità presenta al Parlamento una relazione sull’attività svolta (4).

### 3. Ambito di attività

All’Autorità di regolazione dei trasporti sono assegnate varie funzioni raggruppabili nelle seguenti macroaree: la regolazione dell’accesso, equo e non discriminatorio, alle infrastrutture di trasporto; la regolazione dei servizi di trasporto in ambito nazionale, regionale, locale e urbano; la tutela dei diritti dei passeggeri garantiti dalla normativa europea nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne.

Con riferimento alla *mission* generale dell’Art, merita ricordare quanto efficacemente rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 41/2013, ossia che: “il settore dei trasporti appare resistente più di altri all’ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l’altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell’offerta di servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un’Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori”.

Più specificamente, l’Autorità deve, tra i suoi compiti principali:

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 la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano, anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;

b) definire i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi e verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati di tali criteri;

c) stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico;

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 nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto;

e) definire gli schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni, da inserire nei capitolati delle medesime gare, e stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (5);

---

(4) La relazione è presentata ai sensi dell’art. 37, c. 5, d.l. n. 201/2011, istitutivo della Autorità, nonché ai sensi delle disposizioni di esecuzione della disciplina europea in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario ed effettuato con autobus di cui, rispettivamente, al d.lgs. 17 aprile 2014, n. 70, ed al d.lgs. 4 novembre 2014, n. 169. Entrambi i provvedimenti attribuiscono all’Autorità le funzioni di organismo responsabile del controllo sui diritti degli utenti e prescrivono l’obbligo che essa riferisca annualmente al Parlamento sulle attività svolte nell’ambito della relazione generale. Inoltre, i bilanci consuntivi delle autorità indipendenti, in base all’art. 28, c. 9, l. 28 dicembre 2001, n. 448, sono pubblicati in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze.

(5) L’Autorità di regolazione dei trasporti (art. 37, c. 2, lett. f, d.l. n. 201/2011, come modificato dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50) ha il compito di definire regole generali riferite alle procedure di scelta del contraente per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Inoltre, è stata attribuita all’Autorità la competenza a definire gli schemi dei contratti di servizio per il trasporto pubblico locale con riferimento a quelli esercitati *in house* da società pubbliche o a partecipazione maggioritaria pubblica e per quelli affidati in via diretta. Sia per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati *in house*, l’Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario.

Spetta, infine, all’Autorità, ai sensi dell’art. 27, c. 8-*quinquies*, d.l. n. 50/2017, il compito di definire misure per aggiornare i livelli tariffari delle regioni e degli enti locali che conseguono all’introduzione del nuovo sistema di calcolo

f) verificare che nei bandi di gara per il trasporto ferroviario regionale, non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso a concorrenti potenziali;

g) nel settore del trasporto ferroviario, sentiti il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, le regioni e gli enti locali interessati, definire gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento;

h) svolgere le funzioni di organismo di regolazione per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, definendo i criteri per la determinazione dei pedaggi e per l'assegnazione delle tracce e della capacità e vigilando sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;

i) nel settore autostradale, stabilire, per le nuove concessioni, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con revisione quinquennale. Su tale profilo è intervenuto l'art. 16 del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, che ha esteso le competenze dell'Autorità, comprendendovi anche la regolazione tariffaria delle concessioni in essere. L'Autorità è inoltre competente a definire gli schemi di concessione, da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione, gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni e gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali;

j) nel settore aeroportuale, svolgere le funzioni di Autorità di vigilanza (artt. 71 ss. d.l. n. 1/2012), approvando i sistemi di tariffazione e l'ammontare dei diritti aeroportuali;

k) monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle relative prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti;

l) vigilare ai fini della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, a mezzo di autobus, via mare o per vie navigabili interne.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Autorità ha il potere di:

a) sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti di finanziamento, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici;

b) determinare i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate;

c) proporre all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico e di programma e atti assimilabili, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento;

d) richiedere, a chi ne è in possesso, le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccogliere dichiarazioni da qualunque soggetto informato;

e) svolgere ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione, mediante accesso a impianti, mezzi di trasporto e uffici, se sospetta possibili violazioni della regolazione negli ambiti di sua competenza; durante l'ispezione, avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, può controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e informazioni, apporre sigilli;

f) ordinare la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo opportune misure di ripristino;

---

stabilito dalla medesima disposizione. In materia di trasporto pubblico locale (Tpl), l'art. 21-*bis*, c. 1, d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, ha peraltro rinviato al 2021 l'applicazione delle disposizioni che contemplano la riduzione della quota di ripartizione del fondo nazionale Tpl nel caso di affidamenti con procedure diverse da quelle dell'evidenza pubblica e non conformi alle delibere dell'Autorità dei trasporti.

g) rendere obbligatori gli impegni proposti dalle imprese per la rimozione delle contestazioni avanzate dall’Autorità, applicando, in caso di inottemperanza, una sanzione fino al 10% del fatturato dell’impresa interessata;

h) adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare, in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti;

i) valutare reclami, istanze e segnalazioni presentati da utenti e consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell’esercizio delle sue competenze;

j) favorire l’istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti;

k) irrogare sanzioni amministrative pecuniarie, fino al 10% del fatturato, nei confronti delle imprese che non osservano i criteri per la formazione e l’aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, nonché i criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico; violano la disciplina relativa all’accesso alle reti e alle infrastrutture o le condizioni imposte dalla stessa Autorità; non ottemperano agli ordini e alle misure disposti dall’Autorità;

l) applicare sanzioni amministrative pecuniarie, fino all’1% del fatturato dell’impresa, qualora: i destinatari di una richiesta dell’Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti, incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito; i destinatari di un’ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti;

m) irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per l’inosservanza di propri provvedimenti o per la mancata ottemperanza alle richieste di informazioni a quelle connesse all’effettuazione dei controlli, o nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri. In fase di prima applicazione le sanzioni amministrative sono determinate secondo le modalità e nei limiti di cui all’art. 2 della l. n. 481/1995. L’ammontare riveniente dalle predette sanzioni è destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti, approvati dal Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili;

n) fornire segnalazioni e pareri sulle delibere delle amministrazioni pubbliche e degli enti strumentali circa la congruenza di tali delibere con la regolazione economica.

Funzioni ulteriori dell’Art in ambito ferroviario sono inoltre state previste a seguito del recepimento del c.d. “quarto pacchetto ferroviario”, in particolare dal d.lgs. 23 novembre 2018, n. 139, di attuazione della direttiva 2016/2370/UE sull’apertura del mercato ferroviario e la *governance* dell’infrastruttura ferroviaria.

#### 4. Collegamento interistituzionale di rete

In considerazione dell’autonomia organizzativa, contabile ed amministrativa riconosciuta alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità dall’art. 2, c. 27, l. n. 481/1995, quanto ad Art, dall’art. 37, c. 1, ultimo periodo, d.l. n. 201/2011, l’Autorità ha provveduto a strutturare rapporti interistituzionali, sia in prospettiva internazionale sia in prospettiva nazionale, per lo più su base convenzionale (6).

---

(6) In relazione all’aspetto internazionale, va evidenziato che Art aderisce all’Irg-Rail (“Independent Regulators’ Group – Rail”), rete internazionale che comprende gli organismi di regolamentazione ferroviari indipendenti di trentuno Paesi europei e che è volta a facilitare la reciproca cooperazione, nonché a realizzare la promozione del mercato interno ferroviario. In particolare, l’obiettivo generale del Gruppo è quello di facilitare la creazione di un mercato ferroviario

In una prospettiva nazionale, va invece *in primis* ricordata la sottoscrizione da parte di Art di appositi protocolli di intesa con le altre autorità amministrative indipendenti, le quali, già a termini di legge, sono chiamate a coordinarsi ed a cooperare per specifici aspetti, rilevanti per lo più ai fini del contenimento della spesa pubblica (v. art. 22, spec. cc. 4 e 7, d.l. 21 giugno 2014, n. 90). Tali protocolli di intesa definiscono le modalità della cooperazione tra le parti in materie di interesse comune, cooperazione che – al di là della specificità di ciascun protocollo – si sostanzia: a) nel coordinamento degli interventi istituzionali, anche in ambito internazionale; b) nelle segnalazioni reciproche laddove, nell’ambito di procedimenti di rispettiva competenza, emergano ipotesi di violazione, da parte degli operatori, di norme alla cui applicazione è preposta l’altra autorità sottoscrivente; c) nello scambio di pareri e avvisi, nonché nella elaborazione di segnalazioni, su questioni di interesse comune; d) in iniziative congiunte in materia di *enforcement*, vigilanza e controllo dei mercati (7).

##### 5. Strumenti e procedure di perseguimento degli obiettivi

I procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità, disciplinati da uno specifico regolamento interno del 16 gennaio 2014, in ragione dell’autonomia organizzativa, contabile ed amministrativa dell’Autorità, sono strutturati in modo tale da assicurare, oltre alla trasparenza delle procedure, la più ampia partecipazione degli interessati, nella prospettiva dell’effettiva autoregolazione di settore. La medesima disciplina non si applica invece alle procedure sanzionatorie, che prevedono comunque specifici meccanismi di contraddittorio endoprocedimentale, ed agli atti di autonomia dell’Autorità, anche se, al riguardo, la prassi evidenzia estrema attenzione alle esigenze partecipative.

La forma procedimentale partecipativa si estrinseca diversamente a seconda della tipologia di procedura a cui in concreto afferisce:

a) indagini conoscitive, che sono procedure di natura generale nei settori di competenza, avviate sulla base di una delibera dal consiglio, a cui tutti i soggetti interessati possono partecipare tramite la presentazione di osservazioni, nelle forme previste;

b) elaborazione di atti di regolazione e di indirizzo (art. 37, c. 2, del decreto istitutivo), per i quali l’avvio del procedimento, disposto da delibera consiliare, conduce ad una procedura partecipata aperta agli operatori del settore ed all’adozione di un provvedimento, che si fonda su una motivazione che tiene conto anche delle eventuali osservazioni e proposte ritualmente presentate nel corso della consultazione medesima;

c) procedimenti individuali, disposti a seguito alle risultanze di un’indagine conoscitiva o di un’istruttoria per i quali, laddove siano rinvenuti gli estremi per l’avvio di un procedimento individuale, l’Autorità, con delibera, esercita i propri poteri, comunque – per espressa previsione regolamentare – nel rispetto dei principi del contraddittorio, della partecipazione e della trasparenza.

In generale, l’Autorità impiega il proprio sito *web* istituzionale ed i propri canali *social* sia per garantire idonea pubblicità alle procedure, sia per raccogliere ed elaborare le osservazioni degli operatori.

---

interno unico, competitivo, efficiente e sostenibile in Europa e, in tal senso, l’Irg-Rail funge da piattaforma per la cooperazione, lo scambio di informazioni e la condivisione delle migliori pratiche tra i regolatori ferroviari nazionali.

(7) Altri protocolli disciplinano le modalità di cooperazione, di collaborazione e di scambio di informazioni tra l’Art e soggetti istituzionali investiti di compiti di vigilanza o d’indagine su materie di interesse dell’Autorità (v. i protocolli d’intesa con l’Arma dei Carabinieri dell’8 giugno 2021; con l’Enac del 27 aprile 2021; con l’Agenzia delle dogane e dei monopoli del 14 gennaio 2021; con la Polfer del 13 settembre 2019; con le Capitanerie di porto del giorno 8 luglio 2019; con la Guardia di finanza, il 17 ottobre 2019).

In data 13 gennaio 2022 l’Autorità ha sottoscritto, un protocollo di collaborazione con l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) per l’avvio di una specifica cooperazione volta alla 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, sulla base dell’esperienza maturata dall’Agcom.

L'art. 37, c. 3, lett. g), d.l. n. 201/2011 attribuisce all'Autorità il potere di valutare reclami, istanze e segnalazioni presentati 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, ai fini dell'esercizio delle proprie competenze. Il reclamo inoltrato all'Autorità (in seconda istanza e secondo le modalità previste) attiva, quindi, le verifiche per l'accertamento di possibili violazioni dei diritti dei passeggeri e, eventualmente, per l'adozione delle sanzioni.

Tale sistema sanzionatorio, tuttavia, differisce settore per settore e ciò, come si è detto, dipende *in primis* dall'esistenza di plessi normativi diversi per ciascun sottosettore trasportistico (8).

I regolamenti Ue per la tutela dei passeggeri di navi e autobus hanno accresciuto i diritti dei passeggeri, ma evidenziano delle asimmetrie illogiche e richiedono dei miglioramenti per renderli ancor più efficaci (9). Al riguardo l'Art, con la delibera n. 28/2021, ha adottato "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami", attraverso le quali è stata introdotta un'apposita disciplina sulla trattazione dei reclami, ivi compresi quelli relativi ai biglietti integrati, precisando i canali di presentazione dei reclami, gli elementi minimi degli stessi, l'informazione da assicurare agli utenti sulla relativa proposizione (10).

## 6. Cenni sulla loro efficacia

Il tema dell'efficacia delle delibere aventi contenuto regolatorio dell'Autorità si interseca, *in primis*, con la circostanza di fatto relativa alla naturale storica chiusura dei settori trasportistici – eserciti direttamente dallo Stato tramite aziende autonome, ossia dati in concessione a soggetti operanti in monopolio – all'intervento regolatorio a fini pro-concorrenziali; l'efficacia degli interventi di regolazione può tuttavia essere apprezzata valutando l'intervenuta progressiva apertura al mercato di detti settori (si pensi, ad esempio, a quello ferroviario) (11).

Con riferimento a tale aspetto, l'Autorità, a seguito del procedimento di revisione dei "Metodi di analisi di impatto della regolamentazione nell'Autorità di regolazione dei trasporti" già introdotti con la

(8) I diritti e gli obblighi dei passeggeri del trasporto ferroviario sono attualmente disciplinati a livello europeo dal regolamento (Ce) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, modificato dal regolamento (Ue) n. 782/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, che, sebbene già in vigore, troverà applicazione dal 7 giugno 2023; i diritti degli utenti nel trasporto passeggeri mediante autobus sono disciplinati dal regolamento (Ue) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, mentre i regolamenti Ue n. 1177/2010 e n. 392/2009 mirano a ridurre i disagi per i passeggeri che viaggiano per nave. Tali competenze sono state sancite nell'ordinamento interno, per il trasporto ferroviario, dal d.lgs. 17 aprile 2014, n. 70; per il trasporto con autobus, dal d.lgs. 4 novembre 2014, n. 169; per il trasporto via mare e per vie navigabili interne, dal d.lgs. 29 luglio 2015, n. 129.

(9) Analizzando lo stato di attuazione degli attuali regolamenti europei in materia risulta, infatti, che nel trasporto via mare siano necessari chiarimenti sull'applicazione di alcune disposizioni e soprattutto una maggiore consapevolezza dei passeggeri circa i propri diritti. Anche nel trasporto con autobus, esistono alcuni *gap* del regolamento europeo, quali la limitazione dell'applicazione di molti diritti ai viaggi aventi distanza uguale o superiore a 250 km e la mancata previsione di diritti correlati ai ritardi all'arrivo o ai casi di smarrimento o perdita del bagaglio.

(10) L'Autorità, nel corso del 2021, ha anche avviato la prima campagna di comunicazione istituzionale, sui canali radiotelevisivi Rai, con l'obiettivo di informare i cittadini sui loro diritti di passeggeri quando viaggiano in treno, autobus e nave, e di far conoscere il ruolo dell'Autorità a tutela di tali diritti.

(11) Il tema dell'efficacia della regolazione è stata oggetto di specifica attenzione da parte del legislatore: l'art. 12, c. 1, l. 29 luglio 2003, n. 229, stabilisce infatti espressamente che "[l]e autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione" (le c.d. analisi di impatto della regolazione e verifica di impatto della regolazione sono poi specificamente disciplinate dal d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018).

delibera del 24 novembre 2016, n. 136, ha apportato a tale disciplina le opportune modifiche e integrazioni e approvato il “Regolamento di disciplina dell’Analisi di impatto della regolazione (Air) e della Verifica di impatto della regolazione (Vir)” con la delibera del 22 aprile 2021, n. 54.

In tale ottica, le procedure dell’Air e della Vir sono effettuate per coadiuvare le scelte dell’Autorità e contribuire alla trasparenza delle stesse, offrendo un supporto informativo sia nel corso dell’istruttoria, in merito all’opportunità e ai contenuti dell’intervento di regolazione, sia in esito all’applicazione dei provvedimenti di regolazione adottati, in merito alla perdurante utilità, efficacia ed efficienza degli stessi (art. 2, c. 1, del regolamento) (12).

Anche a tali procedure si applicano le modalità di consultazione precedentemente descritte.

### *7. Modalità di finanziamento e relativa adeguatezza*

Il legislatore ha tendenzialmente uniformato il finanziamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti a quello delle altre autorità indipendenti, che parimenti vedono l’autofinanziamento come modalità esclusiva di copertura dei costi, secondo il modello previsto per quelle di regolazione dei servizi di pubblica utilità (13).

In merito poi alla qualificazione giuridica di tale contributo, è da tener presente che la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 256/2007, ne ha individuato la natura di entrata tributaria, in quanto caratterizzato dalla doverosità della prestazione, dall’assenza di un rapporto sinallagmatico rispetto ai servizi resi, dal collegamento con una spesa pubblica e dal riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (14).

In merito all’inquadramento delle categorie imprenditoriali nei due diversi schemi normativi dei “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati” e degli “operatori economici operanti nel settore del trasporto”, si deve rilevare come l’intervento normativo del 2018 abbia dato vita ad un obiettivo ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione (15). In tal modo – evidenzia il

---

(12) In particolare, l’Air fornisce elementi che permettono di considerare gli effetti sui diversi soggetti destinatari dell’intervento regolatorio dell’Autorità sulla base di indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi (l’Autorità, nella determinazione del proprio intervento, tiene poi conto degli associati oneri, informativi, economici o finanziari, ricadenti sugli operatori economici, sugli utenti dei servizi di trasporto e sulle diverse categorie di destinatari, al fine di renderli commisurati agli obiettivi da conseguire e il meno gravosi possibile). La Vir ha invece lo scopo di analizzare gli effetti già prodotti dall’intervento regolatorio dell’Autorità, valutando il grado di raggiungimento degli obiettivi, e di individuare gli eventuali correttivi da apportare, anche in un’ottica di riduzione degli oneri informativi, economici o finanziari introdotti dalla regolazione.

(13) Cfr. quanto previsto originariamente solo per Arera e Agcom all’art. 2, c. 38, lett. b), l. n. 481/1995, ed esteso poi a Consob, Anac e Covip dall’art. 1, c. 65, l. 23 dicembre 2005, n. 266 e, successivamente, all’Agcm (art. 5-bis del d.l. n. 1/2012).

(14) La legge istitutiva stabilisce che l’onere di funzionamento dell’Autorità gravi sulle risorse proprie acquisite ai sensi dell’art. 37, c. 6, lett. b), del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, ossia sulle risorse acquisite mediante l’accertamento e la riscossione del contributo versato dagli “operatori economici” operanti nel settore del trasporto e per i quali l’Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato di riferimento, l’esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge. Per previsione di legge, tale contributo può essere fissato in misura non superiore all’1 per mille del fatturato derivante dall’esercizio delle attività svolte percepito nell’ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato. Il computo del fatturato è comunque effettuato, sempre per espressa previsione di legge, in modo tale da evitare duplicazioni di contribuzione.

Attualmente, il contributo è fissato allo 0,6 per mille, con soglia di esenzione dal versamento per contributi pari od inferiori ad euro tremila (d.p.c.m. del 14 gennaio 2022).

(15) Fino al d.l. n. 109/2018, infatti, la legge istitutiva si limitava a richiedere la contribuzione solo ai gestori, ossia a soggetti che, in possesso di un titolo abilitativo di tipo concessorio, esercitassero effettivamente queste funzioni in relazione a infrastrutture o servizi direttamente regolati; successivamente, come s’è detto, si è eliminato invece tale discriminazione, riportando entrambe le categorie in un unico concetto unitario, comprendente gli “operatori economici operanti nel settore del trasporto”.

Consiglio di Stato – viene in risalto «la *ratio* centrale della disciplina stessa, che si fonda sul beneficio che le categorie imprenditoriali ricevono dalla regolazione stessa, dove quindi la preminenza del fattore di utilità rende superflua la frammentazione nelle due categorie, fermi restando gli ulteriori presupposti per l’effettiva assoggettabilità a tributo»; pertanto, «dopo la riforma del 2018, ciò che appare necessario appurare, stante la onnicomprensività della nozione soggettiva, è solo la circostanza dell’effettivo avvio nel mercato di riferimento de “l’esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge”, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari» (16).

L’intervento del legislatore ed il consolidamento di tale orientamento giurisprudenziale inducono a ritenere l’adeguatezza e la sostenibilità, nel tempo, del meccanismo di autofinanziamento così definito (17): ciò sia perché il novero dei soggetti tenuto è stato obiettivamente ampliato, sia perché il consolidarsi dell’interpretazione della disposizione avrà un evidente effetto deflattivo sul contenzioso circa la debenza del tributo medesimo.

## 8. Criticità

I profili di criticità emersi nel primo periodo di vita dell’Autorità hanno natura diversa e variegata, dipendendo da circostanze, di fatto e di diritto, assai diverse fra l’altro.

Un aspetto critico molto rilevante, avente natura più propriamente giuridica, è quello concernente l’irrisoria entità delle sanzioni, che, in relazione a più modalità trasportistiche, si palesano del tutto inadeguate, soprattutto in relazione al fatturato medio delle imprese operanti su scala nazionale o europea. Da ciò deriva l’inefficacia dissuasiva e coercitiva del regime sanzionatorio introdotto dal legislatore, regime che, nel rapporto costi/benefici delle imprese, finisce infatti col porsi sul piano della irrilevanza. L’inefficienza, sul piano della deterrenza, dell’impianto sanzionatorio delineato è “aggravata” altresì dalla facoltà riconosciuta agli operatori di avvalersi del pagamento della sanzione in forma ridotta (per un importo pari a un terzo della sanzione stessa) (18) I limiti alle sanzioni pecuniarie pesano gravemente, in particolare con riguardo alla tutela dei diritti degli utenti, tema di attualissimo interesse e centrale nelle strategie dell’Autorità. Un secondo aspetto problematico attiene al fatto che l’Art, complice il ritardo della sua istituzione, ha iniziato ad operare in presenza di un sistema già consolidato di rilascio e rinnovo delle concessioni riguardanti la gestione dei beni pubblici, sistema che non ha adeguatamente garantito, nel tempo, un appropriato livello di tutela e di promozione della concorrenza.

Per quanto concerne, in particolare, la tutela dei consumatori nel trasporto aereo, la stratificazione delle norme nel tempo ha prodotto un quadro regolatorio disomogeneo in cui le competenze sono ripartite tra diversi soggetti pubblici (19). Le ragioni di questo disallineamento vanno probabilmente rinvenute nella circostanza che, all’epoca dell’entrata in vigore del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 69, l’Autorità di regolazione dei trasporti non era stata ancora istituita.

Sarebbe auspicabile, al fine di assicurare una tutela omogenea in favore di consumatori e utenti, che, anche in questo settore, venisse riconosciuto in capo all’Autorità il ruolo di soggetto deputato alla tutela dei diritti degli utenti (20).

---

(16) V., per tutte, Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 5.

(17) V., fra le molte, Cons. Stato, Sez. VI, nn. 259, 260, 261, 1140/2021.

(18) In base a quanto previsto dall’art. 16 della l. n. 689/1981.

(19) La disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento Ce n. 261/2004, che rappresenta, ad oggi, il quadro normativo di riferimento per le principali ipotesi di inadempimento del vettore aereo, è contenuta nel d.lgs. 26 gennaio 2006, n. 69, che, diversamente dagli altri modi di trasporto, designa infatti l’Enac quale organismo responsabile dell’applicazione del regolamento.

(20) Del resto, come già evidenziato, all’Autorità è attribuito il potere di regolazione del contenuto minimo degli specifici diritti anche dei passeggeri del trasporto aereo, attività, quest’ultima, che si pone come fonte secondaria di regolazione rispetto alla normativa primaria prevista dal regolamento Ce n. 261/2004.

### 9. Visione strategica nelle prospettive di medio e lungo termine

L'attuale consiliatura ha individuato obiettivi programmatici e strategici di medio-lungo termine, riguardando anche tematiche di frontiera.

Tali obiettivi vanno dalla valorizzazione del capitale umano e il consolidamento della struttura organizzativa, allo sviluppo ulteriore della rete della collaborazione interistituzionale con altri soggetti pubblici nazionali ed alla promozione, nelle sedi rilevanti, del rafforzamento della cooperazione multilaterale in Europa tra regolatori economici con competenze in diversi ambiti dei trasporti e della mobilità.

Da un punto di vista più strategico, l'attuale consiliatura intende procedere al completamento della regolazione del settore portuale e, riguardo agli altri settori, quali quello aeroportuale e ferroviario, ha intrapreso la verifica dell'efficacia e qualità della regolazione già adottata.

Con riferimento agli obiettivi assunti per il biennio 2021-2022 per il settore autostradale, l'Autorità già ha avviato, con delibera del 7 aprile 2021, n. 77, un procedimento volto all'approvazione di "Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali" (21) e sottoposto la proposta del nuovo schema regolatorio a consultazione pubblica.

Inoltre, riguardo agli obiettivi inerenti il trasporto pubblico non di linea, l'Autorità ha approvato (22) il documento recante le linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per regioni ed enti locali, strumento a disposizione dei soggetti amministrativamente competenti, finalizzato alla individuazione dei contingenti taxi e alla determinazione delle tariffe attraverso criteri metodologici, nonché a monitorare, nel tempo, l'adeguatezza dell'offerta di trasporto pubblico non di linea alla domanda sul territorio e individuare le opportune soluzioni.

Come già anticipato, altro obiettivo centrale in questo avvio di consiliatura è quello relativo al rafforzamento della tutela dei diritti degli utenti, sia attraverso l'ampliamento del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possano esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture, sia attraverso l'intensificazione delle azioni volte al miglioramento della salvaguardia dei diritti dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta (Pmr). Come evidenziato in precedenza, assai critica è la questione dell'irrisoria entità delle sanzioni, del tutto inadeguate e tali da inficiare la funzione dissuasiva e coercitiva del regime sanzionatorio e tradire la stessa "mission" configurata dall'art. 32 del regolamento (Ce) n. 1371/2007, il quale richiede che le sanzioni siano "effettive, proporzionate e dissuasive". L'Autorità ha avuto modo, anche recentemente, di segnalare al Parlamento la necessità di un inasprimento delle sanzioni che, nell'esercizio delle competenze assegnate, ha il potere di irrogare, anche al fine di favorire un maggiore adeguamento della normativa nazionale agli obiettivi e strumenti riconosciuti dal legislatore europeo (23).

L'Autorità ha altresì avviato il 14 aprile 2022 un'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. Per la prima volta in Italia, in oltre 60 anni di concessioni autostradali, l'indagine mira a tutelare in modo concreto gli utenti autostradali su molteplici e reali aspetti del servizio, identificati tenendo conto delle

---

(21) Ai sensi dell'art. 37, c. 2, lett. g), d.l. n. 201/2011.

(22) Con delib. 23 marzo 2022, n. 46.

(23) V. Audizione del Presidente Nicola Zaccheo del 17 febbraio 2022 dinnanzi alla Commissione 10<sup>a</sup> Industria, Commercio, Turismo del Senato, sulla "legge annuale sulla concorrenza". Audizione del Presidente Nicola Zaccheo dell'8 febbraio 2022 dinnanzi alla Camera dei deputati – Commissione parlamentare di inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti, sul tema della "tutela dei consumatori e degli utenti nel comparto dei servizi di trasporto".

peculiari caratteristiche del settore autostradale, ma anche delle segnalazioni degli stessi utenti pervenute all’Autorità (24).

Vista la crescente diffusione della multimodalità dei servizi di trasporto, soprattutto nelle grandi aree urbane, l’Art, in una prospettiva di medio termine, intende definire misure regolatorie volte all’accesso equo e non discriminatorio alle piattaforme digitali che rappresentano lo snodo di funzionamento indispensabile per la stessa intermodalità.

Attualmente, inoltre, è in corso l’implementazione da parte dell’Autorità, di un sistema di procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti o consumatori, nonché di tenuta degli albi dei collegati organismi, coerentemente, peraltro, con le previsioni contenute nel “d.d.l. concorrenza 2021”, in discussione al Senato.

In conclusione, l’attuale consiliatura segue la fase di avvio dell’attività dell’Autorità, nel corso della quale le misure regolatorie di competenza sono state introdotte per la prima volta in un settore peculiare e strutturalmente complesso quale quello dei trasporti. Ad oggi, quindi, sull’Autorità grava il delicato compito di vigilare sul consolidamento della regolazione introdotta che, per le ragioni descritte, è suscettibile di incontrare resistenze e di necessitare di adeguamenti tipici delle fasi successivi alla “prima attuazione”. Questo complesso passaggio sta avvenendo in coincidenza con l’evento di eccezionale gravità determinato dall’emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha interessato in modo particolare il settore dei trasporti, apportandovi sconvolgimenti la cui incidenza si prospetta di carattere strutturale, ai quali si aggiungono gli effetti delle crisi internazionali a livello globale. L’Autorità dovrà, pertanto, accompagnare con la propria attività questi cambiamenti, anche al fine di contemperare gli interventi straordinari adottati a livello nazionale ed europeo in risposta alle crisi in corso, con i compiti di tutela della concorrenza, sviluppo del mercato e gestione efficace ed efficiente delle risorse pubbliche, propri della sua *mission* istituzionale.

\* \* \*

---

(24) Gli ambiti di un possibile intervento regolatorio sono: l’informazione all’utenza autostradale; l’accesso alle aree di servizio e di sosta per gli autotrasportatori; l’accessibilità e la fruibilità delle aree di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta (Pmr); l’assistenza all’utenza autostradale; i disservizi (causati da cantieri, rallentamenti ai caselli e incidenti) che incidono sulla qualità dei servizi autostradali; i servizi di rifornimento di Gnc, Gnl e Gpl sulla rete autostradale; i servizi di ricarica dei veicoli elettrici sulla rete autostradale; i servizi di telepedaggio; il trattamento dei reclami.