



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità  
degli atti normativi**

Osservatorio  
sull'attuazione  
degli atti normativi

**Focus**

# **Relazione annuale dell'Autorità di regolazione dei trasporti**

**XIX legislatura**

**gennaio 2024**

**n. 5**

**Relazioni alle Camere**



## *INDICE*

L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO.....	5
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO .....	5
I PRINCIPALI CONTENUTI DELLA RELAZIONE .....	7
OSSERVAZIONI .....	9



## L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO

---

L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è stata istituita dall'articolo 37 (*“Liberalizzazione del settore dei trasporti”*) del decreto-legge n. 201 del 2011<sup>1</sup>, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481. L'Autorità è competente, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione, nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. In base al comma 5 dell'articolo 37, l'Autorità riferisce annualmente alle Camere *“evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire”*.

La X Relazione annuale ([Doc. CCXVI, n. 1](#)) è stata trasmessa alle Camere il 17 ottobre 2023 ed è stata assegnata in Senato alla 8<sup>a</sup> Commissione permanente. Oltre a descrivere l'attività regolatoria svolta nel periodo compreso tra il 16 giugno 2022 e il 30 giugno 2023, la Relazione traccia un bilancio del primo decennio di attività dell'Autorità<sup>2</sup>, illustrando gli effetti della regolazione economica sui mercati di riferimento e le criticità che ostacolano il pieno dispiegarsi dei poteri previsti dalla legge.

## IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

---

In base all'articolo 37, comma 2, lettere *a), b), c), d) ed e)*, del decreto-legge n. 201 del 2011, l'ART ha il compito di garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità di passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti, e porti, ad esclusione dell'autotrasporto merci; di definire i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori, verificando la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri in questione; di stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da obblighi di servizio pubblico e di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie.

L'assetto iniziale delle competenze dell'ART è stato oggetto di varie modifiche. Innanzitutto, con riguardo al **settore autostradale**, l'articolo 16 del decreto-legge 28

---

<sup>1</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>2</sup> Il primo Consiglio dell'ART, composto dal Presidente e da due componenti, che restano in carica per sette anni, è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2013 e si è insediato a Torino il 17 settembre 2013.

settembre 2018, n. 109<sup>3</sup>, ha esteso le competenze dell’Autorità, già previste per le nuove concessioni, anche agli aggiornamenti o alle revisioni delle convenzioni autostradali vigenti, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica.

Nel **settore portuale**, con le Linee guida adottate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti n. 110 del 21 aprile 2023, sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine<sup>4</sup>, è stato conferito all’Autorità un ruolo nella definizione degli schemi dei piani economico-finanziari dei concessionari portuali, anche al fine della determinazione di una durata congrua delle concessioni. Tali Linee guida sono state incluse tra gli adempimenti necessari al conseguimento della Milestone M3C2-2, abilitante l’erogazione della terza rata del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>5</sup>.

Ulteriori competenze sono state attribuite all’ART dall’articolo 10 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>6</sup>, che ha affidato all’Autorità la gestione delle procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti o consumatori. Infine, con l’articolo 20, comma 1, del decreto-legge n. 104 del 2023<sup>7</sup> è stata soppressa la competenza dell’ART nel **settore dell’autotrasporto merci**.

L’articolo 37, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 conferisce ad ART funzioni specifiche in tema di accesso alle infrastrutture nei singoli ambiti di trasporto.

Più precisamente, nel **settore delle concessioni autostradali**<sup>8</sup>, ART stabilisce sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell’indicatore di produttività *x* a cadenza quinquennale. Definisce, inoltre, gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione e gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni, nonché gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

Nel **settore aeroportuale**, l’ART svolge le funzioni di autorità di vigilanza<sup>9</sup> in materia di diritti aeroportuali, approvando i sistemi di tariffazione<sup>10</sup>. In questo ambito, l’ART svolge le funzioni di vigilanza anche con riferimento ai contratti di programma in deroga alla

---

<sup>3</sup> Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130.

<sup>4</sup> Regolamento approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, del 28 dicembre 2022, n. 202, in attuazione dell’articolo 5 della legge 5 agosto 2022, n. 118, «Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021».

<sup>5</sup> Cfr. pag. 23 della Relazione.

<sup>6</sup> Legge 5 agosto 2022, n. 118.

<sup>7</sup> Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136.

<sup>8</sup> Articolo 37, comma 2, lettera *g*), del decreto-legge n. 201 del 2011.

<sup>9</sup> Istituita dall’articolo 71, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali.

<sup>10</sup> Articolo 37, comma 2, lettera *h*), del decreto-legge n. 201 del 2011.

disciplina vigente, stipulati dall'Ente nazionale per l'aviazione civile e le società di gestione dei sistemi aeroportuali di Roma e di Milano e dell'aeroporto di Venezia<sup>11</sup>.

Con riguardo all'**accesso all'infrastruttura ferroviaria**, ART svolge le funzioni di organismo nazionale di regolamentazione ai sensi della direttiva 2012/34/UE<sup>12</sup>, definendo i criteri per la determinazione dei pedaggi e per l'assegnazione delle tracce e della capacità e vigilando sulla loro corretta applicazione<sup>13</sup>.

Con particolare riferimento al **servizio taxi**, all'Autorità è attribuito il compito di monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, 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<sup>14</sup>.

Nel **settore del trasporto pubblico locale**, l'ART definisce gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei contratti di servizio di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare medesime e stabilisce i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, assicurando che non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano, ad esempio nel settore del trasporto ferroviario regionale, l'accesso al mercato a concorrenti potenziali; definisce, inoltre, gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica, nonché per quelli affidati direttamente. Per i bandi di gara e per i contratti di servizio esercitati *in house* o affidati direttamente, l'ART determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario<sup>15</sup>.

Per l'esercizio delle sue competenze, l'ART si avvale dei poteri definiti dal comma 3 dell'articolo 37. L'ART svolge, infine, le funzioni di organismo nazionale responsabile della corretta applicazione dei Regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri che viaggiano a bordo di treni<sup>16</sup>, autobus<sup>17</sup> e navi<sup>18</sup>.

## I PRINCIPALI CONTENUTI DELLA RELAZIONE

---

La Relazione è articolata in quattro parti. Nella parte prima sono descritti i risultati più significativi ottenuti dall'Autorità nell'esercizio delle competenze attribuite dalla legge istitutiva, nonché di quelle conferite con le modifiche intervenute successivamente. Segue,

---

<sup>11</sup> Così come previsto dall'articolo 17, comma 34-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

<sup>12</sup> Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico.

<sup>13</sup> Articolo 37, comma 2, lettera *i*), del decreto-legge n. 201 del 2011.

<sup>14</sup> Articolo 37, comma 2, lettera *m*), del decreto-legge n. 201 del 2011.

<sup>15</sup> Articolo 37, comma 2, lettera *f*), del decreto-legge n. 201 del 2011.

<sup>16</sup> L'articolo 24-*bis* del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 103, ha incrementato, in attuazione del Regolamento (UE) n. 782/2021 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, i poteri sanzionatori attribuiti all'Autorità di regolazione dei trasporti al fine di garantire un'effettiva tutela dei diritti degli utenti.

<sup>17</sup> ART è responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

<sup>18</sup> ART è responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.

nella parte seconda, la descrizione analitica delle attività svolte dall’Autorità nel periodo compreso dal 16 giugno 2022 al 30 giugno 2023, che tiene conto degli sviluppi maturati nel decennio in ciascun settore. La parte terza della Relazione contiene i dati economici inerenti alle diverse modalità di trasporto e relativi servizi e infrastrutture, organizzati in considerazione della loro rilevanza per le finalità della regolazione. Da ultimo, nella parte quarta sono raccolte le decisioni, sia delibere che pareri, adottate dall’Autorità nel periodo di riferimento.

Risulta di particolare interesse la prima parte della Relazione, nella quale sono illustrate le principali misure regolatorie adottate e i *“risultati che la spinta liberalizzatrice posta in essere dall’operato dell’ART nel primo decennio di attività ha fatto registrare”*<sup>19</sup> nei diversi ambiti del trasporto sia di merci che di passeggeri. Con riguardo al trasporto ferroviario di passeggeri, la Relazione attesta gli esiti, in termini di maggiore e migliore offerta, conseguenti alla liberalizzazione del trasporto ad alta velocità, che ha visto l’ingresso di un secondo operatore nel mercato di riferimento. Rispetto alla regolazione economica delle concessioni autostradali, l’estensione della competenza dell’ART anche agli aggiornamenti e alle revisioni delle convenzioni autostradali vigenti che comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica ha consentito l’adozione di specifiche misure. È stato introdotto, in particolare, un nuovo sistema tariffario di pedaggio autostradale mediante il quale si è inteso assicurare *“la correlazione delle tariffe alla effettiva realizzazione degli investimenti ed ai livelli di servizio effettivamente offerti e si è previsto di restituire all’utenza, tramite proporzionate riduzioni tariffarie, parte dei ricavi generati dal traffico eccedente le previsioni. Tutti questi fattori hanno contribuito a sortire un effetto diretto sul contenimento dei costi per l’utenza”*.<sup>20</sup>

Risultati concreti dell’azione dell’ART si sono registrati anche nel settore dell’accesso alle infrastrutture aeroportuali, con l’introduzione di un sistema di modelli di regolazione idoneo ad assicurare il rispetto dei principi che sono alla base della normativa europea concernente i diritti aeroportuali<sup>21</sup>, ovvero la correlazione ai costi, la trasparenza, la pertinenza, la ragionevolezza, l’obbligo di consultazione degli utenti aeroportuali, la non discriminazione, nonché l’orientamento alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con caratteristiche infrastrutturali, di traffico e *standard* di servizio reso comparabili<sup>22</sup>. Secondo un’analisi effettuata dall’Autorità, a seguito dell’applicazione dei modelli di regolazione adottati il valore medio del “costo a volo unitario” è significativamente più basso (circa il 30 per cento) negli scali che avevano applicato i modelli rispetto agli scali che non li avevano ancora applicati e il traffico nei primi è cresciuto in media percentuale significativamente più elevata (circa il quadruplo)<sup>23</sup>.

Nei primi dieci anni di attività, l’ART si è concentrata anche sulla regolazione economica dei servizi di trasporto *“al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di efficienza delle gestioni e di riduzione della spesa pubblica, della qualità dei servizi erogati e*

---

<sup>19</sup> Cfr. pag. 19 della Relazione.

<sup>20</sup> Cfr. pag. 16 della Relazione.

<sup>21</sup> Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali.

<sup>22</sup> Cfr. art. 80 del decreto-legge n. 1 del 2012.

<sup>23</sup> Cfr. pag. 20 della Relazione.

*della contendibilità degli affidamenti”<sup>24</sup>. Al riguardo, con particolare riferimento al settore marittimo, la Relazione indica come esempio del positivo impatto dell’azione regolatoria dell’ART il caso della convenzione stipulata fra la società Compagnia italiana di navigazione Spa e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per l’esercizio dei servizi di collegamento marittimo in regime di pubblico servizio con le isole maggiori e minori. In questa circostanza, “in esito alla verifica di mercato effettuata dall’ART è emerso che su dieci collegamenti, solo per sei di essi sussistevano ancora le condizioni per l’imposizione di obblighi di servizio pubblico. Di conseguenza, per quattro collegamenti si è pervenuto alla liberalizzazione dei relativi servizi, essendosi esaurite le condizioni che avevano portato l’ente affidante a imporre OSP ed erogare compensazioni a copertura degli stessi. L’intervento dell’ART ha consentito un risparmio di risorse pubbliche pari a circa cinquanta milioni di euro, pur mantenendo la garanzia della continuità territoriale con le isole maggiori e minori, definita sulla base delle esigenze di servizio pubblico rilevate dall’ente affidante”<sup>25</sup>.*

Nella parte seconda della Relazione sono elencati i principali atti di regolazione economica adottati dall’Autorità nel periodo compreso tra il 15 giugno 2022 e il 30 giugno 2023. Tra questi si segnalano l’adozione dei nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali per tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale<sup>26</sup>; la definizione degli schemi dei bandi di gara ai quali devono attenersi i concessionari autostradali per l’affidamento in sub-concessione dei servizi di distribuzione carburanti, di ristorazione e di ricarica elettrica collocati lungo la rete autostradale nazionale<sup>27</sup>; l’approvazione della “Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell’articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”<sup>28</sup>; la revisione della delibera n. 96/2015, recante i criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria<sup>29</sup>.

## OSSERVAZIONI

---

A dieci anni dalla scelta del Legislatore di istituire un’autorità indipendente con competenze di regolazione economica *ex ante* e di vigilanza *ex post* nel settore dei trasporti, la Relazione dell’Autorità offre non solo un quadro dettagliato delle attività svolte, ma anche un’analisi dell’impatto delle misure adottate. La realizzazione degli obiettivi di apertura alla concorrenza e di tutela degli utenti risulta, tuttavia, difficoltosa a causa sia dell’incompletezza delle procedure che della frammentazione delle competenze.

Sotto il profilo dell’incompletezza delle procedure, nel settore autostradale, secondo quanto riferito nella Relazione, l’*iter* amministrativo per il recepimento della regolazione dell’ART si è concluso soltanto per quattro<sup>30</sup> delle ventitré concessioni per cui l’Autorità ha definito il sistema tariffario. Per le convenzioni autostradali vigenti, infatti, l’applicazione del

---

<sup>24</sup> Cfr. pag. 21 della Relazione.

<sup>25</sup> Cfr. pag. 21 della Relazione.

<sup>26</sup> Delibera n. 38 del 2023.

<sup>27</sup> Delibere n. 130 del 2022 e n. 1 del 2023.

<sup>28</sup> Delibera n. 21 del 2023.

<sup>29</sup> Delibera n. 95 del 2023.

<sup>30</sup> Asti-Cuneo, SATAP A4 Torino – Milano, ASPI e Tangenziale Esterna S.p.A.

sistema tariffario dell'ART è subordinata a variazioni o modificazioni al piano degli investimenti, ma il termine per l'aggiornamento dei piani economici finanziari è stato prorogato, da ultimo, al 31 dicembre 2024<sup>31</sup>. Analogamente, nel settore portuale, l'esercizio in concreto da parte dell'ART delle competenze conferite in materia di concessioni di aree e banchine è subordinato alla conformazione, da parte delle Autorità di sistema portuale, delle valutazioni funzionali all'espletamento delle procedure di selezione e di rilascio delle concessioni ex articolo 18 della legge n. 84 del 1994<sup>32</sup> alle Linee guida adottate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti n. 110 del 2023.

Sotto il profilo della frammentazione delle competenze, nel settore del trasporto aereo, diversamente dalle altre modalità di trasporto, la funzione di organismo competente a vigilare sull'osservanza delle disposizioni in materia di tutela dei diritti dei passeggeri<sup>33</sup> non è stata attribuita all'ART, che non era stata ancora istituita al momento dell'attuazione della normativa europea di riferimento, bensì all'Ente nazionale aviazione civile. La tutela dei diritti dei passeggeri risulta dunque assegnata a due enti diversi, circostanza che appare anomala anche in considerazione dell'attribuzione all'ART del potere di regolazione del contenuto minimo dei diritti dei passeggeri anche nell'ambito del trasporto aereo. Allo stesso modo, nel settore autostradale, dopo l'istituzione dell'ART e l'attribuzione delle competenze in materia di aggiornamento o revisione delle convenzioni autostradali che comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti, il ruolo di supporto tecnico e valutazione indipendente affidato al Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) ai fini dell'adozione delle decisioni relative ai sistemi tariffari da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) appare almeno parzialmente superato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, potrebbe essere opportuno un intervento normativo volto a razionalizzare e completare le funzioni regolatorie nel settore dei trasporti. In tale ottica, appare utile ricordare che secondo gli impegni definiti dalla Milestone M1C2-11 del PNRR, la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, da approvare entro il 31 dicembre 2024, dovrà assicurare l'affidamento delle concessioni autostradali mediante procedure ad evidenza pubblica nell'ambito delle quali siano rispettate le misure regolatorie dell'ART relative alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte, alle tariffe e alla tutela dei diritti degli utenti, nonché agli schemi dei bandi per le gare cui sono tenuti i concessionari autostradali.

---

<sup>31</sup> Art. 8, comma 9, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi.

<sup>32</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante riordino della legislazione in materia portuale.

<sup>33</sup> Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.





Senato della Repubblica

### **Servizio per la qualità degli atti normativi**

Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi

Cons. Lorella Di Giambattista

tel. 06 6706 3437

email [quan@senato.it](mailto:quan@senato.it)

Ha collaborato la dott.ssa Celeste Mondera, nell'ambito di un tirocinio presso il Servizio per la qualità degli atti normativi

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.