

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

- il set di informazioni che gli Enti Affidanti sono tenuti a rendere disponibili nelle varie fasi della procedura, al fine di favorire la massima partecipazione dei potenziali contendenti, già presente e integralmente mutuato dall'originaria Delibera ART n. 49/2015, che rappresenta un consolidato punto di riferimento in termini di trasparenza procedurale e *level playing field* di tutti gli operatori del settore;
- i *key performance indicator* (KPI) che gli Enti Affidanti devono utilizzare per monitorare gli obiettivi di efficienza ed efficacia del contratto di servizio, al fine di garantire il progressivo miglioramento delle prestazioni, anche a beneficio degli utenti finali.

La Delibera ART n. 49/2015 è stata recentemente richiamata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nell'ambito del procedimento avente ad oggetto la denuncia della Provincia di Bolzano con la quale lamentava che SAD S.p.A, operatore di trasporto locale, non aveva trasmesso entro i termini previsti tutte le informazioni relative ad alcuni beni strumentali allo svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale e al personale impiegato (come previsto dalla delibera in parola), necessarie per la predisposizione della documentazione di gara per il nuovo affidamento dei servizi di trasporto pubblico extraurbano di passeggeri su gomma nella Provincia di Bolzano. In esito alle analisi istruttorie, l'AGCM ha concluso che la SAD S.p.A ha posto in essere un abuso di posizione dominante, consistente nel ritardo e rifiuto di fornire informazioni necessarie ai fini della realizzazione della procedura competitiva per il nuovo affidamento dei servizi di trasporto pubblico sopra richiamato¹⁶.

3.1.1.1. Monitoraggio sull'applicazione della Delibera n. 49/2015

La revisione della Delibera ART n. 49/2015 è stata avviata in relazione, e in coerenza, con i seguenti mutamenti del panorama legislativo vigente:

- a livello europeo: Regolamento (CE) n. 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016, che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri;
- a livello nazionale: nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; artt. 27 e 48 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 e ss.m.ii.), contenenti rispettivamente "*Misure sul trasporto pubblico locale*" e "*Misure urgenti per la promozione della concorrenza e la lotta all'evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale*"; il decreto, oltre a significative modifiche al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, prevede specifico ampliamento delle funzioni regolatorie dell'Autorità in materia di procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico (anche con la modifica dell'articolo 37, comma 2 – lettera f), del d.l. n. 201/2011).

Si segnala, altresì, che il legislatore nazionale aveva previsto che a partire dal 2018 (art. 27, comma 2, lett. d) del d.l. n. 50/2017) si applicasse una riduzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultassero affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ovvero ancora non ne risultasse pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti adottate ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del d.l. n. 201/2001, qualora bandite successivamente all'adozione delle predette delibere. Tale disposizione è stata successivamente modificata dal decreto-legge n. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 dicembre 2018, n. 136 il quale ne ha rinviato l'applicazione al 2021, e ha chiarito, altresì, che, in ogni caso, non si applica ai contratti di servizio affidati in conformità alle disposizioni, anche transitorie, di cui al Regolamento (CE) n. 1370/2007 e alle disposizioni normative nazionali vigenti.

¹⁶ A516 - Gara affidamento servizi TPL Bolzano – Provvedimento n. 27635 (AGCM: Bollettino n. 17 del 29 aprile 2019).

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Inoltre, ulteriore impulso alla revisione della Delibera ART n. 49/2015 è stato offerto dagli esiti delle attività di monitoraggio dei nuovi affidamenti e dei contratti di servizio oggetto di revisione, (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della richiamata delibera) e, in generale, delle attività di analisi del mercato effettuate dall'Autorità con riferimento alle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri, effettuati su strada (ambito urbano, suburbano, extraurbano) e per ferrovia (ambito regionale).

Box 4. Revisione della Delibera ART n. 49/2015: schemi di riferimento della Delibera ART n. 143/2018

Nell'ambito del procedimento, negli annessi all'atto di regolazione in consultazione della Delibera ART n. 143/2018 sono contenuti gli strumenti operativi messi a disposizione dall'Autorità agli Enti Affidanti, con particolare riferimento a:

- Annesso 2, prospetti 1 e 2: gli schemi riportano in forma tabellare il **contenuto minimo dei contratti di servizio**, da adottare rispettivamente per il trasporto ferroviario e per i servizi su strada; sono previste specifiche sezioni dedicate a illustrare i diversi aspetti tecnico-operativi, economici, qualitativi; per ogni sezione sono identificati i contenuti minimi e ne è fornita un'essenziale declinazione, da sviluppare all'interno del contratto;
- Annesso 3: gli schemi costituiscono il riferimento univoco per le Imprese Affidatarie da adottare ai fini della **contabilità regolatoria** dei servizi di trasporto su strada; per ciascun contratto di servizio interessato, sono predisposti schemi di conto economico, stato patrimoniale ed elenco del personale, prevedendo modelli semplificati da utilizzare in caso di contratti di minor valore economico (fino a 1 M€/anno);
- Annesso 4: il modello di **matrice dei rischi** proposto deve essere adottato dall'Ente Affidante per individuare e allocare i rischi pertinenti al servizio interessato, con riferimento all'ambito operativo della domanda e dell'offerta e agli altri rischi legati alla normativa, ai possibili contenziosi, alle relazioni industriali, al modello gestionale/organizzativo dell'affidatario, all'assetto finanziario, all'ambito socio-ambientale e ad eventuali cause di forza maggiore;
- Annesso 5: gli schemi di **piano economico-finanziario (PEF)** riportati disciplinano distintamente le voci di costo, ricavo ed eventuali investimenti che caratterizzano gli affidamenti sia dei servizi di trasporto ferroviario, che dei servizi su strada; essi sono utilizzati sia dall'Ente Affidante, per la redazione del PEF simulato, sia (in caso di gara) dall'operatore partecipante per definire il proprio PEF di gara; il modello proposto si articola in un insieme modulare di schemi;
- Annesso 6: per ogni fase della procedura di affidamento (pre-informazione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento (CE) 1370/2007, bando di gara o lettera di invito, disciplinare di gara e *data room*) è riportato il **set informativo minimo** che l'Ente Affidante deve poter disporre e mettere a disposizione a beneficio di tutti i potenziali contendenti interessati; in funzione di ciascuna fase, sono individuati i dati/informazioni essenziali con riferimento ad esempio a: le caratteristiche quali-quantitative dei servizi oggetto di affidamento, i relativi beni strumentali e, in particolare, quelli considerati essenziali/indispensabili, gli obblighi di servizio previsti e le correlate compensazioni (pubbliche), le condizioni "storiche" di prestazione del servizio interessato in termini di domanda, ricavi, *performance* qualitative e personale impiegato, le tariffe adottate/da adottare;
- Annesso 7: in apposita tabella è riportato l'elenco e la descrizione degli **indicatori di prestazione (key performance indicator - KPI)** applicabili ai servizi su strada; in analogia con quanto già disciplinato nella citata Delibera ART n. 120/2018 per i servizi ferroviari regionali, il set costituisce il riferimento (minimo) che l'Ente Affidante deve adottare al fine di monitorare adeguatamente gli obiettivi di efficienza ed efficacia individuati nell'ambito del contratto di servizio.

3.1.2. Definizione dell'ambito di servizio pubblico e modalità più efficienti per finanziarlo

La Delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 ha definito la "metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento". Con tale intervento regolatorio, l'Autorità definisce i criteri metodologici per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico che si configurano come sistemi compositi di servizi di trasporto pubblico di persone, anche di diverse modalità e tipologie, funzionali

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

a soddisfare gli obblighi di servizio pubblico e, in generale, le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, anche senza compensazione diretta degli operatori.

La delibera disciplina le modalità per definire gli OSP e per individuare la relativa copertura finanziaria, nonché i criteri per l'identificazione dei lotti, il cui dimensionamento influenza sensibilmente sia l'esito di gara, sia le *performance* del servizio oggetto di contratto di servizio, indipendentemente dalla tipologia di procedura prescelta per l'affidamento (gara, affidamento diretto o *in house*).

Il Soggetto Competente, al fine di garantire la massima trasparenza sulle scelte effettuate, illustra e motiva le opzioni di finanziamento degli OSP e i fattori di mercato considerati per il dimensionamento dei lotti da affidare in una apposita relazione pubblicata sul sito *web*. In caso di affidamento di servizi di trasporto ferroviario essa è trasmessa all'Autorità ai fini dell'acquisizione di un parere, prima della pubblicazione del bando di gara o dell'invio della lettera di invito o prima dell'atto di affidamento diretto o *in house*. In caso di affidamento diretto o *in house* la relazione deve contenere anche gli elementi emersi nel corso della consultazione dei soggetti interessati.

L'attività di monitoraggio condotta sulle procedure di affidamento in corso, con specifico riferimento all'applicazione di questo insieme di misure, ha consentito di rilevare, nel caso di alcune Regioni, negoziati in corso per l'affidamento del servizio di trasporto ferroviario regionale. Pertanto, in ottemperanza a quanto previsto dalla citata delibera e indipendentemente dalla procedura di affidamento scelta, tali Regioni sono tenute a predisporre la richiamata relazione.

Il richiamo all'osservanza della Delibera n. 48/2017 è confermato nelle sentenze n. 30 e 31 dell'8 gennaio 2019 del TAR Piemonte. In particolare, la sentenza n. 31/19 riguarda ricorsi depositati da operatori del servizio di trasporto di passeggeri interessati alla procedura di aggiudicazione avente ad oggetto la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale nel Bacino Nord – Est e nel Bacino Sud – Est della Regione Piemonte.

Al riguardo, accogliendo il ricorso e richiamando quanto previsto dall'Autorità nella Delibera ART n. 48/2017 in materia di lotti da aggiudicare, il TAR ha evidenziato l'assenza, nei documenti prodotti dalla Regione Piemonte, di una comprovata attività istruttoria a supporto della preferenza per l'abbinamento dei servizi su ferro e su gomma che ha portato a individuare lotti multimodali. In particolare, il TAR ha evidenziato che non risulta *“sia stata in alcun modo condotta una verifica dei concreti effetti restrittivi della concorrenza che tale soluzione impone (non si evince dagli atti neppure una basilare indagine circa il diverso numero di potenziali concorrenti per i due settori interessati, ferro e gomma), tanto meno risulta che tale effetto sia stato concretamente bilanciato con i benefici attesi; [...] non sono state affatto considerate, in concreto e come indicato dall'ART, le diverse caratteristiche strutturali dei due servizi [...]”*.

3.1.3. Definizione degli schemi dei bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo dei passeggeri

Con la Delibera ART n. 22/2019 del 13 marzo 2019, l'Autorità ha approvato l'atto di regolazione recante misure per la *“definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare”* avviato con la Delibera ART n. 4/2016 del 28 gennaio 2016.

La Delibera ART n. 124/2017 del 19 ottobre 2017, che ampliava l'oggetto del procedimento, al fine di estenderne i contenuti alle ulteriori competenze regolatorie dell'Autorità introdotte dal richiamato d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 aveva inoltre previsto l'applicazione al procedimento della metodologia di analisi di impatto della regolamentazione, di cui alla Delibera ART n. 136/2016 del 24 novembre 2016.

La consultazione pubblica relativa allo schema di atto di regolazione è stata avviata con la Delibera ART n. 89/2018 del 27 settembre 2018. Alla suddetta consultazione hanno partecipato, con (circa 90) osservazioni sulle Misure proposte, sette *stakeholder*, rappresentativi di Enti Affidanti, Imprese di Navigazione e consumatori, nonché, mediante pareri resi sullo schema di atto posto in consultazione, ANAC, AGCM e Commissione Europea, quest'ultima coinvolta in ottemperanza agli obblighi previsti dall'art. 9 del

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992 *“concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)”*.

La Delibera ART n. 22/2019 complementa il quadro regolatorio dei servizi connotati da oneri di servizio pubblico definito dall'Autorità, costituito dalla Delibera ART n. 49/2015 che disciplina i settori della gomma e del ferro, e dalla Delibera ART n. 48/2017, relativa agli ambiti di servizio pubblico e all'individuazione dei lotti di affidamento per tutti i settori, con un atto concernente i servizi di cabotaggio con le isole. Con specifico riferimento al settore marittimo, inoltre, la Delibera ART n. 22/2019 segue la Delibera ART n. 96/2018 recante *“Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico (...)”*.

L'atto di regolazione individua regole, metodologie e criteri relativamente alle fasi della procedura di affidamento dei *“servizi regolari da, tra e verso le isole”* di cui all'art. 4 del Regolamento n. 3577/92. Tale procedura inizia con la fase propedeutica alla gara, prosegue con la predisposizione del bando di gara fino a pervenire alla stipula delle convenzioni o contratti di servizio e alla loro gestione nella fase esecutiva.

In merito all'ambito oggettivo di applicazione, si evidenzia come nel settore marittimo, l'affidamento di contratti di servizio sia disciplinato dall'art. 4, comma 1, del sopracitato Regolamento n. 3577/92, in base al quale *“uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole”*.

Ai sensi del suddetto art. 4, unicamente il cabotaggio con le isole, così come definito nell'ambito del Regolamento n. 3577/92 e della Comunicazione sull'interpretazione del Regolamento del 22 aprile 2014, può essere oggetto di contratto di servizio in deroga al principio di libera prestazione del servizio e pertanto a esso è circoscritto l'ambito oggettivo di applicazione del provvedimento. Sono conseguentemente esclusi dall'applicazione dell'atto regolatorio i servizi di trasporto costiero che non rientrano nelle tipologie per cui è prevista la deroga alla libera prestazione dei servizi di cui all'art. 4 dello stesso Regolamento, nonché la navigazione interna, ivi inclusa quella lagunare, effettuata in acque diverse da quelle marittime.

La ricognizione normativa effettuata in fase di istruttoria ha inoltre evidenziato come la navigazione interna e la navigazione marittima siano soggette a una disciplina distinta in merito all'intervento pubblico in caso di fallimento di mercato e, pertanto, non possano rientrare nell'ambito applicativo del procedimento in oggetto. Talché, le Misure si applicano ai servizi di trasporto passeggeri, via mare, da, tra e verso le isole, sia di interesse nazionale (collegamenti con le isole maggiori), sia di interesse regionale e locale, anche qualora eserciti unitamente al trasporto merci.

Le Misure del Titolo II e del Titolo III non si applicano agli affidamenti di valore inferiore all'importo delle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35, comma 1, lettere b) e c), del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni. Sono escluse dall'applicazione della Misura 4, avente ad oggetto gli *“obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per l'IN”*, le Imprese di Navigazione titolari di un unico contratto di servizio pubblico di valore inferiore all'importo delle soglie già citate e che non svolgono servizi a mercato. Sempre in relazione all'ambito oggettivo, le Misure contenute nell'atto di regolazione predisposto si applicano agli affidamenti dei servizi tramite gara, con o senza esclusiva, sia in concessione sia in appalto, salvo ove diversamente disposto.

In merito all'ambito soggettivo di applicazione del procedimento, sono tenuti all'applicazione delle Misure dell'atto regolatorio i Soggetti Competenti nelle attività programmatiche, gli Enti Affidanti dei servizi, le Imprese di Navigazione titolari di contratto di servizio.

In relazione all'aspetto temporale, fatta eccezione per la richiamata Misura 4, l'atto si applica in caso di pubblicazione del bando (gare aperte) o invio delle lettere d'invito (procedure ristrette) successivi al 13 marzo 2019, data di entrata in vigore dell'atto regolatorio coincidente con la data di pubblicazione della relativa delibera di approvazione. La Misura 4 in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile si applica invece a partire da tale data, anche ai contratti già in essere.

Tra gli aspetti affrontati nell'atto regolatorio particolare rilevanza assume la disciplina delle attività propedeutiche all'affidamento del contratto di servizio quali:

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

- la definizione delle esigenze di servizio pubblico;
- la verifica del mercato;
- l'identificazione dello strumento di intervento meno restrittivo della libertà degli scambi del settore.

In particolare, la verifica del mercato prevede un'apposita consultazione degli operatori del mercato volta ad appurare la sussistenza di un interesse economico, totale o parziale, alla fornitura del servizio in libero mercato, i cui termini di avvio e conclusione sono comunicati all'Autorità. Gli esiti di tali attività, incluse le motivazioni alla base della scelta dello strumento idoneo al soddisfacimento delle esigenze di servizio pubblico nonché la disponibilità degli approdi ed eventuali vincoli di capacità, sono contenuti in una specifica relazione trasmessa dall'Ente Affidante all'Autorità la quale esprime sulla stessa apposito parere di conformità.

Il Titolo I della Delibera ART n. 22/2019 introduce, inoltre, obblighi di tenuta della contabilità regolatoria e di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività, nonché tra le attività afferenti a diversi contratti di servizio.

Con riferimento alla predisposizione del bando di gara, la suddetta Delibera ART n. 22/2019 disciplina informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara, requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione, criteri di calcolo dei corrispettivi a base d'asta e redazione del piano economico-finanziario (PEF) da parte dell'Ente Affidante, criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione, metodologia per determinare il margine di utile ragionevole, PEF dei concorrenti, termine per la presentazione delle offerte, e criteri di nomina delle commissioni giudicatrici e trasferimento del personale.

Infine, l'atto regolatorio disciplina gli aspetti contenuti nelle convenzioni o contratti di servizio stipulati tra Ente Affidante e Impresa di Navigazione a seguito dell'aggiudicazione di gare per l'affidamento di servizi di cabotaggio con le isole, attraverso la definizione di uno schema contenente la specificazione dei contenuti minimi, con particolare riferimento a modalità di monitoraggio delle prestazioni contrattuali, verifica dell'equilibrio economico-finanziario nell'affidamento in concessione, obiettivi di efficacia ed efficienza e sistema incentivante.

Similmente a quanto previsto per i bandi nel settore ferroviario gli strumenti operativi previsti dall'Autorità e messi a disposizione degli Enti Affidanti nella sopracitata Delibera ART n. 22/2019, descritti nel Box 5, sono:

- il **set di informazioni** reso disponibile dall'Ente Affidante, sia in caso di richiesta di manifestazione di interesse per OSP orizzontali, sia nelle varie fasi della procedura di gara, al fine di favorire la massima partecipazione dei potenziali contendenti, che rappresentano un consolidato punto di riferimento in termini di trasparenza procedurale e *level playing field* per tutti gli operatori del settore;
- gli schemi per la predisposizione del **piano-economico finanziario (PEF)**, supportano l'Ente Affidante nella stima di un corrispettivo congruo da porre a base d'asta, tale da garantire l'equilibrio economico-finanziario per l'intera durata dell'affidamento, nonché i partecipanti alla gara, a verificare la sostenibilità dell'offerta presentata e il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario dei contratti. L'Ente Affidante e l'Impresa di Navigazione dispongono di strumenti omogenei e condivisi, al fine di garantire, anche sulla base di una corretta allocazione dei rischi, l'uso efficiente delle risorse pubbliche connesse all'affidamento del servizio;
- il modello di **matrice dei rischi**, che l'Ente utilizza al fine di allocare i rischi contrattuali, ove opportuno, in capo all'impresa affidataria, e stabilendo di conseguenza in maniera chiara trasparente le condizioni di partecipazione alla procedura e i relativi oneri in capo alle parti nonché definendo il perimetro di variazione del PEF in sede di verifica dell'equilibrio economico-finanziario;
- gli **schemi per la predisposizione dei contratti di servizio**, finalizzati a garantire uniformità di strutturazione e omogeneità dei contenuti (minimi) di riferimento;
- gli **schemi di contabilità regolatoria**, adottati dalle Imprese di Navigazione, volti a superare le asimmetrie informative che gravano sugli Enti Affidanti, con riferimento agli aspetti economici di gestione di ciascuna linea di trasporto marittimo passeggeri soggetta a oneri di servizio pubblico, attraverso l'adozione di strumenti di trasparenza e uniformità di rendicontazione delle voci di costo, ricavo e investimenti.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Box 5. Definizione degli schemi di bandi di gara dei servizi di trasporto marittimo: prospetti di riferimento della Delibera ART n. 22/2019

La Delibera ART n. 22/2019 contiene i seguenti prospetti a disposizione dell'Ente Affidante:

- Prospetti 1 e 2: sia per la fase precedente all'affidamento di contratti di servizio attraverso la richiesta di manifestazioni di interesse per OSP orizzontali, sia per ogni fase della procedura di affidamento è previsto il **set informativo minimo** di cui l'Ente Affidante deve poter disporre e che deve essere messo a disposizione di tutti i potenziali contendenti; in funzione di ciascuna fase, sono individuati i dati/informazioni essenziali. In relazione alla manifestazione di interesse tali informazioni concernono: dimensione e valore del servizio, obblighi di servizio pubblico e dati relativi alla domanda; con riferimento alla fase pre-gara, rilevano inoltre, *inter alia*, il valore indicativo del servizio e le informazioni sul personale. Infine, nei documenti allegati al bando di gara dovranno essere comprese, ad esempio, le informazioni relative alla struttura tariffaria, al contesto e ai mezzi nautici necessari per lo svolgimento del servizio;
- Prospetto 3: gli **schemi di piano economico-finanziario (PEF)** disciplinano distintamente le voci di costo, ricavo ed eventuali investimenti che caratterizzano gli affidamenti dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri; essi sono utilizzati sia dall'Ente Affidante, per la redazione del PEF simulato, sia (in caso di gara) dall'operatore partecipante per definire il proprio PEF di gara; il modello proposto si articola in Conto Economico Regolatorio (Schema 1) e Capitale investito netto a fini regolatori (Schema 2), Calcolo della Compensazione (Schema 3) e Piano Finanziario Regolatorio (Schema 4), cui si aggiunge il Rendiconto finanziario (Schema 5);
- Prospetto 4: il modello di **matrice dei rischi** deve essere adottato dall'Ente Affidante per individuare e allocare i rischi pertinenti al servizio interessato, con riferimento all'ambito operativo della domanda e dell'offerta e agli altri rischi legati alla normativa, alle relazioni industriali, al modello gestionale/organizzativo dell'affidatario, all'assetto finanziario e ad eventuali cause di forza maggiore;
- Prospetto 5: gli schemi riportano in forma tabellare il **contenuto minimo dei contratti di servizio**; sono previste specifiche sezioni dedicate a illustrare i diversi aspetti tecnico-operativi, economici, qualitativi; per ogni sezione sono identificati i contenuti minimi e ne è fornita un'essenziale declinazione, da sviluppare all'interno del contratto;
- Prospetto 6: gli schemi costituiscono il riferimento univoco per le Imprese di Navigazione da adottare ai fini della **contabilità regolatoria** dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri, da redigere in coerenza con il bilancio di esercizio, per ciascuna linea oggetto di contratto di servizio; la contabilità regolatoria è costituita da schemi di conto economico, stato patrimoniale ed elenco del personale.

3.2. L'efficienza dei servizi di trasporto regionale

La legge istitutiva e, in particolare, l'art. 37, comma 2, lett. f) del d.l. n. 201/2011, (come modificata dall'articolo 48, comma 6, lettera b), del d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, stabilisce che l'Autorità determini la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario, che il gestore dei servizi di trasporto ferroviario regionale passeggeri (connotati da oneri di servizio pubblico), deve rispettare, sia per i contratti di servizio affidati direttamente o *in house*, che per quelli affidati tramite gara.

3.2.1. Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale

Il procedimento finalizzato a definire le metodologie e i criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale, è stato avviato con Delibera ART n. 69/2017 del 18 maggio 2017. In esito alla consultazione dei soggetti interessati, avviata con Delibera ART n. 66/2018 del 5 luglio 2018, l'atto di regolazione è stato adottato con la Delibera ART n. 120/2018 del 29 novembre 2018 recante "*Metodologie*

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale". Al procedimento è stata applicata la metodologia di analisi di impatto della regolamentazione approvata con Delibera ART n. 136/2016 del 24 novembre 2016. Alla consultazione hanno partecipato, con (circa 70) osservazioni sulle Misure proposte, 6 *stakeholder*, rappresentativi di Enti Affidanti e Imprese Ferroviarie. La struttura dello schema di atto di regolazione si compone di due Titoli, relativi rispettivamente a metodologie, criteri e procedure per l'efficienza delle gestioni, e a criteri di contabilità regolatoria, preceduti da una Misura introduttiva relativa a oggetto, finalità e ambito di applicazione dell'atto regolatorio.

Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione, le Misure di cui al Titolo I, della delibera in parola, si applicano ai servizi di trasporto regionale ferroviario di passeggeri connotati da OSP, erogati da parte di imprese ferroviarie sulla rete ferroviaria nazionale o interconnessa, oggetto di contratto di servizio affidati secondo tutte le modalità previste dall'ordinamento. Le Misure di cui al Titolo II si applicano anche ai servizi eserciti su rete isolata.

In relazione all'ambito temporale, la delibera si applica a tutti i nuovi affidamenti dei contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale di passeggeri e ai contratti di servizio in essere, in caso di loro sostanziale modifica, qualora:

- si realizzi un significativo scostamento tra il risultato netto previsto dal Piano Economico Finanziario (PEF) e quello a consuntivo (di cui al comma 5, lett. a), Misura 1 della Delibera ART n. 120/2018);
- ricorrano le condizioni per la stipula di atto aggiuntivo di cui al comma 5, lett. b, Misura 1 della Delibera ART n. 120/2018;
- il contratto di servizio preveda, fra le condizioni a presupposto della revisione del contratto, l'adeguamento a disposizioni normative, amministrative o a prescrizioni da parte di Enti o Autorità competenti che comportino nuove condizioni per l'esercizio del servizio.

In ogni caso, decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della delibera, le Misure stabilite dall'Autorità si applicano a tutti i contratti di servizio vigenti. Le Misure sono orientate a garantire l'efficienza e la trasparenza delle gestioni, anche al fine di assicurare un'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni. Funzionali al perseguimento degli obiettivi di trasparenza sono in particolare le Misure sui criteri di contabilità regolatoria, introdotte nell'atto al fine di dotare gli Enti Affidanti e l'Autorità degli strumenti per assicurare l'accessibilità delle informazioni pertinenti ed escludere il rischio di sussidi incrociati.

Il meccanismo individuato dall'Autorità consente di perseguire gli obiettivi di miglioramento dei contratti di servizio a prescindere dalla modalità di affidamento del servizio (con gara, diretto o *in house*). La Delibera ART n. 120/2018 prevede che l'Ente Affidante (Regione, Provincia autonome e Agenzia della mobilità di bacino o regionale) richieda all'Autorità specifici parametri pertinenti al contratto di servizio di cui al comma 4, lett. a), Misura 2 della delibera in parola (Box 6). Entro 15 giorni dal ricevimento della richiesta, l'Autorità fornisce tali parametri di efficientamento pertinenti al contratto di servizio all'Ente richiedente.

Nei casi di affidamenti diretti e *in house*, l'Ente Affidante utilizzerà tali parametri come riferimento per la redazione del Piano Raggiungimento Obiettivi Regolatori (PRO) e del PEF da allegare al contratto di servizio da affidare. In particolare, il PRO individua, per il primo periodo regolatorio, e per i successivi durante tutta la durata dell'affidamento:

- un insieme di indicatori di efficienza e di efficacia (*key performance indicator* - KPI) coerenti con le caratteristiche dell'affidamento e volti a misurare nel tempo le prestazioni nelle diverse aree gestionali e degli investimenti eventualmente previsti;
- i livelli obiettivo di tali indicatori;
- gli indicatori i cui livelli sono interamente o in parte riconducibili all'Impresa Ferroviaria (anche tenendo conto dell'attribuzione dei rischi tra Ente Affidante e Impresa Ferroviaria nell'ambito del contratto di servizio);
- i fattori di contesto che possono influenzare il raggiungimento di tali obiettivi;
- gli investimenti in materiale rotabile e in infrastrutture;
- gli orizzonti temporali di riferimento per il raggiungimento e il monitoraggio di tali obiettivi.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

L'Autorità, ricevuti il PRO e il PEF provvede a inviare all'Ente Affidante eventuali osservazioni nei termini previsti dalla richiamata delibera. Nei casi di affidamenti con gara, l'Ente Affidante utilizzerà, tra gli altri, tali parametri come elementi di riferimento per la predisposizione del PEF a base d'asta (PEF simulato) e la determinazione della base d'asta e dei criteri di aggiudicazione. Attualmente sono 9 i contratti di servizio per i quali i relativi Enti Affidanti (Regione Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Puglia e Toscana), in previsione della stipula di un nuovo contratto, hanno richiesto e ricevuto dall'Autorità i parametri di efficientamento. Tranne la Regione Calabria, le restanti Regioni hanno indicato nei rispettivi avvisi di pre-informazione pubblicati, l'intenzione di affidare i servizi alle seguenti imprese ferroviarie:

- Trenitalia S.p.A. (Regione Basilicata, Campania, Marche e Toscana);
- Ente Autonomo Volturno S.r.l. (Regione Campania);
- Ferrovie del Gargano S.r.l. – linea Foggia-Lucera (Regione Puglia);
- Ferrovie del Gargano S.r.l. – linea San Severo-Peschici (Regione Puglia);
- Ferrotramviaria S.p.A. (Regione Puglia).

Prendendo come riferimento anche i parametri di efficientamento, la Regione Marche ha inoltre trasmesso schemi di PEF e PRO preliminari relativi al nuovo affidamento, sui quali gli uffici hanno richiesto integrazioni e chiarimenti, ai fini del rilascio delle osservazioni di competenza. I valori dei parametri pertinenti al contratto di servizio e gli strumenti operativi messi a disposizione dall'Autorità relativi alla Delibera ART n. 120/2018 e richiesti dagli Enti Affidanti (Box 6) sono:

- il valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo, determinato sulla base della metodologia illustrata nell'Annesso 1 della richiamata delibera, da assumere come riferimento per la fissazione di obiettivi di efficienza, tenendo conto di tutti i fattori di contesto;
- i valori medi, minimi e massimi del set minimo di indicatori (di cui alle Tabelle A e B dell'Annesso 2 della richiamata delibera), riferiti agli ultimi cinque esercizi, ove disponibili, per il contratto di servizio pertinente e per l'insieme dei contratti di servizio considerati nella banca dati dell'Autorità, da assumere come termini di confronto per la fissazione di obiettivi di efficacia ed efficienza.

Box 6. Efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale: parametri e schemi di riferimento della Delibera ART n. 120/2018

Per ogni contratto di servizio da affidare, al fine della determinazione di obiettivi di efficienza ed efficacia, l'Autorità mette a disposizione di Enti Affidanti, sulla base di quanto previsto con Delibera ART n. 120/2018, i valori relativi a specifici parametri pertinenti al contratto di servizio, quali:

- Il valore percentuale relativo al **recupero di efficienza operativa (rappresentato dal costo operativo per treno-km)**, determinato sulla base della metodologia illustrata nell'atto regolatorio nell'Annesso 1, da assumere come riferimento per la fissazione di obiettivi di efficienza;
- I valori medi, minimi e massimi di **indicatori di efficienza relativa sia a costi che a ricavi, efficacia e produttività**, riferiti agli ultimi cinque esercizi, ove disponibili, per il contratto di servizio pertinente e per l'insieme dei contratti di servizio considerati nella banca dati dell'Autorità.

Gli schemi di riferimento forniti dall'Autorità alle Imprese Ferroviarie corrispondono a:

- I formati di **contabilità regolatoria**, costituiti da conti economici, stati patrimoniali, schede tecniche e matrici, da adottare in coerenza con il bilancio di esercizio, per ciascun contratto di servizio gravato da oneri di servizio pubblico. Nel caso in cui l'Impresa Ferroviaria sia titolare di più contratti di servizio, i prospetti di contabilità regolatoria saranno forniti distinguendo tra servizi OSP regionali, OSP nazionali e altre attività. Inoltre, qualora l'Impresa Ferroviaria gestisca i servizi interessati su rete isolata, anche congiuntamente con quelli su rete interconnessa, le componenti economiche e patrimoniali afferenti al contratto di servizio saranno riportate adeguatamente separate, utilizzando i relativi formati di contabilità regolatoria. Ogni anno l'Impresa Ferroviaria compila con modalità telematiche i formati di contabilità regolatoria e dati tecnici relativi all'esercizio precedente entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio, resi disponibili *online* dall'Autorità.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Inoltre, l'Autorità ha predisposto schemi di rendicontazione contabile al fine di superare le asimmetrie informative che gravano sugli Enti affidanti, relativi agli aspetti economici di gestione del contratto di servizio, attraverso l'adozione di strumenti di trasparenza e uniformità di rendicontazione delle voci di costo, ricavo e investimenti.

3.3. Il servizio di taxi e il trasporto pubblico locale non di linea

L'art. 37, comma 2, lett. m) della legge istitutiva dell'Autorità prevede competenze generali in materia di monitoraggio e verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, e competenze specifiche relative al rilascio di parere preventivo a Regioni e Comuni sull'adeguamento del servizio taxi da tali enti prospettato con appositi atti amministrativi. L'attività consultiva si rivolge altresì al Governo, al Parlamento nonché ad altre Autorità. Inoltre, la legge in parola prevede altresì la facoltà per l'Autorità di ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio (art. 37, comma 2, lett. n), in relazione alla disciplina prevista dalla stessa e sopra richiamata.

L'evoluzione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea e il contributo dell'attività consultiva dell'Autorità al Governo e al Parlamento, sono descritti nella sezione 3.3.1.

L'attività istruttoria avente ad oggetto il rilascio di pareri preventivi in merito all'adeguamento del servizio taxi, nel periodo di riferimento del presente Rapporto, ha visto un forte sviluppo come delineato nella sezione 3.3.2. A tal fine, l'Autorità si è dotata di alcuni strumenti, tra i quali si evidenzia la *check-list* contenente gli elementi istruttori essenziali per la redazione dei pareri.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio che ha luogo dopo l'adozione del parere, anche in considerazione della richiamata possibilità di ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio, un ulteriore strumento approntato dall'Autorità è la *check-list* di vigilanza post-parere che contiene le prescrizioni e raccomandazioni previste nel parere reso al Comune. Esso costituisce lo strumento per l'esercizio delle attività di verifica del grado di ottemperanza a prescrizioni e raccomandazioni dell'Autorità.

3.3.1. Evoluzione della disciplina

Alla luce delle ulteriori modifiche normative intervenute, può essere utile ripercorrere brevemente l'evoluzione del quadro giuridico applicabile al settore ed il ruolo attribuito in materia all'Autorità. La normativa di riferimento in materia di servizio taxi è innanzitutto costituita dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), che fornisce la disciplina quadro degli autoservizi pubblici non di linea, demandando a Regioni ed Enti locali quella di dettaglio, per la prestazione del servizio di taxi, la legge prevede il rilascio della licenza da parte delle Amministrazioni Comunali attraverso un bando di pubblico concorso (art. 8).

Le Regioni individuano quindi i criteri cui devono attenersi i Comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e delegano agli Enti locali le relative funzioni amministrative. A loro volta, i Comuni, con propri regolamenti, individuano: il numero e tipo di veicoli da adibire al servizio, le modalità per lo svolgimento del servizio, i criteri per la determinazione delle tariffe, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza.

Con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, qui conversione, il legislatore è intervenuto al fine di rafforzare la concorrenza nell'ambito del servizio taxi, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato e la determinazione delle tariffe, assicurando nel contempo una maggiore efficienza del servizio e livello qualitativo dello stesso. In particolare, l'art. 6 del d.l. n. 223/2006 reca una serie di puntuali disposizioni poste "Al fine di assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità, in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

circolazione delle persone e dei servizi, nonché la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana [...]".

Successivamente, il legislatore è nuovamente intervenuto sul settore del servizio taxi. In particolare, l'art. 37 del d.l. n. 201/2011, nell'istituire l'Autorità di regolazione dei trasporti, ha attribuito alla stessa specifiche competenze in materia, le quali:

- il monitoraggio e la verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti (art. 37, comma 2, lett. m), d.l. n. 201/2011 cit.);
- il rilascio di un parere preventivo alle Regioni e ai Comuni sull'adeguamento del servizio taxi da essi prospettato (art. 37, comma 2, lett. m), d.l. n. 201/2011 cit.), sulla base dei principi di seguito riportati:
 - i. l'incremento del numero delle licenze, ove ritenuto necessario, anche in base alle analisi effettuate dalla Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali;
 - ii. una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
 - iii. una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;
 - iv. il miglioramento della qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale.
- la possibilità di ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio *"con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m)"* sopra riportata (art. 37, comma 2, lett. n), d.l. n. 201/2011 cit.).

Infine, la citata legge n. 21/1992 è stata oggetto di modifica, ad opera dell'articolo 29, comma 1-quater del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, che aveva ridisegnato in larga parte la disciplina dello svolgimento dei servizi di noleggio con conducente prevedendo l'introduzione di una serie di stringenti vincoli a tale attività.

L'operatività della disciplina è stata, tuttavia, subito sospesa dall'articolo 7-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, in considerazione dei timori per la significativa limitazione della libertà di concorrenza nel settore che la sua applicazione avrebbe comportato, fino al 30 giugno 2009, termine successivamente differito fino al 31 marzo 2010.

Successivamente l'articolo 2, comma 3 del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, ha previsto l'emanazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, per la rideterminazione dei principi fondamentali di cui alla legge n. 21/1992, allo scopo di contrastare l'esercizio abusivo delle attività di taxi e di noleggio con conducente e di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale. Tale decreto doveva, altresì, definire gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei comuni, dei titoli autorizzativi.

A tale decreto è stata rimessa anche l'attuazione delle disposizioni sopra richiamate in materia di noleggio con conducente contenute nel decreto-legge n. 207/2008.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Il termine per l'emanazione del regolamento attuativo è stato, tuttavia, più volte prorogato e da ultimo fissato al 31 dicembre 2018 dall'articolo 1, comma 1136, lettera b), della legge n. 205 del 2017. Con tale ultima norma è stata altresì confermata la sospensione dell'efficacia, sempre per l'anno 2018, delle disposizioni del d.l. 207/2008.

Dal 2010 infatti, in assenza di una esplicita sospensione delle norme del d.l. 207/2008 ed in attesa del decreto ministeriale di contrasto al fenomeno dell'abusivismo, si era creata una situazione di incertezza legislativa durante la quale si sono avute pronunce contrastanti in sede giudiziaria: alcuni Tribunali¹⁷ hanno ritenuto applicabili le norme della legge 15 gennaio 1992, n. 21, come modificate nel 2008, in quanto nel corso degli anni era stato differito solo il termine per l'emanazione del decreto ministeriale; altri, di contrario avviso, avevano confermato la sospensione dell'efficacia del provvedimento legislativo¹⁸.

A tal proposito, l'Autorità con l'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità del 21 maggio 2015 aveva rappresentato l'esigenza di ulteriori modifiche alla disciplina del servizio taxi volte ad adeguare il quadro giuridico di riferimento al mutato contesto socio-economico in cui esso opera, a distanza, di ormai molti anni dall'adozione della legge n. 21/1992 sopra citata, anche tenuto conto dei recenti cambiamenti connessi al diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo ai servizi di mobilità (Box 7).

Più recentemente, l'Autorità ha reso un parere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sullo schema di decreto interministeriale recante disposizioni urgenti in materia di disciplina di autoservizi pubblici non di linea, di cui all'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73 (parere ART n. 12/2017 del 15 dicembre 2017) (Box 7).

Da ultimo, è intervenuto il decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 recante *"Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea"*, che, modificando la previgente disciplina, introduce alcuni requisiti e caratteristiche da rispettare nello svolgimento del servizio, sul quale l'Autorità è stata sentita in audizione dinnanzi alla IX Commissione (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) della Camera dei Deputati in data 16 gennaio 2019 (Box 7).

Il richiamato decreto-legge non è stato convertito ed è stato, poi, definitivamente abrogato dall'art. 1, comma 2 della legge 11 febbraio 2019, n. 12 - *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione"*.

In sede di conversione, la sopra richiamata legge n. 12/2019 ha inserito nel d.l. 135/2018 l'art. 10bis che reca alcune modifiche alla legge n. 21/1992 in materia di servizio di taxi e trasporto pubblico locale non di linea.

Tali disposizioni modificano la previgente disciplina ed introducono alcuni requisiti e caratteristiche da rispettare nello svolgimento del servizio, prevedendo, tra l'altro, che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debbano avvenire con il rientro in rimessa.

Particolare rilevanza, in proposito, assume la deroga, prevista al comma 4 bis dell'art. 11 della l. 21/92, che testualmente dispone: *"In deroga a quanto previsto dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione"*.

¹⁷ Cfr. TAR Lazio n. 7516/2012 e n. 3863/2013 e ordinanza cautelare del 5 marzo 2015.

¹⁸ Cfr. Ordinanza cautelare Tar Lazio n. 4859/2014.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Box 7. Evoluzione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea: attività consultiva al Governo e al Parlamento

- **Atto di segnalazione sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità (21 maggio 2015):**

https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/06/Atto-di-segnalazione_signed.pdf

Con l'Atto di segnalazione, l'Autorità ha rappresentato l'esigenza di introdurre alcune specifiche modifiche alla disciplina dei servizi di autotrasporto di persone non di linea, volte ad adeguare il quadro giuridico di riferimento al mutato contesto socio-economico in cui esso opera. In particolare, ha rilevato la necessità di eliminare una serie di vincoli che attualmente gravano sul servizio di taxi, quali, ad esempio, l'impedimento ai titolari di licenza di praticare sconti e il divieto di cumulo di più licenze in capo ai tassisti, aumentando al contempo la libertà nell'organizzazione del servizio, la necessità di rimozione delle restrizioni previste in alcuni atti convenzionali degli organismi di gestione dei c.d. radio-taxi che impongono agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio di riferimento, vietando l'utilizzo di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio. In relazione al servizio di noleggio con conducente, l'Autorità ha rilevato la necessità di eliminare il vincolo per il titolare di autorizzazione di noleggio con conducente del rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio che non consente lo svolgimento dell'attività secondo criteri di efficienza ed economicità. In generale, l'Autorità ha proposto di prevedere obblighi specifici attinenti ai servizi di intermediazione offerti tramite piattaforme tecnologiche, e l'opportunità di una revisione del concetto di "territorialità", proponendo, al riguardo, di rimettere alle regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e noleggio con conducente in ragione della natura economica, culturale e turistica dei territori, nonché delle funzioni amministrative inerenti la fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture.

- **Parere reso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sullo schema di decreto interministeriale, di cui all'art. 2, comma 3, del decreto-legge 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n.73 (Parere n. 12/2017 del 15 dicembre 2017):**

https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Parere-n.-12_2017.pdf

L'Autorità ha rilevato favorevolmente la coniugazione degli obiettivi di contrasto alle pratiche di esercizio abusivo dei servizi taxi e noleggio con conducente con la definizione di indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle Regioni, evidenziando altresì la necessità di un'adeguata valutazione dei fabbisogni di mobilità e una successiva definizione dei livelli di offerta di servizi.

- **Audizione del Presidente dell'Autorità dinanzi alla Commissione IX – Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati recanti "Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea – AC. 1478" (16 gennaio 2019):**

https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/01/AudizioneART-IXCommissioneCamera_16012019.pdf

L'Autorità ha ribadito la necessità di una revisione in radice del richiamato concetto di "territorialità", pur rilevando positivamente l'introduzione della possibilità per il vettore di servizi di noleggio con conducente di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri Comuni della medesima Provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. L'Autorità ha suggerito altresì l'eliminazione dell'obbligo del rientro in rimessa per ogni singolo servizio al fine di superare ingiustificati vincoli all'attività, che generano intuibili inefficienze sul piano economico, ma anche esternalità negative, ad esempio di tipo ambientale, eliminando inoltre le condizioni che sviliscono i benefici derivanti dalla possibilità, introdotta dal decreto-legge esaminato, di prenotare il servizio anche tramite piattaforme tecnologiche o altri sistemi di comunicazione, al fine di promuovere l'immediatezza dell'intermediazione tra domanda e offerta di servizi di mobilità.

3.3.2. Attività consultiva dell'Autorità

Nel periodo di interesse del presente Rapporto, l'attività consultiva dell'Autorità a favore di Comuni e Regioni, consta di 9 pareri (Tabella 5).

Le richieste di parere hanno avuto come oggetto lo schema di un nuovo regolamento comunale per la disciplina del servizio di trasporto non di linea (in particolare, per i Comuni di Grado, Civitavecchia, Perugia,

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Albenga e Imperia), l'incremento del contingente o l'attivazione del servizio taxi (per i Comuni di Lucca e Montepulciano), e l'adeguamento tariffario e riordino tariffe predeterminate (per i Comuni di Perugia e Napoli). Un secondo parere (Parere n. 2/2019) è stato reso al Comune di Albenga in seguito alla verifica dell'ottemperanza al Parere n. 8/2018.

Tabella 5. Pareri adottati dall'Autorità dal giugno 2018 al maggio 2019

<i>N.</i>	<i>Richiedente</i>	<i>N. parere</i>	<i>Data emissione parere</i>
1	Comune di Grado	3/2018	13/06/2018
2	Comune di Civitavecchia	4/2018	26/07/2018
3	Comune di Montepulciano	5/2018	02/08/2018
4	Comune di Perugia	6/2018	13/09/2018
5	Comune di Lucca	7/2018	27/09/2018
6	Comune di Albenga	8/2018	11/10/2018
7	Comune di Napoli	9/2018	25/10/2018
8	Comune di Imperia	1/2019	17/01/2019
9	Comune di Albenga	2/2019	19/04/2019

Fonte: ART.

Al fine dell'emissione del parere preventivo, di cui all'art. 37, comma 2, lett. m) del decreto-legge n. 201/2011, il Comune trasmette all'Autorità la documentazione, gli schemi di atti e le relative analisi qualitative e quantitative comprensivi di istanza di richiesta di parere preventivo. Tali documenti sono esaminati dall'Autorità, per opportuni approfondimenti istruttori, sulla base di una apposita *check-list*, che contiene informazioni circa le caratteristiche demografiche e territoriali, il contingente taxi e NCC, per le modalità organizzative del servizio, e gli aspetti qualitativi del servizio del Comune richiedente.

Sulla base dei pareri resi nel periodo esaminato (Tabella 5) è possibile evidenziare le prescrizioni e raccomandazioni più ricorrenti fornite dall'Autorità nei richiamati pareri (Box 8).

Con riferimento alle tematiche connesse al numero di vetture taxi in servizio (contingente), e, in generale, alla verifica della congruità di tale valore rispetto alle esigenze di mobilità dei cittadini del Comune, l'Autorità ha evidenziato la necessità di prevedere lo sviluppo di apposite indagini per la stima dei fabbisogni della domanda, calcolata in termini di veicoli per fascia oraria, e di una metodologia di supporto che tenga conto di alcune variabili socio-economico-territoriali, quali la presenza di attività economiche, anche turistiche, di *hub* trasportistici come aeroporti e stazioni ferroviarie, di poli attrattori, come ospedali e università.

Per quanto riguarda gli aspetti legati all'organizzazione del servizio, a valle dell'analisi delle modalità di richiesta dello stesso, l'Autorità ha raccomandato di promuovere la diffusione di sistemi innovativi e competitivi che permettano il contatto diretto tra utenti ed esercenti, nonché la raccolta di dati utili per migliorare il livello qualitativo della prestazione. Una raccomandazione comune ai pareri resi ha riguardato la necessità di vigilare affinché la disponibilità dei servizi di radio-taxi, anche tramite piattaforma informatica, non comporti indebite imposizioni agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio gestore del servizio.

Inoltre, l'Autorità ha segnalato ai Comuni come fondamentale l'esigenza di implementare gradualmente un sistema di monitoraggio utilizzando i dati raccolti con i sistemi innovativi di cui sopra. Tale attività di monitoraggio, le cui modalità devono essere recepite nei regolamenti, comunali e sovramunicipali, deve supportare sia la programmazione a breve-medio termine del servizio (organizzazione turni), sia la validazione ed aggiornamento del contingente. Il monitoraggio deve comprendere altresì un'attività di controllo per garantire la corretta ed adeguata applicazione del sistema tariffario.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Con riferimento al taxi ad uso collettivo, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità di attivare il servizio mediante l'avvio di una fase di sperimentazione.

Infine, ove non presente, è stata raccomandata l'istituzione di una commissione consultiva che permetta il confronto con le Associazioni di Categoria maggiormente rappresentative, con gli utenti e le loro associazioni.

In relazione al sistema tariffario, l'Autorità ha raccomandato di adeguare il regolamento con una opportuna descrizione della struttura tariffaria, unitamente ai criteri e frequenza di aggiornamento delle tariffe, che permettano un'adeguata commisurazione delle stesse all'andamento dei costi sostenuti per l'erogazione del servizio.

Inoltre, si è sottolineata la necessità di assicurare la corretta, trasparente e adeguata pubblicizzazione delle tariffe, diffondendo il "tariffario", tradotto in diverse lingue straniere, tramite il sito *web* istituzionale del Comune, o dei Comuni in caso di area sovracomunale, e presso gli *hub* trasportistici (es. stazione ferroviaria), ed i punti di frequentazione turistica.

Una raccomandazione frequente ha altresì riguardato l'opportunità di rendere possibile l'applicazione di tariffe inferiori a quelle massime stabilite dal Comune, destinate, a titolo esemplificativo alle persone con mobilità ridotta.

Con riferimento agli aspetti qualitativi del servizio, l'Autorità ha segnalato come l'opportunità di effettuare periodicamente indagini di *customer satisfaction* e di adottare una carta della qualità contenente *standard* verificabili (ad esempio, caratteristiche dei veicoli taxi, modalità evolute per chiamata e prenotazione) relativi al servizio erogato, integrando opportunamente i regolamenti comunali.

L'Autorità ha inoltre raccomandato interventi volti a favorire lo sviluppo professionale dei tassisti, inserendo nei nuovi regolamenti la conoscenza della lingua inglese tra le materie d'esame previste dai bandi di concorso (attualmente basati spesso solo sulla valutazione dei titoli).

Al fine di evidenziare ulteriori raccomandazioni e prescrizioni, in aggiunta a quanto successivamente sintetizzato nel Box 8 e valido per i pareri resi di cui alla Tabella 5, l'Autorità ha evidenziato, in relazione a ciascun parere rilasciato, che:

- al Comune di **Grado** è stata raccomandata una verifica di fattibilità circa l'introduzione di tariffe predeterminate (già presenti per i natanti, ma non per i veicoli);
- al Comune di **Civitavecchia** è stato raccomandato di attendere l'approvazione del Protocollo di intesa riguardante la disciplina del servizio taxi e NCC nel bacino di traffico comprensoriale di porti ed aeroporti della Città metropolitana di Roma Capitale. Inoltre, valutato positivamente il previsto ricorso ad autorizzazioni temporanee, si è evidenziata la necessità di predisporre un'analisi dei fabbisogni di domanda;
- al Comune di **Montepulciano** pur evidenziando l'opportunità di predisporre le modalità per il futuro eventuale ricorso a licenze temporanee, è stato dato un parere positivo circa l'attivazione del servizio taxi, ed utilizzando il metodo comparativo è stato valutato congruo il contingente iniziale di 5 licenze;
- al Comune di **Perugia** oltre ad alcune indicazioni per la modifica dello schema di nuovo regolamento, è stata evidenziata la mancata correlazione tra l'aumento proposto delle tariffe taxi e l'andamento dei costi di produzione e del costo della vita. Inoltre, apparendo arbitraria la scelta di quali componenti tariffarie assoggettare ad adeguamento e quali no, si è ritenuto di non poter esprimere un parere favorevole con riferimento all'adeguamento proposto;
- al Comune di **Lucca**, è stato espresso parere favorevole limitatamente alla istituzione di 2 nuove licenze taxi per il servizio rivolto a disabili gravi con obbligo di incarozzamento, invitando a una maggiore cautela nella valutazione dell'incremento del contingente come proposto (10 autovetture), in considerazione della carenza delle analisi necessarie, tanto più che proprio la vocazione turistica del Comune suggerisce di adottare altre soluzioni, come per esempio le licenze temporanee e stagionali, maggiormente rispondenti ad un'articolazione temporale della domanda (picchi di domanda). Successivamente al parere ricevuto, il Comune di Lucca ha pubblicato in data 20 marzo

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

2019 un bando di concorso riguardante l'emissione di 8 nuove licenze taxi (in luogo delle 10 inizialmente previste), senza richiedere preventivamente un nuovo parere all'Autorità e senza aggiornare il regolamento comunale in maniera conforme a quanto previsto dall'Autorità. Il Comune è stato pertanto invitato, ai fini dell'esercizio delle attribuzioni previste dall'articolo 37, comma 2, lett. m) e n), del d.l. n. 201 del 2011, entro un termine non ancora decorso, a procedere ai conseguenti adeguamenti modificativi, anche attraverso l'esercizio del potere di autotutela sul proprio bando;

- al Comune di **Albenga** è stata segnalata l'opportunità che il nuovo regolamento preveda anche la facoltà di istituire licenze temporanee, in considerazione della vocazione turistica del Comune, legata in particolare alla stagione estiva. Riguardo alle tematiche organizzative, l'Autorità ha evidenziato che il confronto fra amministrazione, organizzazioni di categorie ed utenti all'interno di una commissione consultiva potrebbe favorire l'efficienza e l'efficacia del servizio. Alla luce di tali considerazioni, il parere non è stato reso in senso favorevole, in attesa di valutare un nuovo testo che recepiva quanto indicato. Successivamente, il Comune ha inviato una nuova richiesta di parere, allegando un nuovo schema di regolamento, emendato al fine di ottemperare alle prescrizioni del primo parere (Parere n. 8/2018). Verificata l'ottemperanza, il Consiglio dell'Autorità ha conseguentemente emesso parere favorevole (Parere n. 2/2019);
- al Comune di **Napoli** l'Autorità ha evidenziato che la previsione di un numero assai elevato di tariffe predeterminate, rischia di mitigare o, perfino, vanificare del tutto la finalità, insita nell'istituzione di questa tipologia di tariffa, di garantire certezza e trasparenza dei corrispettivi dovuti per determinate tratte, in particolare con riferimento al segmento di domanda turistica. Per questa motivazione, unitamente alla mancanza di elementi informativi anche quantitativi finalizzati alla conoscenza della domanda effettiva e potenziale, necessari per verificare la concreta utilità dell'istituzione della singola tariffa, è stato espresso un parere non favorevole. E' stata pertanto avviata la fase di vigilanza post parere tramite il monitoraggio dell'attività dell'Ente;
- al Comune di **Imperia** è stato richiesto di aggiornare il regolamento in base a una serie di prescrizioni e raccomandazioni per le quali il parere non è stato reso in senso favorevole, confermando la disponibilità ad esprimersi su un nuovo testo che recepisca quanto indicato e che includa la richiesta di parere sul sistema di tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti. Successivamente, lo stesso comune ha sottoposto all'Autorità un nuovo schema di regolamento comunale sul quale ha richiesto un nuovo parere, la cui istruttoria è ancora in corso.

Successivamente al rilascio del parere, l'Autorità monitora e vigila l'attività dell'ente, controllando in particolare la pubblicazione di delibere o bandi sul sito *web* istituzionale, o riceve direttamente dall'ente una nuova richiesta di parere sulla quale esprimersi. In alcuni casi tali attività sono state precedute da segnalazioni da parte di cittadini.

L'Autorità ha predisposto una apposita *check-list* di vigilanza post-parere al fine di verificare il livello di ottemperanza alle singole prescrizioni e raccomandazioni previste nel parere reso al Comune.

A questo proposito, le attività di monitoraggio e vigilanza sino ad ora effettuate sono state svolte sui pareri taxi di cui alla Tabella 5. In particolare, si richiama il Parere n. 2/2019 rilasciato al Comune di Albenga, reso in esito all'attività di verifica dell'ottemperanza al Parere n. 8/2018, i cui esiti sono descritti nel precedente paragrafo.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Box 8. Attività consultiva dell’Autorità ai Comuni in materia di servizio taxi: sintesi delle principali prescrizioni e raccomandazioni

Si elencano le principali prescrizioni e raccomandazioni previste dall’Autorità nell’attività pareristica in oggetto del presente Rapporto Annuale, presentate e organizzate sulla base delle proprie competenze.

In relazione al tema del “contingente/incremento numero licenze taxi”:

- Stimare fabbisogni di domanda, espressa in termini di veicoli taxi per fascia oraria;
- Valutare eventuale ricorso a licenze temporanee.

In relazione al tema dell’“organizzazione del servizio”:

- Evitare indebite imposizioni agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio gestore del servizio taxi;
- Promuovere la diffusione di sistemi innovativi;
- Implementare gradualmente un sistema di monitoraggio;
- Sperimentare e/o promuovere il taxi ad uso collettivo (*taxi sharing*).

In relazione al tema del “sistema tariffario”:

- Commisurare gli aggiornamenti delle tariffe all’andamento dei costi di erogazione del servizio;
- Rendere possibile l’applicazione di tariffe inferiori a quelle massime stabilite dal Comune, destinate, a titolo esemplificativo alle persone a mobilità ridotta;
- Comunicare in modo trasparente il tariffario, in diverse lingue straniere, tramite sito *web* istituzionale del Comune, presso *hub* trasportistici e punti di frequentazione turistica.

In relazione al tema della “qualità del servizio”:

- Adottare una carta della qualità contenente *standard* di qualità verificabili (ad esempio, caratteristiche veicoli taxi, modalità evolute per chiamata e prenotazione);
- Effettuare periodicamente indagini di *customer satisfaction*;
- Promuovere la crescita professionale dei tassisti (ad esempio, conoscenza obbligatoria della lingua inglese, bandi di concorso basati non solo sui titoli).

3.4. Le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e via mare

I procedimenti per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico nazionali e locali via mare e per ferrovia sono stati avviati, rispettivamente, con Delibera ART n. 37/2016 del 6 aprile 2016 e Delibera ART n. 54/2015 del 9 luglio 2015.

In relazione al trasporto per ferrovia, l’atto di regolazione è stato adottato con Delibera ART n. 16/2018 dell’8 febbraio 2018 e i contratti di servizio, relativi al settore ferroviario, stipulati nel corso del 2018 sono attualmente oggetto di monitoraggio.

Con riferimento al trasporto marittimo, lo schema di atto di regolazione è stato oggetto di due fasi di consultazione che hanno portato, con Delibera ART n. 96/2018 del 4 ottobre 2018, all’adozione dell’atto regolatorio recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”.

3.4.1. Trasporto via ferrovia

A seguito dell’adozione nel febbraio 2018 della Delibera ART n. 16/2018, recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”, è in corso l’attività di monitoraggio