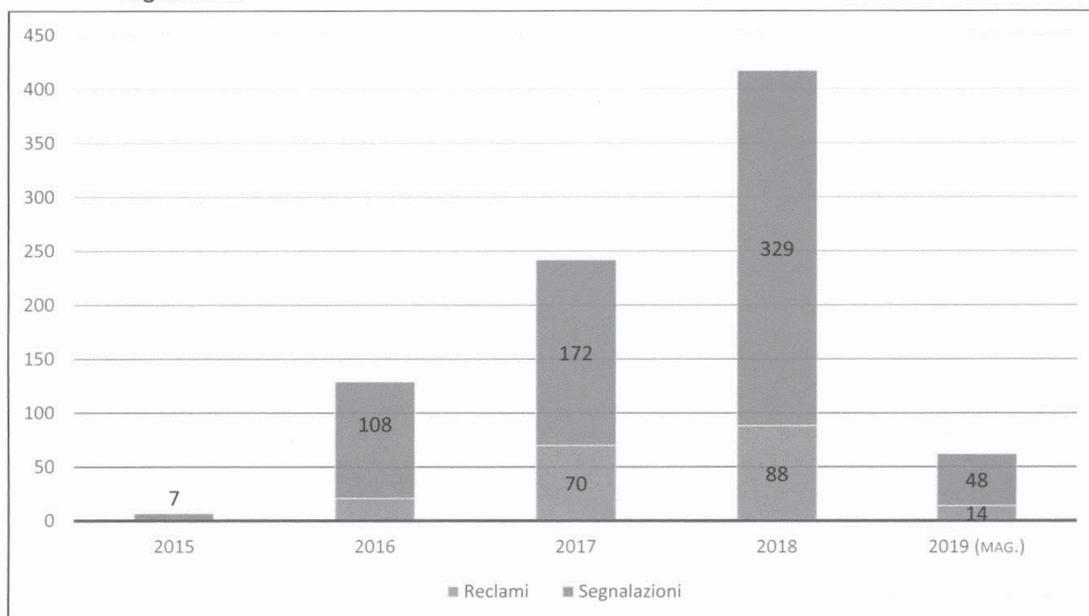


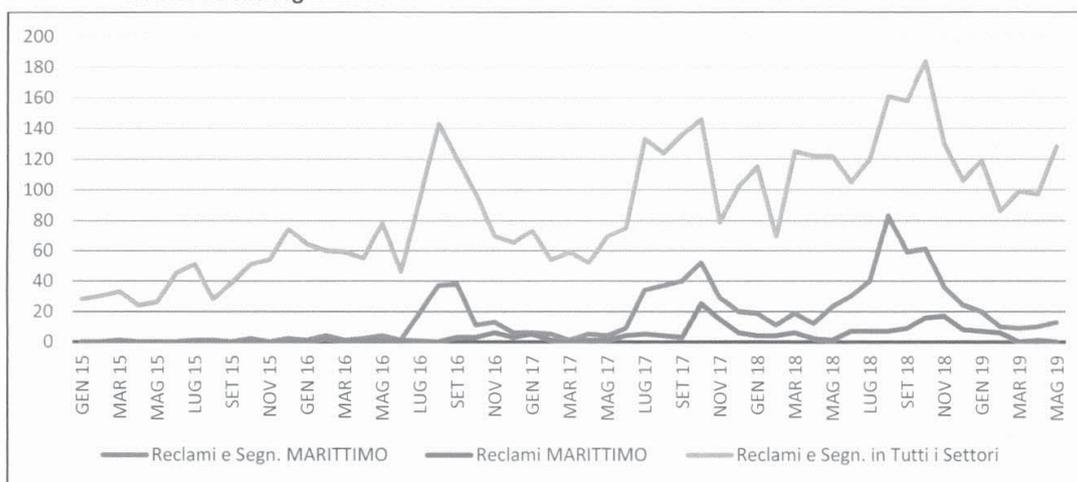
ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Figura 11. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: reclami e segnalazioni

Fonte: ART.

La Figura 12 illustra l'andamento, con dettaglio mensile, delle istanze: sono ben evidenti i picchi verificatisi a ridosso dei periodi estivi, in particolare per il 2018; come prevedibile, infatti, il trend di reclami e segnalazioni per questa modalità di trasporto risulta fortemente stagionalizzato.

Figura 12. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e vie navigabili interne: andamento dei reclami e delle segnalazioni

Fonte: ART.

In tema di obblighi previsti dal Regolamento (UE) n. 1177/2010, le fattispecie esaminate con maggior frequenza, nel periodo di riferimento, così come durante il periodo immediatamente precedente, ai sensi del decreto legislativo n. 129/2015, riguardano i seguenti aspetti maggiormente problematici:

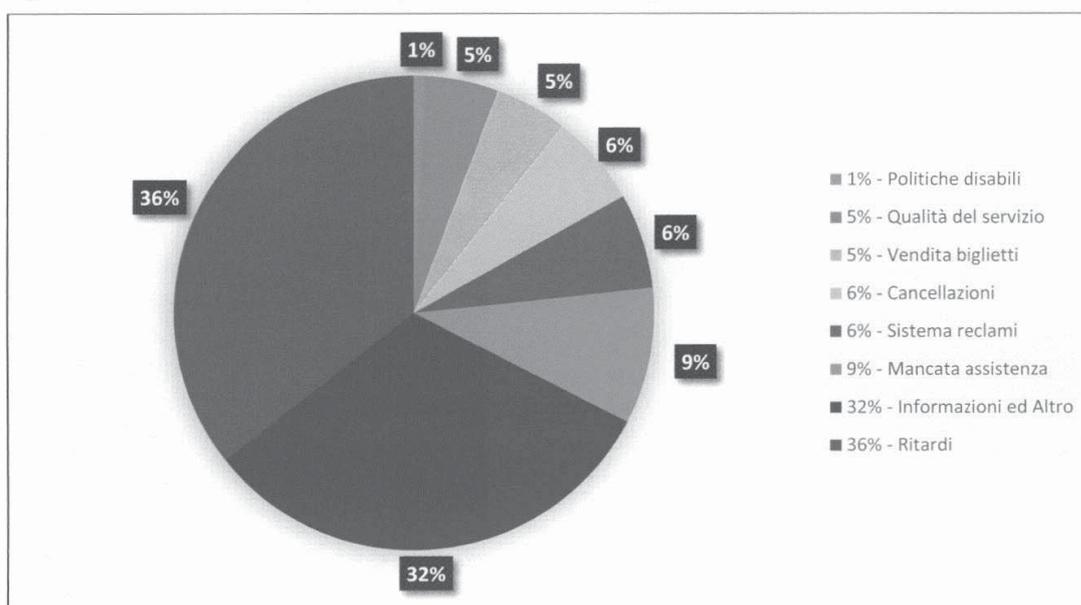
SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

- le compensazioni connesse al prezzo del biglietto o i rimborsi a seguito di ritardi o cancellazioni e le relative modalità di erogazione;
- le informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate;
- l'assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate;
- l'offerta della scelta tra trasporto alternativo o rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate;
- l'accessibilità del sistema di presentazione dei reclami, la tempestività e la motivazione delle relative risposte e l'effettiva soluzione dei disservizi subiti dagli utenti.

I motivi di reclamo sono nel dettaglio illustrati nella Figura 13³².

Figura 13. Motivi dei reclami per il trasporto via mare e vie navigabili interne



Fonte: ART.

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto sono stati avviati dodici procedimenti sanzionatori, aventi per la gran parte ad oggetto la mancata diffusione da parte degli operatori di informazioni tempestive e complete ai passeggeri in caso di cancellazione o ritardo alla partenza di un servizio passeggeri o di una crociera, la mancata offerta al passeggero, sempre nell'ipotesi di cancellazione o ritardo, di un trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili ovvero il rimborso del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito al primo punto di partenza, la mancanza di assistenza materiale, nonché violazioni connesse al trattamento dei reclami dei passeggeri.

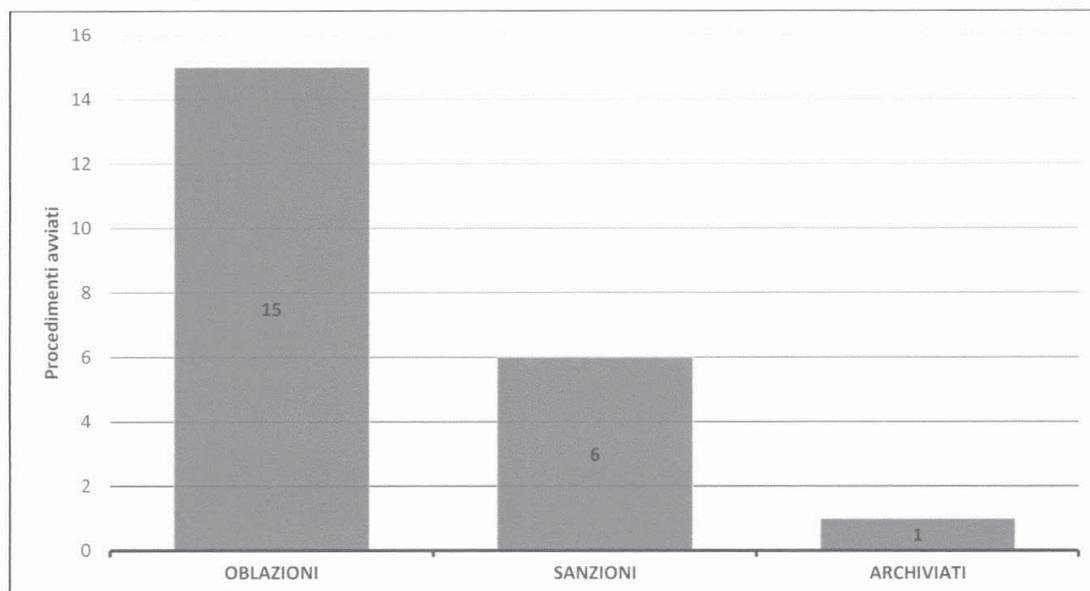
In detto periodo il settore marittimo ha registrato il maggior numero di procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità in materia di tutela dei diritti dei passeggeri (come in precedenza illustrato sono stati avviati cinque procedimenti sanzionatori per il trasporto ferroviario e tre per il trasporto con autobus).

³² Si precisa che in "Informazioni e Altro" sono ricomprese segnalazioni/reclami che attengono, oltre che ai profili informativi, ad aspetti molteplici (richieste di informazioni generiche, problematiche relative al comfort/pulizia delle cabine, furti o smarrimenti bagagli, condizioni contrattuali o tariffarie discriminatorie, ecc.).

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Figura 14. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e vie navigabili interne: esito dei procedimenti avviati per il trasporto via mare e vie navigabili interne, 2015-2019



Fonte: ART.

In relazione agli esiti dei procedimenti sanzionatori complessivamente avviati dall’Autorità per il settore in esame il 68% si è concluso con il pagamento della sanzione in misura ridotta, ai sensi dell’articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e il 27% con sanzione pari all’intera somma prevista dal decreto legislativo di riferimento.

Tra gli interventi sanzionatori di maggior impatto, assume rilievo il procedimento avviato con la Delibera n. 123/2018 del 6 dicembre 2018 riguardo la violazione degli articoli 16, paragrafo 1 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”), 17, paragrafo 1 (“*Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate*”) e 18, paragrafo 1 (“*Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate*”). A seguito dell’istruttoria svolta è emerso che il vettore, a fronte di un ritardo del viaggio superiore ai 90 minuti, non ha adempiuto agli obblighi di assistenza materiale previsti dal richiamato articolo 17, paragrafo 1, consistenti nell’offerta gratuita ai passeggeri di generi di conforto. In ragione del consistente numero di passeggeri coinvolti dall’infrazione (n. 1063), l’Autorità, con Delibera n. 30/2019 dell’11 aprile 2019, ha irrogato al vettore una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 106.300. Limitatamente alle violazioni di cui agli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1177/2010, si è invece registrato il pagamento in misura ridotta della sanzione per un importo di euro 4.000³³.

³³ Si dettagliano di seguito gli ulteriori procedimenti sanzionatori avviati e/o conclusi nel periodo di riferimento. Con la Delibera n. 75/2018 del 26 luglio 2018, l’Autorità ha avviato un procedimento sanzionatorio concernente la violazione dell’articolo 16, paragrafo 1 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”), e dell’articolo 18 paragrafo 2 (“*Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate*”) del Regolamento (UE) n. 1177/2010: detto procedimento si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta come da Delibera del 25 ottobre 2018 n. 105/2018, per un importo complessivo di euro 4.000,00. Con la Delibera n. 80/2018 del 2 agosto 2018, è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell’articolo 16, paragrafo 1 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”) del Regolamento (UE) n. 1177/2010: detto procedimento si è concluso con la Delibera 90/2018, del 28 settembre 2018 col pagamento in misura ridotta per un importo complessivo di euro 1.000,00. In data 22 novembre 2018 con la Delibera n. 114/2018 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell’articolo 16, paragrafo 1 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”): detto procedimento si è concluso con Delibera n. 12/2019, del 15 febbraio 2019, col pagamento in misura ridotta per un importo complessivo di euro 1.000,00. Nella medesima data, con la Delibera n. 115/2018 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell’articolo 18 paragrafo 1 (“*Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate*”) del Regolamento (UE) n. 1177/2010: suddetto procedimento si è estinto con Delibera n. 13/2019, del 15 febbraio 2019, per avvenuto pagamento in misura ridotta per un importo complessivo di euro 3.000,00. In data 6 dicembre 2018, con la Delibera n. 124/2018 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell’articolo 16, paragrafo 1 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”),

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Con l'occasione giova anticipare, rispetto a quanto sarà trattato più specificatamente nel paragrafo che segue, che alla luce delle criticità rilevate, non solo nel periodo di riferimento del presente Rapporto bensì anche negli anni precedenti, in relazione agli obblighi stabiliti dall'articolo 24 ("Reclami") del Regolamento, l'Autorità ha ritenuto necessario avviare, ai sensi dell'articolo 37 del d.l. n. 201/2011, uno specifico procedimento per la definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami.

4.3.1. Il contenuto minimo dei diritti dei passeggeri nei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne con riguardo al trattamento dei reclami

Dall'analisi di reclami e segnalazioni di utenti e loro associazioni rappresentative, sono emerse alcune criticità relativamente all'effettivo esercizio dei diritti attribuiti ai suddetti utenti dalla vigente normativa, criticità che presentano una significativa rilevanza per quanto attiene al trattamento dei reclami.

Tenuto conto che uno stesso reclamo/segnalazione può evidenziare più problematiche, si può rilevare come le principali categorie alle quali appartengono le suddette istanze riguardino i ritardi e i profili correlati. Affinché detti aspetti problematici possano essere presi debitamente in considerazione, per quanto di rispettiva competenza, dai gestori dei servizi e dagli operatori dei terminali, è necessario che il sistema di trattamento dei reclami (peraltro direttamente oggetto di doglianza nel 5% dei casi esaminati) sia organizzato non soltanto ai fini della raccolta dei reclami stessi e della predisposizione della risposta motivata all'utente, ma, anche nell'ottica di un efficace monitoraggio delle criticità, favorendo l'adozione di misure atte a risolverle.

Nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite dall'art. 37, comma 2, lett. e), del d.l. n. 201/2011 l'Autorità ha pertanto avviato, con Delibera n. 2/2019 del 17 gennaio 2019, un procedimento per la definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami, ponendo in proposito in consultazione, con la Delibera ART n.

dell'articolo 24 paragrafi 1 e 2 ("Reclami"): il procedimento si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta, come da Delibera del 28 febbraio 2019 n. 17/2019, per un importo complessivo di euro 6.500,00. In data 20 dicembre 2018, con la Delibera n. 139/2018 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2 ("Reclami"): il suddetto procedimento si è concluso mediante la Delibera n. 25/2019, del 28 marzo 2019, con la comminazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 900,00. In data 17 gennaio 2019, con la Delibera n. 3/2019 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2 ("Reclami"): il procedimento si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta, come da Delibera n. 45/2019, del 18 aprile 2019, per un importo di euro 500,00. Con Delibera n. 14/2019 del 14 febbraio 2019 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1 ("Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate"), dell'articolo 17, paragrafo 1 ("Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate") e dell'articolo 18, paragrafo 1 ("Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate") del Regolamento (UE) n. 1177/2010: detto procedimento non si è ancora concluso. In data 28 febbraio 2019, con la Delibera n. 18/2019 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1 ("Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate"), dell'articolo 17, paragrafo 1 ("Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate") e dell'articolo 18, paragrafo 1 ("Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate") del Regolamento (UE) n. 1177/2010: detto procedimento non si è ancora concluso. In data 28 marzo 2019, con la Delibera n. 26/2019 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell'articolo 16 paragrafo 1 ("Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate"), dell'articolo 17, paragrafo 1 ("Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate") e dell'articolo 18, paragrafo 1 ("Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate") del Regolamento (UE) n. 1177/2010: detto procedimento non si è ancora concluso. Con Delibera n. 33/2019 dell'11 aprile 2019 è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1 ("Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate"), dell'articolo 17, paragrafo 1 ("Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate") e dell'articolo 18, paragrafo 1 ("Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate") del Regolamento (UE) n. 1177/2010: detto procedimento non si è ancora concluso. È opportuno inoltre dettagliare alcuni procedimenti avviati precedentemente al periodo di riferimento la cui definizione, con l'adozione di un provvedimento sanzionatorio, è avvenuta successivamente. Si fa riferimento: al procedimento sanzionatorio avviato il 22 febbraio 2018 con la Delibera ART n. 20/2018 per la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1 ("Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate"), dell'articolo 17, paragrafo 1 ("Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate") e dell'articolo 18, paragrafo 1 ("Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate") del Regolamento (UE) n. 1177/2010: il procedimento si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta come da Delibera ART n. 61/2018 del 13 giugno 2018, per un importo complessivo di euro 82.000,00; al procedimento sanzionatorio avviato il 5 aprile 2018 con la Delibera ART n. 37/2018 per la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1 ("Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate") del Regolamento (UE) n. 1177/2010: il procedimento si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta come da Delibera ART n. 79/2018 del 2 agosto 2018, per un importo complessivo di euro 1.000,00.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

47/2019 del 18 aprile 2019, uno schema di atto di regolazione, al fine di acquisire osservazioni ed eventuali proposte da parte dei soggetti interessati³⁴.

Si rammenta che le funzioni di cui alla norma citata sono già state esercitate dall'Autorità nel settore ferroviario, in specifico per quanto attiene il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità (Delibera ART n. 54/2016 dell'11 maggio 2016) e il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie (Delibera ART n. 106/2018 del 25 ottobre 2018).

Le Misure di regolazione di cui all'Allegato A alla citata Delibera ART n. 47/2019 per la modalità di trasporto in esame, tengono altresì conto dell'indagine campionaria svolta dall'Autorità, volta ad ottenere alcuni dati economici e produttivi del servizio, nonché informazioni sulla gestione dei reclami.

Il campione analizzato è composto da 19 imprese, il cui fatturato è pari a oltre 620 milioni di euro.

Il rapporto tra numero di reclami ricevuti e numero di passeggeri trasportati vale lo 0,14 per mille, con una percentuale dei rimborsi/indennizzi erogati rispetto al fatturato complessivo delle imprese marittime che esercitano trasporto passeggeri internazionale e/o a media e lunga percorrenza rispondenti del campione pari allo 0,074%.

Tabella 6. Le imprese di navigazione oggetto dell'analisi campionaria

| Dato relativo all'anno 2017 | Valore |
|---|-------------|
| Fatturato complessivo [€] | 620.653.667 |
| Diritti di imbarco [€] | 46.393.197 |
| Importo totale di rimborsi/indennizzi [€] | 523.705 |
| Passeggeri trasportati | 29.762.673 |
| Autovetture trasportate | 3.921.098 |
| Reclami ricevuti | 4.066 |
| Nr. reclami ogni 10.000 pax | 1,37 |
| Valore economico medio dei reclami [€] | 128,80 |
| Tempo medio di evasione dei reclami [giorni] | 9 |
| Tempo massimo impiegato per l'evasione dei reclami [media giorni] | 42 |
| Intervallo del tempo impiegato ad evadere i reclami [giorni] | 1÷219 |

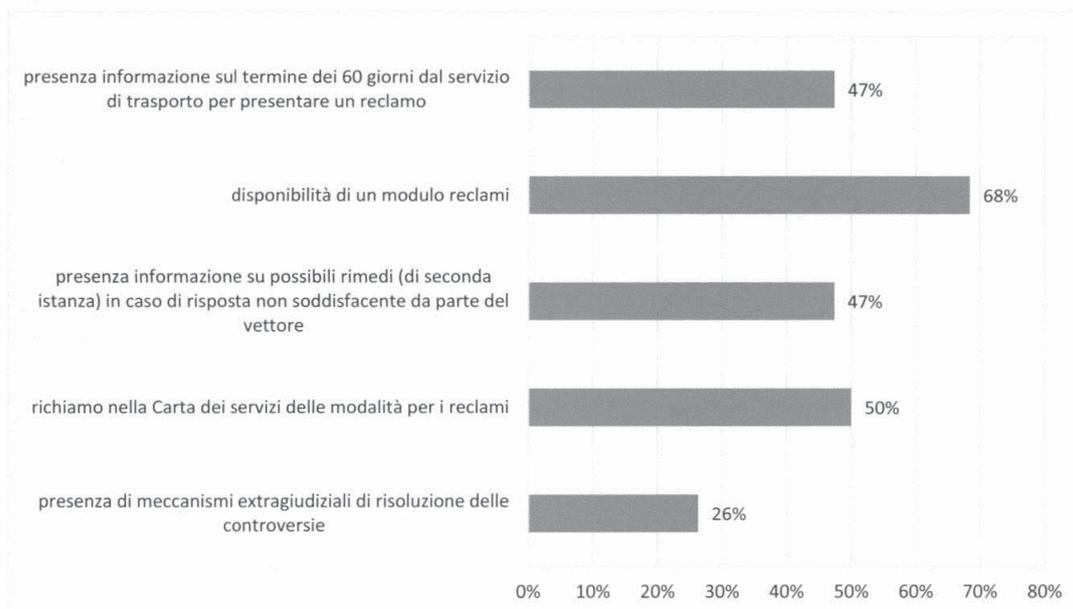
Fonte: Elaborazione ART su dati delle imprese di navigazione.

L'indagine mostra, inoltre, che solo per il 47% del campione la procedura, resa a disposizione per l'utenza, specifica che il reclamo va presentato entro 60 giorni dalla data di inizio del servizio. Ed ancora, si registra che le imprese oggetto di analisi nel 68% dei casi possiede un modulo predefinito da compilare per il reclamo e che solo per il 47% la risposta ad un reclamo contiene informazioni su rimedi (di seconda istanza) nel caso in cui l'utente non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta. Il richiamo nella Carta dei servizi delle modalità per i reclami avviene, infine, con una percentuale del 50% e solamente il 26% del campione è dotato di meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

³⁴ Si segnala che con delibera n. 61/2019 del 23 maggio 2019 l'Autorità ha differito al 14 giugno 2019 il termine entro il quale i soggetti interessati possono presentare osservazioni e proposte sullo schema di atto di regolazione recante "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami" ed ha contestualmente prorogato il termine di conclusione del procedimento avviato con delibera n. 2/2019 al 2 agosto 2019.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Figura 15. Principali criticità emerse nella gestione del sistema reclami (servizi di navigazione)

Fonte: Elaborazione ART su dati delle imprese di navigazione.

Deve essere in particolare sottolineato che nell'ambito del trasporto via mare e per vie navigabili interne, per il quale il Regolamento (UE) n. 1177/2010 fissa al passeggero un termine (due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio) per l'effettuazione del reclamo, la rapida individuazione della corretta modalità di inoltro dello stesso risulta fondamentale per consentire il rispetto del suddetto termine, oltre che la sollecita ed efficace trattazione della pratica.

In proposito, dall'attività di analisi dei reclami sono emerse situazioni di potenziale criticità che rendono non pienamente accessibile il sistema per il trattamento dei reclami predisposto dai vettori e dagli operatori dei terminali.

Un altro profilo problematico riguarda le risposte ai reclami, che sono risultate in molti casi lacunose, riferite soltanto ad alcune doglianze sollevate dal passeggero e/o non esaustive nella rappresentazione al medesimo dei propri diritti e dei motivi per cui il reclamo è accolto o respinto.

Alla luce di quanto sopra, lo schema dell'atto di regolazione posto in consultazione contiene misure riguardanti, in particolare:

- l'accessibilità del meccanismo per il trattamento dei reclami istituito dai vettori e dagli operatori dei terminali;
- i requisiti di motivazione delle risposte ai reclami;
- gli indennizzi in caso di risposte fornite in ritardo o di omesse risposte;
- la registrazione dei reclami e la conservazione dei dati relativi agli stessi.

Il procedimento è in corso al momento della redazione del presente Rapporto.

4.4. Attività di segnalazione

L'Autorità ha esercitato le funzioni di segnalazione al Parlamento e al Governo di interventi legislativi correlati alla evoluzione del settore dei trasporti ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del d.l. n. 201/2011, nonché dell'articolo 2, commi 6 e 12, della legge n. 481/1995.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Con riferimento alla tutela dei diritti dei passeggeri di fonte europea, i decreti legislativi di esecuzione dei Regolamenti UE sopra richiamati stabiliscono che “ogni volta che lo ritenga necessario, l’Organismo di controllo può avanzare al Parlamento e al Governo proposte di modifica del presente decreto, anche con riferimento alla misura delle sanzioni irrogate”.

Nell’esercizio delle sue funzioni di Organismo nazionale responsabile dell’applicazione dei Regolamenti UE per la tutela dei diritti dei passeggeri, l’Autorità ha ravvisato talune criticità della disciplina sanzionatoria nazionale nei tre ambiti attribuiti alla sua competenza (trasporto ferroviario, effettuato con autobus, e via mare e per vie navigabili interne).

Conseguentemente, nel mese di dicembre 2018, l’ART ha rivolto al Governo ed al Parlamento l’Atto di segnalazione sulla “*Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto via mare e per vie navigabili interne e nel trasporto effettuato con autobus: disciplina sanzionatoria*”, contenente la proposta di alcune modifiche ai vigenti decreti legislativi n. 70/2014, n. 129/2015 e n. 169/2014 che attuano nel nostro ordinamento i Regolamenti comunitari in materia (Box 11).

Box 11. Atto di segnalazione sulla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto via mare e per vie navigabili interne e nel trasporto effettuato con autobus

L’Atto di segnalazione ha evidenziato aspetti di non coerenza delle discipline sanzionatorie negli ambiti di competenza dell’Autorità rinvenibile nei decreti legislativi di attuazione dei Regolamenti europei a tutela dei passeggeri.

Le criticità emerse e le conseguenti proposte dell’Autorità sono ricondotte a quattro aree:

1. disciplina delle sanzioni per la violazione di diritti previsti in via generale dai regolamenti europei;
2. disciplina delle sanzioni per la violazione di diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta;
3. ulteriori misure necessarie ad assicurare la corretta applicazione dei regolamenti europei;
4. misura di coordinamento e nota conclusiva.

Per quanto attiene alle aree 1 e 2 è stato rilevato che, per analoghe fattispecie, a fronte di diritti garantiti dalle norme europee, non figurano specifiche norme sanzionatorie. È il caso ad esempio del diritto a compensazione economica in caso di ritardo all’arrivo nel trasporto via mare e per vie navigabili interne o della disciplina delle sanzioni per la violazione di diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta. In altri casi, come per l’assistenza informativa in caso di ritardo, alcuni attori, cui i Regolamenti riservano obblighi nei confronti degli utenti, non compaiono nei decreti legislativi di attuazione come destinatari della disciplina sanzionatoria, rendendo impossibile la contestazione della violazione a loro carico. ART ha ritenuto pertanto opportuno introdurre specifiche proposte volte al completamento della disciplina sanzionatoria in parola.

Con riguardo all’area 3, ART ha rilevato la necessità che sia reso esplicito, oltre all’incompatibilità del ricorso all’istituto del pagamento in misura ridotta in caso di reiterazione delle medesime violazioni in materia di diritti degli utenti, il potere ad essa conferito in via generale dalle norme istitutive di imporre alle imprese comportamenti specifici in ordine all’esecuzione delle norme europee rilevanti e di attuare, in caso di inadempienza, poteri di censura e sanzionatori di imporre alle imprese, anche con specifiche sanzioni, di adeguarsi al rispetto delle norme sui diritti riconosciuti ai passeggeri dai regolamenti europei. Infine, per quanto riguarda l’area 4, l’Autorità ha ritenuto opportuno porre l’attenzione sull’adeguatezza dell’entità di tutte le sanzioni previste nei decreti legislativi considerati, per una valutazione complessiva circa la possibilità di un incremento delle stesse per renderle più significative al fine di assicurare un *enforcement* dei diritti dei passeggeri effettivo ed efficace, e migliorare la qualità complessiva dell’esperienza di viaggio, sia esso mono o multimodale.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

5. ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ

A distanza di circa sei anni dalla sua istituzione, l'Autorità ha quasi completato l'assetto della propria pianta organica fissata, prima del recente intervento normativo, in novanta unità, espletando le procedure concorsuali approvate ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b-bis del d.l. n. 201/2011 e con Delibera ART n. 74/2015. Per la copertura totale delle posizioni previste è attualmente in via di definizione una procedura di reclutamento riservata alle categorie protette di cui agli artt. 1 e 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68 recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" (Delibera ART n. 59/2018 del 20 giugno 2018).

In considerazione delle accresciute competenze attribuite all'Autorità, come anticipato, il comma 1bis dell'art. 16 del decreto-legge n. 109/2018 ne ha esteso la pianta organica dell'Autorità aumentando di trenta unità il personale di ruolo. La norma consente di provvedere al reclutamento anche tramite scorrimento delle proprie graduatorie concorsuali in corso di validità, in relazione ai profili di interesse individuati dall'Autorità nell'ambito della propria autonomia organizzativa e in conformità con quanto stabilito dalla legge.

5.1. Autofinanziamento

Come prescritto dall'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. n. 201/2011, l'Autorità è interamente finanziata con il contributo delle imprese del settore dei trasporti determinato con cadenza annuale a mezzo di atto sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

5.1.1. Il contenzioso

Sin dalla prima applicazione della norma appena richiamata (contributo per l'anno 2014), numerose imprese avevano adito il TAR Piemonte chiedendo la declaratoria di illegittimità dei provvedimenti deliberativi dell'Autorità in materia di autofinanziamento per diversi motivi, tra i quali l'eccessiva discrezionalità dei poteri di determinazione da parte dell'Autorità, la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la non corretta individuazione dei soggetti sottoposti alla regolazione e, pertanto, al versamento del contributo, nonché asserite carenze procedurali.

In sintesi, la problematica centrale del contenzioso generatosi consisteva nella difficoltà di individuare i soggetti tenuti al contributo. Le imprese che originariamente avevano presentato ricorso esercitavano attività prevalentemente nell'ambito della logistica, dell'autotrasporto di merci, della spedizione e del trasporto espresso, della gestione di terminal portuali e di *handling* aeroportuale. A tale gruppo si sono, in seguito, aggiunte imprese (o loro associazioni) attive in altri ambiti di trasporto (vettori aerei, autotrasporto passeggeri, trasporto passeggeri via mare, trasporto merci via mare, concessionari autostradali, interporti). Tutti i ricorrenti sostenevano di non appartenere alla categoria dei "gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati" e, conseguentemente, di non essere tenuti al versamento del contributo.

Il TAR Piemonte sollevava quindi questione di legittimità costituzionale con ordinanza n. 30 del 17 dicembre 2015 per contrasto dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011 con gli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., censurando, in particolare, l'ampia e indiscriminata platea dei soggetti tenuti al versamento del contributo.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 69 del 7 aprile 2017, ha giudicato non fondata la questione sollevata ed ha affermato che il contributo all'Autorità costituisce "una prestazione patrimoniale imposta e rientra nel campo di applicazione dell'art. 23 Cost.; esso è quindi soggetto alla riserva di legge ivi prevista". In tal modo la Consulta ha confermato la natura tributaria del contributo e, conseguentemente, ha chiarito che l'obbligo contributivo non consegue ad una relazione sinallagmatica tra le parti.

In merito all'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, la Corte costituzionale ha, peraltro, affermato che l'art. 37 del d.l. n. 201/2011 fa riferimento ai "«gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati», ossia a coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo)". Secondo il Collegio, pertanto, la platea degli obbligati non sarebbe individuata dal "mero riferimento a un'ampia, quanto indefinita, nozione di «mercato dei trasporti» (e dei «servizi

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

accessori»); al contrario, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, (...)".

La Consulta ha poi chiarito che non sussistevano carenze nel procedimento finalizzato ad individuare il contributo dovuto all'Autorità in quanto *"L'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse"*.

Inoltre, la Consulta si è soffermata sulla partecipazione al procedimento, apprezzando il coinvolgimento da parte dell'Autorità delle associazioni di categoria.

Sul tema dell'entità del contributo e del suo perimetro, poi, la Corte ha affermato che: *"Quanto alla misura delle risorse per il cui approvvigionamento l'Autorità si avvale del contributo oggetto del giudizio, essa non può ritenersi illimitata ovvero rimessa alla determinazione unilaterale dell'Autorità. La loro entità è correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima, risultante dai bilanci preventivi e dai rendiconti della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»).* Limiti più specifici sono poi stabiliti da singole disposizioni di legge, anch'essi soggetti a controllo, come risulta dai documenti contabili dell'ART (da ultimo, la Relazione illustrativa del bilancio di previsione per l'anno 2017 e programmatica per il triennio 2017-2019, allegata alla Delibera 24 novembre 2016, n. 138)".

Per la Corte Costituzionale, pertanto, la questione di legittimità sollevata dal giudice amministrativo non era fondata.

Successivamente alla pronuncia della Consulta, l'Autorità ha approvato la Delibera ART n. 75/2017 del 5 giugno 2017 al fine di operare una ricognizione delle proprie competenze e delle attività concretamente svolte, applicando i canoni interpretativi della sentenza n. 69/2017.

Il TAR Piemonte, ha accolto, in una serie di sentenze, i ricorsi presentati da alcune categorie di soggetti che l'Autorità ha ritenuto, sin dalle prime delibere in materia, di far rientrare nel perimetro contributivo.

Secondo il giudice amministrativo di prima istanza, in forza del principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 69/1017, sono tenuti all'obbligo di pagamento solo i soggetti che siano già stati assoggettati all'esercizio delle funzioni regolatorie affidate all'Autorità. L'individuazione di tali soggetti dipenderebbe, quindi, da un dato concreto e non dalla circostanza (teorica) che l'Autorità possa intervenire nel settore in cui operano. Il TAR Piemonte ha poi operato una distinzione fra destinatari della regolazione e beneficiari della stessa (in astratto e potenzialmente tutti i consumatori), sostenendo che soltanto i destinatari diretti della regolazione siano tenuti al versamento del contributo.

Ad avviso dell'Autorità tuttavia, le conclusioni alle quali è pervenuto talvolta il TAR Piemonte sembravano non tenere conto dei mercati rilevanti interessati dai provvedimenti. Basti citare il caso delle funzioni dell'Autorità nell'ambito della relazione tra i vettori aerei e i gestori aeroportuali. Secondo il giudice amministrativo, anche i vettori aerei rientrerebbero nella generica categoria dei beneficiari della regolazione; al contrario, i vettori sono essi stessi destinatari della regolazione, sono chiamati a partecipare alle consultazioni attraverso le quali i gestori degli aeroporti formano le proprie tariffe e possono azionare - unici soggetti qualificati - poteri specifici di risoluzione delle controversie o, addirittura ed in ultima istanza, di esecuzione diretta da parte dell'Autorità. Appare, infatti, evidente la differenza tra la categoria degli utenti finali (i consumatori) e quella dei soggetti economici che fanno parte del mercato rilevante dei servizi aeroportuali e sono destinatari dei poteri di regolazione, vigilanza e intervento dell'Autorità anche in forza della normativa europea. Quest'ultima prevede, non a caso, la possibilità per gli Stati membri di individuare un contributo a sostegno delle spese di funzionamento dell'organismo di regolazione e vigilanza, posto a carico sia del gestore aeroportuale che del vettore aereo.

Gli effetti, hanno condotto ad escludere dall'assoggettamento al contributo un'ampia categoria di soggetti ritenuti meri beneficiari della regolazione dell'Autorità. Tale esclusione, d'altra parte, ha determinato perdurante incertezza sulle risorse di cui dispone l'Autorità per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

incidendo sulla programmazione delle aree di intervento regolatorio, e inevitabilmente, sulla salvaguardia dell'autonomia finanziaria del regolatore.

Si evidenzia, peraltro, che l'Autorità non ha prestato acquiescenza alle suddette pronunce: contro tutte le sentenze, infatti, è stata proposta impugnativa dinanzi al Consiglio di Stato. L'udienza di discussione nel merito è prevista per il 17 ottobre 2019.

Box 12. Giurisprudenza in materia di autofinanziamento – I concessionari autostradali

Il quadro giurisprudenziale sopra descritto si è modificato a seguito dell'emanazione di un elenco di diciassette pronunce parallele del TAR Piemonte, dalla n. 116/2019 alla n. 132/2019 comprese. Infatti, nel vagliare congiuntamente un gruppo di ricorsi promossi da un ampio numero di concessionari autostradali avverso il contributo dovuto all'Autorità per l'anno 2016, oggetto dell'impugnata Delibera ART n. 94/2015, i giudici amministrativi oltre a chiarire come la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, del decreto-legge n. 201/2011 debba considerarsi *“ad oggi pacificamente superata”*, hanno avuto modo di riconoscere in primis che la regolazione si indirizza ad un intero settore di mercato, cui senza dubbio i ricorrenti appartengono, e quindi indistintamente a tutti i *players* che lo compongono anziché a soggetti individualmente considerati.

Invero, nell'ottica dell'organo giudicante, *“La peculiarità del potere attribuito all'ART in materia, non esclude affatto che l'Autorità regoli (e regolasse in precedenza) il settore di mercato nella sua generalità”* e prescindendo dal rafforzamento delle competenze effettuato con l'intervento legislativo del 2018. Ad uno sguardo di dettaglio, da un lato, *“la predisposizione dei bandi di gara e l'individuazione degli ambiti ottimali di gestione”* costituiscono *“certamente una regolazione del segmento di mercato in termini generali”*; dall'altro, i concessionari autostradali non possono atomisticamente predicarsi estranei a tale mercato. In aggiunta, anche i poteri conferiti all'Autorità in tema di fissazione delle modalità di previsione delle pertinenze di servizio nei progetti autostradali si indirizzano a tutti i gestori di tali infrastrutture e non solo a quelli futuri. Ad avviso della magistratura amministrativa, *“La complessiva disciplina dunque attribuisce, come fisiologico, alla regolazione la vocazione a regolare il “mercato”, senza artificiose segmentazioni tra singoli soggetti che vi appartengono”*. Il Collegio ha puntualizzato altresì che nonostante la delibera con cui l'Autorità ha esercitato le proprie competenze riguardo al settore sia successiva a quella di imposizione del contributo, poiché questa attiene al periodo oggetto di contribuzione e si pone quale esito finale di una specifica e complessiva attività di regolazione demandata all'Autorità, essa radica ugualmente il diritto dell'ente di avvalersi del contributo.

D'altronde, il TAR afferma come non sia coerente con le caratteristiche generali della regolazione invocare una distinzione tra concessionari vecchi e nuovi all'interno dello stesso settore, in quanto ciò produrrebbe una segmentazione del mercato unitario delle concessioni autostradali. Alla luce di tale ragionamento, l'Autorità può legittimamente operare, in virtù della discrezionalità tecnica conferitale, *“una distinzione di mercati”*, mentre quella rappresentata nei ricorsi produrrebbe *“una distinzione tra «soggetti»”*.

Il TAR Piemonte ha ritenuto, in definitiva, la sussistenza dei presupposti per sottoporre i ricorrenti al contributo contestato in quanto innegabilmente attori del complessivo mercato delle concessioni autostradali, già oggetto di regolazione ad opera dell'Autorità nell'anno in questione.

Infine, in termini generali riconosce che *“...l'imposizione del contributo, seppure in linea di principio obbligatoria e certamente non discriminatoria né arbitraria, può ragionevolmente perseguire esigenze di efficienza; si intende dire che il contributo, per quanto svincolato da vincoli di corrispettività con singoli interventi di regolazione ed assimilabile ad un tributo, è comunque sempre perimetrato - in termini assoluti - dalle necessità di finanziamento dell'ART e della sua concreta attività, cui peraltro la Corte costituzionale lo ha ancorato”*.

Il TAR Piemonte è, altresì, intervenuto nell'ambito del trasporto di passeggeri pronunciandosi in merito ad alcuni ricorsi promossi sia da associazioni datoriali sia da società operanti nel settore del trasporto pubblico locale, nel trasporto ferroviario, nel noleggio con conducente e nel trasporto di linea interregionale. I ricorsi avevano ad oggetto l'annullamento delle delibere con cui l'Autorità disciplinava la misura e le modalità di versamento del contributo dovuto per gli anni 2016, 2017 e 2018, nonché della sopraccitata Delibera ART n. 75 del 31 maggio 2017.

Con le sentenze n. 1281/2018, n. 1282/2018, n. 1283/2018, n. 1284/2018 e n. 1290/2018 del 28 novembre 2018 il TAR, richiamando quanto statuito dalla Corte Costituzionale, ha valutato che formalmente le attività

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

effettuate dalle società ricorrenti ricadano nella previsione delle delibere impugnate. È stato notato, tuttavia che *“l’astratta riconducibilità delle ricorrenti all’interno delle categorie di attività astrattamente soggette a regolazione da parte dell’ART non è di per sé decisiva ai fini della effettiva sottoponibilità a contribuzione”*. Pertanto, *“l’obbligo del pagamento riguarda solo i soggetti che svolgono attività che siano già state assoggettate all’esercizio delle funzioni regolatorie affidate all’autorità; l’individuazione di tali soggetti dipende dunque da un dato concreto e non dalla circostanza (...) che l’ART possa intervenire nel settore in cui operano”*. Ne consegue che il contributo *“non è comunque dovuto per periodi precedenti il concreto esercizio dei poteri regolatori”*.

Premesso quanto sopra, il TAR, ha espressamente ritenuto che la Delibera ART n. 49/2015 contenente le *“Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento”* nonché l’attività di gestione e decisione dei reclami degli utenti del servizio di trasporto pubblico di linea su autobus, e la connessa facoltà di applicare sanzioni, attribuita all’Autorità ex lege in attuazione del Regolamento (UE) n. 181/2011 giustificassero l’assoggettamento al contributo quelle attività svolte nell’ambito *“di servizi autobus di linea e le attività di trasporto pubblico locale con oneri di TPL”*.

Quanto alle sentenze più recenti del TAR Piemonte preme evidenziare che, con riferimento all’ambito del trasporto marittimo di passeggeri e merci, i giudici hanno riconosciuto che il contributo sia dovuto solo in relazione allo specifico segmento di mercato connotato da oneri di servizio pubblico. Essi hanno, invece, stigmatizzato la differenza tra attività di vigilanza e sanzione rispetto a quelle di regolazione in senso stretto e ravvisato nei vettori marittimi i beneficiari della regolazione che l’ART svolgerebbe nei confronti dei gestori delle infrastrutture portuali.

Secondo i giudici, la tutela dei passeggeri nel trasporto marittimo sarebbe assimilabile a quella garantita per il servizio autobus. Ora, mentre lo svolgimento di quest’ultima attività è stato supportato da un aumento di organico, il decreto legislativo n. 129/2015 non avrebbe previsto misure specifiche per la gestione dei reclami dei passeggeri del trasporto marittimo. Di qui deriverebbe la conclusione secondo cui la copertura delle spese di funzionamento conseguenti alle attività di vigilanza e sanzione per tutelare i passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne dovrebbe essere posta a carico di soggetti regolati appartenenti ad altri settori. Le pronunce saranno pertanto oggetto di proposizione di appello da parte dell’Autorità.

Da ultimo, il 26 marzo 2019 sono state pubblicate le sentenze n. 337/2019, n. 338/2019, n. 339/2019, n. 340/2019, n. 341/2019 e n. 342/2019 del TAR Piemonte in tema di interporti (tutte relative al contributo anno 2017). I ricorsi erano stati promossi da alcune Società affidatarie della gestione interportuale.

Il TAR ha respinto i ricorsi evidenziando l’infondatezza della tesi secondo cui solo i servizi di trasporto in senso proprio sono soggetti alla regolazione ART e dunque comportano l’obbligo di corrispondere il contributo: *“in realtà la regolazione ART si estende ad ambiti più ampi di quelli strettamente riconducibili al trasporto, ricomprendendo anche servizi accessori o comunque connessi con il trasporto, ma non identificabili con esso. La circostanza che l’interporto non effettui servizi di trasporto in proprio non basta per escludere che tale infrastruttura sia assoggettata alla regolazione ART e all’obbligo di contributo, tenuto conto che l’art. 37 comma 6 lett. b) del decreto-legge n. 201/2011 fa espresso riferimento ai «gestori delle infrastrutture». E che l’interporto sia una infrastruttura connessa con il settore dei trasporti è innegabile [...]”*.

Il TAR ha, inoltre osservato che con *“le delibere ART nn. 70/2014, 30/2016, 93/2016, 133/2016 l’ART ha effettivamente esercitato poteri regolatori in ambiti che, almeno in parte, investono anche l’attività svolta dagli (e negli) interporti. Ci si riferisce ai «servizi di manovra» facenti parte dei servizi «complementari» in ambito ferroviario (art. 13 comma 9 lett. e) del decreto legislativo n. 112/2015; in precedenza art. 20 del decreto legislativo n. 188/2003), che assumono rilevanza anche per quanto riguarda gli interporti, posto che l’interporto è per definizione (art. 1 della legge n. 240/1990) un’infrastruttura «comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi», in cui conseguentemente e necessariamente vengono svolti «servizi di manovra»*.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Per le suesposte ragioni, il TAR ha ritenuto gli interporti soggetti “regolati” dell’Autorità e, pertanto, sugli stessi dovrebbe ricadere l’onere di contribuzione per il funzionamento dell’ART.

5.1.2. Le modifiche normative del 2018

Alla luce del quadro giurisprudenziale sin qui esposto e dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale, il decreto-legge n. 109/2018, come emendato in sede di conversione in legge, ha anche modificato le norme in materia di autofinanziamento. Da un lato, ha chiarito che il contributo necessario a finanziare le attività dell’Autorità debba essere corrisposto da tutti gli operatori del mercato dei trasporti. Dall’altro, ha ricordato che, l’Autorità può esigere il contributo là dove abbia dato concreto avvio all’esercizio delle competenze previste dalla legge nel mercato in cui essi operano. La novella legislativa ha altresì contemplato espressamente “*la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato*” e disposto che il computo debba avvenire in modo da “*evitare duplicazioni di contribuzione*”.

Si auspica che le modifiche normative appena menzionate, possano assicurare una deflazione del contenzioso avendo chiarito la portata e l’ambito soggettivo di applicazione dell’obbligo contributivo previsto dalle norme istitutive dell’Autorità.

5.1.3. Modalità di determinazione e versamento del contributo e individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione

Anche per l’anno 2019 la misura e le modalità di determinazione e versamento del contributo dovuto all’Autorità sono state individuate in esito ad un procedimento comprensivo di una fase di consultazione pubblica, conclusosi con la Delibera ART n. 141 del 19 dicembre 2018. Il contributo per gli oneri di funzionamento dell’Autorità, è fissato nella misura dello 0,6 per mille del fatturato, risultante dall’ultimo bilancio approvato al 19 febbraio 2019, data di pubblicazione della delibera sopra citata.³⁵ La misura è quindi, anche per il 2019, inferiore a quella stabilita come massima dalle norme istitutive (uno per mille del fatturato riferito all’ultimo esercizio dell’impresa).

Inoltre, il versamento non è dovuto per importi contributivi pari o inferiori a 3.000 euro. L’introduzione di una soglia *de minimis* risponde all’obiettivo di semplificare gli adempimenti degli operatori di minori dimensioni e a ragione di economicità delle attività amministrative di verifica e di riscossione relative all’applicazione del prelievo del contributo. Analogamente a quanto avvenuto per l’anno precedente, anche per il 2019 alcune voci dei ricavi sono state escluse dalla determinazione del fatturato rilevante a fini contributivi³⁶. Si è inoltre tenuto conto delle specifiche caratteristiche di ciascuna delle imprese regolate dall’Autorità³⁷. È stata prevista la possibilità per le imprese di versare un acconto, pari a due terzi dell’importo dovuto, entro la data del 30 aprile 2019 e il saldo del residuo terzo entro il 31 ottobre 2019.

³⁵ Nozione che deve intendersi quale “*importo risultante dal conto economico alla voce A1 (ricavi delle vendite e delle prestazioni) sommato alla voce A5 (altri ricavi e proventi) o voci corrispondenti per i bilanci redatti secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS*”.

³⁶ Nello specifico, la Delibera ART n. 141/2018, come confermato in sede attuativa dalla determina del Segretario Generale n. 21/2019 del 26 febbraio 2019, ha escluso dal fatturato rilevante ai fini contributivi le seguenti voci: eventuali ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità come individuati nella medesima Delibera n. 141/2018; ricavi conseguiti per attività svolte all’estero; contributi in conto impianti o investimento ricevuti e fatti transitare nel conto economico; contributi in conto esercizio erogati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in forza di contratti di programma – parte servizi, nella misura massima della copertura dei costi per il mantenimento in piena efficienza delle infrastrutture ferroviarie di rilievo nazionale; ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali, derivanti dall’“equivalente incremento della tariffa di competenza” applicata con l’entrata in vigore del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, come convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, da destinarsi alla manutenzione ordinaria e straordinaria nonché all’adeguamento ed al miglioramento delle strade e autostrade in gestione diretta ANAS S.p.A.; ricavi derivanti dalle attività svolte nel mercato postale per le imprese titolari di autorizzazione per il servizio postale. Inoltre, anche per quest’anno viene ribadita l’esclusione dei ricavi delle imprese consorziate derivanti dai servizi di trasporto erogati a consorzi che effettuino prestazioni di trasporto, dal momento che solo questi ultimi dovranno versare il contributo. Non mancano, tuttavia, novità in materia degne di menzione. Infatti, la Delibera n. 141/2018 afferma lo scomputo, nella sola ipotesi di unico contratto di trasporto, dei ricavi derivanti dal riaddebito di prestazioni della medesima tipologia rese da altro operatore soggetto al contributo e dei ricavi derivanti dalle attività di locazione e noleggio di mezzi di trasporto.

³⁷ Si ribadiscono le discipline speciali previste, in ragione della natura peculiare dei mercati regolati e della loro spiccata internazionalizzazione, per il settore del trasporto aereo di passeggeri e/o merci e quello del trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci. In particolare, per “*i soggetti operanti nel settore del trasporto aereo di passeggeri e/o merci il fatturato è considerato pari al volume d’affari IVA, prodotto nell’anno solare precedente e risultante dall’ultima dichiarazione IVA presentata alla data di pubblicazione della presente delibera, relativamente alle operazioni che, in dipendenza di un unico contratto di trasporto aereo, costituiscono: a) per il trasporto passeggeri: a1) trasporto nazionale eseguito interamente*”

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Tali informazioni sono state rese disponibili in un'apposita sezione del sito internet dell'Autorità dedicata al tema.

La citata Delibera ART n. 141/2018 ha confermato ed ha individuato le imprese soggette al versamento del contributo riconducendole a quelle esercenti le seguenti attività:

- a) gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali);
- b) gestione di centri di movimentazione di merci (interporti);
- c) servizi di trasporto passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, con ogni modalità effettuato;
- d) servizio taxi;
- e) servizi di trasporto ferroviario di passeggeri;
- f) servizi di trasporto ferroviario di merci, ivi inclusi i servizi di manovra;
- g) servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci;
- h) servizi di trasporto di passeggeri e/o merci via mare e per vie navigabili interne;
- i) servizi di trasporto di passeggeri su strada;
- j) servizi di trasporto merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti.

Con riferimento a quest'ultima voce (lettera j), vi sono ricomprese le imprese di trasporto merci su strada aventi nella propria disponibilità, al 31 dicembre 2018, veicoli dotati di capacità di carico con massa complessiva oltre i 26.000 chilogrammi, nonché trattori con peso rimorchiabile superiore ai 26.000 chilogrammi.

Nel caso di soggetti legati da rapporti di controllo o collegamento di cui all'art. 2359 cod. civ., ovvero sottoposti ad attività di direzione e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 cod. civ. (anche mediante rapporti commerciali all'interno del medesimo gruppo), ciascun soggetto è tenuto a versare un autonomo contributo la cui entità deve essere calcolata in relazione ai ricavi iscritti a bilancio derivanti dall'attività svolta dalla singola società. È stato altresì stabilito che non sono tenute alla contribuzione le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali alla data del 31 dicembre 2018. Dove le società siano state poste in liquidazione e/o assoggettate a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1° gennaio 2019, *"il contributo è dovuto per il periodo che decorre da tale data fino a quella di messa in liquidazione e/o assoggettamento alla procedura concorsuale con finalità liquidativa"*.

Riguardo ai contributi dovuti per gli esercizi precedenti, al momento della redazione del presente Rapporto è quasi completa la fase accertativa per il recupero delle somme dovute e, anche parzialmente, non versate dai soggetti tenuti al contributo per gli anni 2016 e 2017. È stato, altresì formato un primo ruolo coattivo, relativo all'anno 2016, a cura del concessionario nazionale (Agenzia delle Entrate) con il quale nel corso del 2015 era stata sottoscritta apposita convenzione.

nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 10% (Tab. A parte III 127-novies, allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633), aliquota attualmente in vigore; a2) trasporto internazionale, esclusivamente per la parte territorialmente rilevante in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 1 del D.P.R. n. 633/1972; b) per il trasporto merci: b1) trasporto rilevante ai fini IVA nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 22%, aliquota attualmente in vigore; b2) trasporto internazionale, esclusivamente per la parte territorialmente rilevante in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 2 del D.P.R. n. 633/1972. In tal modo le società operanti nel trasporto aereo, sia aventi sede in Italia che all'estero, avranno la possibilità di corrispondere il contributo unicamente sul fatturato prodotto in Italia".

Diversamente, in relazione ai *"soggetti operanti nel settore del trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci il fatturato rilevante ai fini della determinazione del contributo è così determinato: a) per il trasporto passeggeri: fatturato moltiplicato per il rapporto tra il numero dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati nel territorio italiano nell'esercizio di riferimento ed il numero totale dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati durante il medesimo esercizio, sulla base dei dati rilevati, per il trasporto via mare, dalle Autorità di sistema portuale; b) per il trasporto merci: fatturato moltiplicato per il rapporto tra la quantità delle merci imbarcate e/o sbarcate nel territorio italiano nell'esercizio di riferimento e la quantità totale delle merci imbarcate e/o sbarcate durante il medesimo esercizio (secondo le unità di misura comunemente utilizzate per il calcolo delle diverse tipologie di merce trasportata), sulla base dei dati rilevati, per il trasporto via mare, dalle Autorità di sistema portuale. Restano escluse dall'applicazione dei suddetti criteri le attività svolte dalle imprese di cabotaggio per le quali il fatturato rilevante è calcolato con i criteri generali indicati per tutte le imprese di trasporto"*. In merito alle attività svolte da tali imprese viene ribadita l'esclusione dal fatturato rilevante dei ricavi conseguiti da attività svolte all'estero.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

5.2. Bilancio e acquisti

Nel 2018 il risultato di gestione dell’Autorità è stato pari a 4.225.005,32 euro. Tra le entrate la voce più rilevante è costituita dal contributo dovuto delle imprese del settore, prevista in sede di bilancio in 17.440.000,00 euro e rendicontata in 18.226.333,44 euro. Le spese, al netto delle partite di giro e contabilità speciali, sono state consuntivate in 15.300.431,81 euro e sono previste, per l’anno 2019, per un importo complessivo pari a 24.455.000,00 euro, in ragione del programmato completamento della pianta organica del personale di ruolo e dell’assunzione di ulteriore personale a tempo determinato. L’avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2018, pari a 21.933.617,56 euro (di cui 4.225.005,32 euro costituiscono l’avanzo di competenza dell’anno 2018), è stato vincolato per un importo di 20.632.791,00 euro. Tale avanzo vincolato è stato determinato, prevalentemente, dal protrarsi del richiamato contenzioso in materia di contributo per il funzionamento dell’Autorità, che ha reso necessario vincolare prudenzialmente l’ammontare del “*petitum*” pari a 17.305.000,00 euro, quale fondo rischi ed oneri. L’avanzo di amministrazione disponibile risulta pertanto pari a 1.300.826,56 euro.

Riguardo agli acquisti e, con riferimento all’utilizzo delle convenzioni quadro CONSIP in materia di acquisto di beni e servizi nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla normativa vigente, nel periodo di riferimento l’Autorità ha fatto ricorso a quelle in essere per l’acquisto di buoni pasto sostitutivi del servizio mensa e della telefonia mobile, dall’accordo quadro per i servizi di trasferta e di missione, al Contratto Quadro SPC *Cloud* Lotto 1 per l’erogazione di servizi di *cloud computing*, dalla Convenzione SPC *Cloud* Lotto 4 per i servizi di realizzazione e gestione di portali e servizi *on line* e alla Convenzione CONSIP (Lotto 1 per la sede di Torino dell’Autorità e Lotto 4 per gli uffici ubicati a Roma) in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, dalle Convenzioni CONSIP per la telefonia fissa e per i servizi di gestione e manutenzione postazioni IP.

5.2.1. Le gestioni in comune con altre Autorità indipendenti

Nel periodo di riferimento l’Autorità ha proseguito nell’adempimento degli obblighi finalizzati alla razionalizzazione delle Autorità indipendenti, previsti dall’art. 22 del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Come noto infatti il comma 7 dell’art. 22 impone alle Autorità indipendenti di gestire in forma unitaria i propri servizi strumentali mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi, indicando il termine del 31 dicembre 2014 per il relativo adempimento in relazione ad almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. A tale proposito, come già riferito in precedenti rapporti, in data 10 dicembre 2015 l’Autorità ha aderito alla Convenzione per la gestione unitaria dei beni strumentali stipulata a dicembre 2014 tra l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico, oggi Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Garante per la protezione dei dati personali (Garante *Privacy*). In tale ambito l’Autorità ha specificamente aderito alla gestione unitaria dei seguenti servizi: affari generali, acquisti e appalti, amministrazione del personale e servizi finanziari e contabili.

Nel periodo di riferimento sono state, altresì, attuate le seguenti iniziative comuni: la definizione del piano sanitario 2018/2019, la cui gara era stata avviata con il Garante *Privacy* e l’ARERA, e l’accesso ai servizi assicurativi 2018-2020, avviati congiuntamente con il Garante *Privacy* e l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

5.3. Personale

A seguito del completamento delle procedure concorsuali avviate nel mese di ottobre 2015, l’Autorità, alla data 31 maggio 2019, impiega, oltre al Segretario generale, 92 unità di personale in ruolo, di cui 10 con qualifica di dirigente, 65 con qualifica di funzionario e 17 con qualifica di operativo. Come già evidenziato

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

nell'introduzione del presente capitolo, la pianta organica dell'Autorità risulta pertanto completata in misura pari al 76,7%.

Alla data della redazione del presente Rapporto, 6 funzionari di ruolo sono collocati in posizione di comando presso altre pubbliche amministrazioni. Tale numero corrisponde a oltre il 6% del personale di ruolo: una percentuale che impatta significativamente - considerato l'organico complessivo - sulle attività istituzionali di competenza dell'Autorità. Si tratta, d'altro canto, di comandi assertivi solo in quanto "obbligatori" ex lege con esclusione dell'esercizio di poteri discrezionali da parte dell'Autorità. Occorre, peraltro, precisare che i capi relativi al personale in comando gravano, in alcuni casi, sul bilancio dell'Autorità; in tutti, l'istituto - pur contemplato dalla legge in generale - prevede che le posizioni di ruolo occupate dal personale in comando rimangano non disponibili, con evidenti ripercussioni su un organico limitato.

Alla data di redazione del presente Rapporto, al personale a tempo indeterminato, si aggiungono 7 unità di personale con contratto a tempo determinato in diretta collaborazione con il Presidente e i Componenti dell'Autorità, (tra i quali il Portavoce del Presidente) e 5 esperti anch'essi con contratto a tempo determinato.

Nell'ambito degli adempimenti previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", negli anni precedenti l'Autorità ha assunto nei ruoli 2 unità con qualifica di operativo, ed in data 30 maggio 2018 ha indetto un concorso pubblico per titoli ed esami, riservato alle categorie protette di cui alla medesima legge, nell'ambito dell'art. 1³⁸ e dell'art. 18³⁹, per il reclutamento di 4 ulteriori unità di personale da assumere a tempo indeterminato con la qualifica di funzionario. Al momento della redazione del presente Rapporto è stata svolta la prova orale del suddetto concorso.

Si segnala inoltre che l'Autorità, in data 2 agosto 2018, ha indetto una selezione pubblica per l'assunzione a tempo determinato, per la durata di 24 mesi, prorogabile per ulteriori 12 mesi, di 18 unità di personale, di cui 12 unità con qualifica di funzionario, 4 unità con qualifica di operativo e 2 unità con qualifica di operativo; queste ultime riservate alle categorie protette di cui all'art. 1 della citata legge n. 68/1999. La prova scritta della selezione è stata effettuata il 2 aprile 2019, presso la sede di Torino dell'Autorità e la prova orale è prevista per il 27 e 28 giugno 2019.

Tra le iniziative rilevanti in materia, si evidenzia che il Consiglio dell'Autorità ha provveduto ad esaminare in via preliminare una bozza di Codice Disciplinare e, ai sensi del vigente protocollo per le relazioni sindacali, è stata avviata la contrattazione collettiva con le Organizzazioni Sindacali.

5.3.1. Nuovi sviluppi ed estensione della pianta organica

Il legislatore, prendendo atto delle sfide crescenti poste dalla regolazione e ravvisando la necessità di implementare il personale dell'ente, con il comma 1-*bis* dell'art. 16 del decreto-legge n. 109/2018 ha disposto l'assegnazione di ulteriori trenta unità di personale di ruolo rispetto alle attuali novanta previste dalla pianta organica. Per realizzare detta estensione, la norma consente all'Autorità di procedere con il reclutamento del personale, anche tramite scorrimento delle proprie graduatorie concorsuali ancora in corso di validità,

³⁸ " ...a) alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità, nonché alle persone nelle condizioni di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1984, n. 222; b) alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in base alle disposizioni vigenti; c) alle persone non vedenti o sordomute, di cui alle leggi 27 maggio 1970, n. 382, e successive modificazioni, e 26 maggio 1970, n. 381, e successive modificazioni; d) alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni..."

³⁹ "...2. In attesa di una disciplina organica del diritto al lavoro degli orfani e dei coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause, nonché dei coniugi e dei figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e dei profughi italiani rimpatriati, il cui status è riconosciuto ai sensi della legge 26 dicembre 1981, n. 763, è attribuita in favore di tali soggetti una quota di riserva, sul numero di dipendenti dei datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di cinquanta dipendenti, pari a un punto percentuale e determinata secondo la disciplina di cui all'articolo 3, commi 3, 4 e 6, e all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, della presente legge. La predetta quota è pari ad un'unità per i datori di lavoro, pubblici e privati, che occupano da cinquantuno a centocinquanta dipendenti. Le assunzioni sono effettuate con le modalità di cui all'articolo 7, comma 1. Il regolamento di cui all'articolo 20 stabilisce le relative norme di attuazione..."

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

avendo riguardo ai profili di interesse individuati dall'ente medesimo nell'ambito della propria autonomia organizzativa e in conformità con quanto stabilito dalla legge.

A seguito dell'ampliamento previsto dalla legge n. 130/2018 di cui si è detto, l'Autorità, sulla base dell'analisi dei fabbisogni di personale, con propria Delibera ART n. 27/2019 del 28 marzo 2019, ha approvato la nuova pianta organica prevista in n. 120 unità, di cui: i) n. 12 dirigenti; ii) n. 88 funzionari; iii) n. 20 operativi.

L'Autorità prevede di effettuare nei prossimi mesi le integrazioni in organico mediante scorrimenti di graduatorie in corso di validità sia proprie che di altre Autorità amministrative indipendenti firmatarie della Convenzione quadro in materia di procedure concorsuali per il reclutamento del personale sottoscritta in data 9 marzo 2015, ai sensi dell'articolo 2, comma 4 del decreto-legge n. 90/2014. Contestualmente, verranno anche predisposti i bandi funzionali all'indizione di nuove procedure di selezione attraverso pubblico concorso, concernenti specifici profili professionali di interesse per l'Autorità.

5.3.2. Formazione, tirocini e praticantato

A seguito dell'approvazione, in data 9 marzo 2017, del Piano formativo del personale, nel corso del 2018 è stato svolto, a cura del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dell'Autorità, un corso di formazione generale in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, destinato a tutti i dipendenti.

Nell'ambito della formazione a livello avanzato sulla regolazione economica già attuata alla fine del 2017 e all'inizio del 2018, nel mese di marzo 2019 l'Autorità ha stipulato una Convenzione con l'Università del Piemonte Orientale per l'implementazione di modelli di *benchmarking* utili ai fini dell'esercizio delle funzioni di regolazione basate sulle metodologie della *Stochastic Frontier Analysis* e della *Data Envelopment Analysis*.

Per quanto riguarda la formazione del personale in tema di prevenzione della corruzione e di rispetto degli obblighi di trasparenza, su iniziativa del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nel mese di dicembre 2018 si è svolto un corso di formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza destinato a tutto il personale dell'Autorità assunto nel corso del 2018.

In vista della messa in esercizio, a partire dal 1° gennaio 2019, del nuovo sistema informativo gestionale integrato, si segnala infine che nel corso del 2018 sono stati svolti, a cura della società affidataria del servizio, alcuni corsi di formazione, rivolti a tutto il personale dell'Autorità, sulla classificazione, fascicolazione e gestione documentale del protocollo, nonché un seminario di approfondimento sul Codice dell'Amministrazione Digitale.

Nel periodo di riferimento è stato predisposto dal Responsabile della Protezione dei Dati un piano di formazione in materia di *privacy* per l'anno 2019, interdisciplinare e pragmatico, volto a illustrare il quadro della normativa in materia e il suo impatto nell'attività amministrativa delle Autorità indipendenti. Detto piano, articolato in 5 moduli, è stato avviato con un seminario, organizzato dal *network* dei Responsabili della protezione dei dati delle Autorità di regolazione e vigilanza e tenutosi presso la sede di Milano dell'ARERA, cui hanno partecipato i dirigenti di tutte le Autorità amministrative indipendenti. Successivamente è stato effettuato, in modalità FAD (formazione a distanza), un modulo formativo destinato a tutti i dipendenti dell'Autorità.

Alla luce dell'esperienza svolta negli anni precedenti nell'ambito dei tirocini formativi, nel mese di settembre 2017 era stata indetta una selezione pubblica per l'ammissione di otto giovani laureati (in discipline attinenti all'attività dell'Autorità) a un periodo di praticantato non retribuito della durata di sei mesi, prolungabili per un periodo massimo di ulteriori sei mesi. Con riferimento a tale selezione 6 giovani laureati hanno svolto il praticantato presso l'Autorità con esito positivo. Al momento della redazione del presente Rapporto, due giovani laureati stanno svolgendo il praticantato presso l'Autorità, nell'ambito della seconda edizione dell'istituto, avviata nel mese di ottobre 2018. A favore di questi giovani è corrisposto un contributo forfettario alle spese, differenziato in base alla residenza o meno nella regione Piemonte.