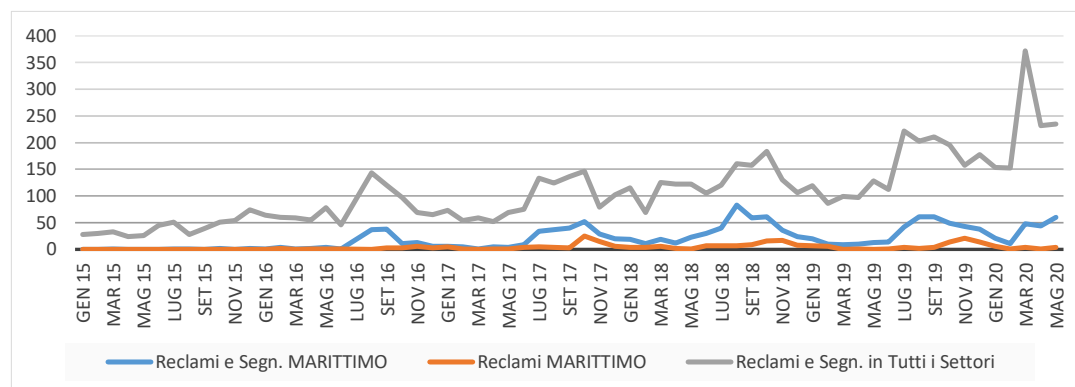


ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

La Figura che segue illustra invece l'andamento, con dettaglio mensile, delle istanze. Come nei casi precedenti, per ogni annualità e con particolare evidenza nel 2019, sono presenti forti picchi a ridosso dei periodi estivi. Più che nelle altre modalità, il *trend* dei reclami e segnalazioni risulta fortemente stagionalizzato.

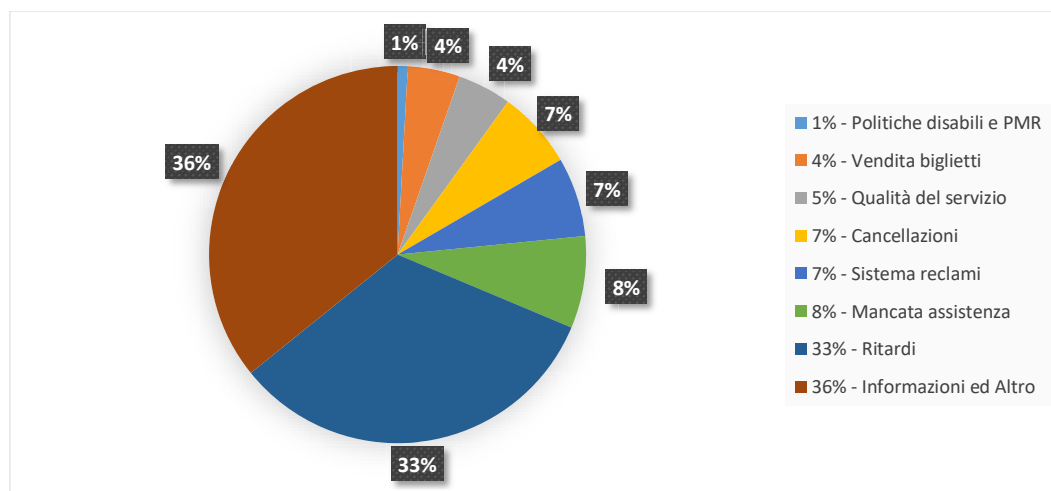
Figura 13. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: andamento mensile dei reclami e delle segnalazioni (2015-2020)



Fonte: ART

Le fattispecie esaminate con maggior frequenza nel periodo di riferimento, come risulta dal grafico seguente, hanno riguardato, in particolare, criticità in relazione a (i) l'informativa fornita in caso di cancellazioni o partenze ritardate; (ii) l'erogazione delle compensazioni connesse al prezzo del biglietto o di rimborsi a seguito di ritardi; (iii) l'assistenza offerta ai passeggeri in caso di cancellazioni o partenze ritardate; (iv) 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; (v) l'erogazione delle compensazioni connesse al prezzo del biglietto o di rimborsi a seguito di cancellazioni; (vi) la qualità del servizio erogato; (vii) problematiche connesse alla vendita di biglietti. Infine, anche in questo ambito, le istanze connesse al servizio di trasporto di persone con disabilità o PMR hanno rappresentato solo l'1%.

Figura 14. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: motivi rappresentati all'interno di segnalazioni e reclami (2014-2020)



Fonte: ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

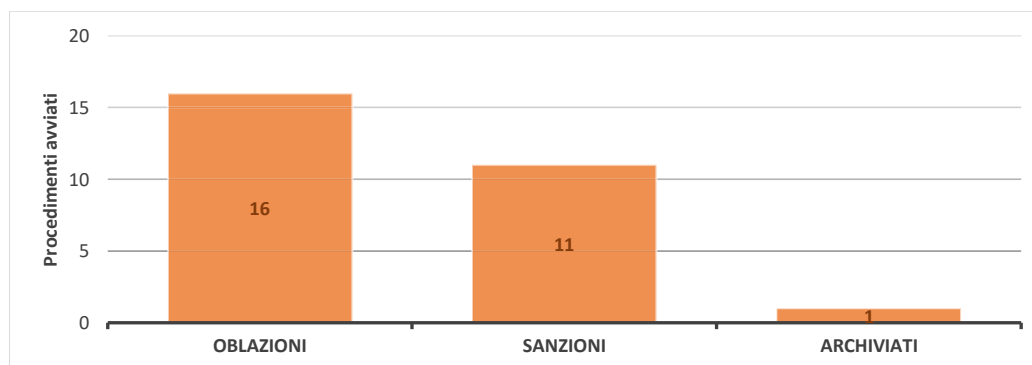
In materia di tutela dei passeggeri nel trasporto via mare, nel periodo in esame sono stati avviati n. 3 procedimenti sanzionatori per violazioni connesse a (i) omessa assistenza materiale nel caso in cui la partenza sia cancellata o subisca un ritardo superiore a novanta minuti rispetto all'orario previsto di partenza; (ii) la mancanza di adeguate informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate; (iii) la mancata o tardiva risposta al reclamo di prima istanza e (iv) l'omessa offerta al passeggero di scelta tra trasporto alternativo e rimborso del prezzo del biglietto in caso di ritardo alla partenza superiore a 90 minuti⁶⁵.

Complessivamente, nel periodo in esame sono stati conclusi n. 6 procedimenti sanzionatori avviati nel corso del 2019; in n. 5 casi sono state adottate sanzioni pecuniarie. In particolare, l'Autorità ha accertato nella maggior parte dei casi l'avvenuta violazione da parte delle imprese marittime degli obblighi previsti dal Regolamento (UE) n. 1177/2010, con specifico riguardo alle informazioni, all'assistenza e all'offerta della scelta tra trasporto alternativo o rimborso, che devono essere forniti ai passeggeri qualora le partenze siano cancellate o ritardate⁶⁶. Avverso i provvedimenti di irrogazione della sanzione è stato proposto ricorso al TAR Piemonte. I procedimenti sono attualmente pendenti.

Anche in tal caso, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del d.lgs. 129/2015 e delle Linee guida dell'Autorità sulla quantificazione delle sanzioni, l'importo delle ammende è stato determinato nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità, in funzione della gravità della violazione e del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati, tenendo conto della presenza di attenuanti (es. le azioni poste in essere dalle Compagnie per eliminare o ridurre le conseguenze della violazione) o di aggravanti (es. reiterazione) a carico del vettore. In n. 5 casi, invece, il procedimento si è estinto in parte⁶⁷ o interamente⁶⁸, senza accertamento, totale o parziale delle infrazioni contestate, per l'avvenuto pagamento, da parte delle Compagnie di navigazione, della sanzione in misura ridotta.

Relativamente all'attività sanzionatoria svolta nel settore marittimo, nel periodo tra il 2014 e il 31 maggio 2020, come indicato nel grafico seguente, i procedimenti sanzionatori si sono conclusi per una parte rilevante (pari al 57,1 %) con il pagamento della sanzione in misura ridotta, come previsto dal sopra richiamato articolo 16 della l. n. 689/1981, mentre il 39,3% con l'accertamento della violazione e l'irrogazione della sanzione, calcolata in alcuni casi sul numero dei passeggeri; in un solo caso si è proceduto con l'archiviazione.

Figura 15. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: esito dei procedimenti avviati e conclusi (2014-2020)



Fonte: ART

⁶⁵ Cfr. i procedimenti di cui alla Delibera n. 104/2019, del 31 luglio 2019, estinto con Delibera n. 5/2020, del 16 gennaio 2020; alla Delibera n. 123/2019, del 12 settembre 2019, estinto con Delibera n. 142/2019, dell'8 novembre 2019 e alla Delibera 88/2020, del 23 aprile 2020, ancora in corso.

⁶⁶ Si vedano, al riguardo, vedi le Delibere n. 82/2019, del 4 luglio 2019, n. 87/2019, del 18 luglio 2019, n. 99 e 101/2019, del 31 luglio 2019 e n. 5/2020, del 16 gennaio 2020.

⁶⁷ Si fa riferimento alle Delibere n. 82/2019, del 4 luglio 2019, n. 87/2019, del 18 luglio 2019, n. 99/2019, del 31 luglio 2019, e n. 5/2020, del 16 gennaio 2020.

⁶⁸ In proposito rileva la Delibera n. 142/2019, del 12 settembre 2019.

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

4.3. L'attività consultiva nell'ambito della trattazione di pratiche commerciali scorrette

Con riferimento all'applicazione del Codice del Consumo a pratiche commerciali scorrette nel settore dei trasporti, nel periodo di riferimento l'Autorità ha adottato un parere in relazione ad un procedimento avviato dall'AGCM nel settembre 2018 e concernente "un'articolata pratica commerciale" posta in essere nell'ambito della definizione, diffusione e applicazione in via continuativa di offerte e promozioni da parte di una preminente impresa ferroviaria.

La pratica commerciale in questione era stata individuata dall'AGCM ed era emersa anche da segnalazioni di consumatori pervenute all'Autorità e da questa trasmesse all'Autorità garante. I profili di criticità individuati dall'AGCM riguardavano in particolare: (i) alcune modalità della prospektazione pubblicitaria delle offerte e promozioni segnalate; (ii) la circostanza che i biglietti reclamizzati in offerta non sarebbero stati disponibili sin dall'avvio e, comunque, nel corso della promozione, ovvero che gli sconti promessi non sarebbero stati applicati durante il periodo attivo della promozione sugli indicati livelli tariffari; (iii) l'annullamento da parte dell'impresa dei titoli di viaggio acquistati in offerta con annessi ostacoli al riaccredito al consumatore del prezzo già pagato.

Nel corso del procedimento l'impresa ha presentato una proposta di impegni. Nel formulare il proprio parere (n. 5/2019 del 23 maggio 2019), l'Autorità ha considerato sia il quadro normativo di cui al Regolamento (CE) n. 1371/2007 sopra richiamato, che quello regolatorio già elaborato in materia di contenuto minimo dei diritti degli utenti. Il procedimento si è concluso nel giugno 2019 senza l'accertamento della violazione da parte di AGCM che, in considerazione altresì del parere reso dall'Autorità, di cui viene dato conto nel provvedimento finale, ha ritenuto gli impegni presentati dall'impresa idonei a far venire meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria, disponendone l'obbligatorietà⁶⁹.

5. ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ

5.1. Autofinanziamento

L'unica fonte di finanziamento dell'Autorità è rappresentata da un contributo agli oneri di funzionamento che gli operatori economici sono tenuti a versare ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011. Le modalità di adempimento di tale prestazione vengono determinate con delibera dell'Autorità adottata con cadenza annuale. Al fine di garantire la più ampia partecipazione degli operatori economici interessati, la misura e le modalità di determinazione e di versamento del contributo sono individuate a conclusione di un procedimento comprensivo di una fase di consultazione pubblica. La delibera è sottoposta ad approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, il cui assenso è acquisito decorsi trenta giorni dalla notifica della delibera medesima.

5.1.1. La delibera di autofinanziamento per il 2020

Per l'anno 2020, la delibera n. 172/2019 del 5 dicembre 2019, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2020, ha fissato il contributo nella misura dello 0,6 per mille del fatturato, risultante dall'ultimo bilancio approvato al 12 febbraio 2020, data di pubblicazione del provvedimento dell'Autorità⁷⁰. La misura è quindi, anche per il 2020, inferiore a quella stabilita come massima dalle norme istitutive (uno per mille del fatturato riferito all'ultimo esercizio dell'impresa).

⁶⁹Provvedimento n. 27810 dell'AGCM, disponibile alla pagina:

[https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2024/7/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/4E420DE0301B701CC125843F004F6E7C/\\$File/p27810.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2024/7/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/4E420DE0301B701CC125843F004F6E7C/$File/p27810.pdf).

⁷⁰ 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" (art. 2, comma 2 della delibera n. 172/2019).

La base contributiva è ulteriormente definita come segue. In primo luogo, il versamento non è dovuto per importi contributivi pari o inferiori a 1.800 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. Inoltre, analogamente a quanto avvenuto per l'anno precedente, anche per il 2020 alcune voci dei ricavi sono state escluse dalla determinazione del fatturato rilevante a fini contributivi⁷¹. Si è, inoltre, tenuto conto delle specifiche caratteristiche di ciascuna delle imprese regolate dall'Autorità⁷².

Riguardo alle modalità di versamento, anche per il 2020 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 2020 e il saldo del residuo entro il 30 ottobre 2020. Tutte le informazioni utili sono disponibili in un'apposita sezione del sito *internet* dell'Autorità dedicata al tema (v. *infra*, par. 5.13.1).

Il perimetro delle imprese tenute al versamento del contributo comprende le seguenti attività: a) gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali, autostradali e autostazioni); b) gestione degli impianti di servizio ferroviario; c) gestione di centri di movimentazioni merci (interporti); d) servizi di trasporto passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, con ogni modalità effettuato; e) servizio di taxi; f) servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e/o merci; g) servizi non costituenti il pacchetto minimo di accesso alle infrastrutture ferroviarie; h) servizi di trasporto di passeggeri via mare e per vie navigabili interne; i) servizi di trasporto di passeggeri su strada.

A tali operatori si aggiungono le imprese che effettuino i) servizi di trasporto merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti; (ii) servizi di trasporto di merci via mare e per vie navigabili interne; (iii) servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci. Nondimeno, rispetto a queste ultime attività ogni obbligo dichiarativo e contributivo rimane sospeso sino a definizione dei giudizi pendenti dinanzi al giudice amministrativo.

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), ciascuno di essi è tenuto a versare un autonomo contributo

⁷¹ Più in particolare, la delibera n. 172/2019 e la conseguente determina del Segretario generale n. 77/2020 del 19 febbraio 2019, hanno precisato l'ambito del fatturato rilevante ai fini contributivi escludendo le seguenti voci: eventuali ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell'Autorità, come da ultimo individuati nella medesima delibera n. 172/2019; 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 Spa; 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, per evitare duplicazioni di contribuzione, in relazione alle prestazioni svolte nell'interesse dei consorzi, solo questi ultimi dovranno versare il contributo. Si conferma, altresì, 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. Per l'anno 2020, infine, sono esclusi dal totale dei ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione di centri di movimentazione merci (interporti): (i) le plusvalenze e i proventi straordinari derivanti da operazioni di compravendita di beni immobili; (ii) il riaddebito di costi sostenuti per determinati servizi comuni non ricollegabili all'ambito di competenza dell'Autorità; (iii) i ricavi derivanti da attività meramente amministrative, quali il supporto per la regolarizzazione delle operazioni doganali e il rimborso delle accise.

⁷² Così, ad esempio, è confermata la disciplina speciale prevista per il settore del trasporto di passeggeri via mare e per altre vie navigabili in ragione della particolare natura e dell'elevato grado di internazionalizzazione del relativo mercato. In tale ambito, mentre viene ribadita l'esclusione dal fatturato rilevante dei ricavi conseguiti da attività svolte all'estero, quello rilevante ai fini della quantificazione del contributo è così determinato: 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. Restano escluse dall'applicazione di questo criterio le attività svolte dalle imprese di cabotaggio per le quali il fatturato rilevante è calcolato secondo i criteri generali.

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

la cui entità deve essere calcolata in relazione ai ricavi iscritti a bilancio derivanti dall'attività svolta dalla singola società. Non sono, invece, tenute alla contribuzione le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali alla data del 31 dicembre 2019. Nel caso in cui le società siano state poste in liquidazione e/o assoggettate a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1° gennaio 2020, *“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 stata completata la fase di accertamento per il recupero delle somme dovute e, anche parzialmente, non versate dai soggetti tenuti al contributo per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018.

5.1.2. Il contenzioso e l'evoluzione normativa

Come illustrato nelle precedenti edizioni del rapporto Annuale, i provvedimenti dell'Autorità in materia di autofinanziamento sono stati oggetto di ricorsi dinanzi al giudice amministrativo. In una prima fase, la problematica centrale ivi sollevata consisteva nella asserita indeterminatezza della platea dei soggetti tenuti alla corresponsione del contributo i ricorrenti sostenevano di non appartenere alla categoria dei *“gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”* e, conseguentemente, di non rientrare in tale platea⁷³.

Un passaggio centrale per la definizione del contenzioso è stato segnato dalla sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2017, n. 69 pronunciata sulla questione di legittimità sollevata dal TAR Piemonte per contrasto dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011 istitutivo dell'Autorità con gli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione. Nel dichiarare l'infondatezza della questione, la Corte ha affermato che il contributo all'Autorità costituisce una prestazione patrimoniale imposta rientrante nel campo di applicazione dell'art. 23 Cost. e, in quanto tale, soggetta a riserva di legge. È stata, così, confermata la natura tributaria del contributo e chiarita la natura dell'obbligo contributivo che non consegue ad un rapporto con prestazioni reciproche tra le parti⁷⁴.

L'art. 16 del più volte richiamato decreto-legge 28 settembre 2018 n. 109, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130 ha, successivamente, modificato le norme in materia di autofinanziamento disponendo che il contributo necessario a finanziare le attività dell'Autorità debba essere corrisposto *“dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto”*. Le nuove disposizioni prevedono, altresì, che l'Autorità può esigere il contributo con riferimento ai soggetti che operano nei mercati in relazione ai quali essa abbia dato concreto avvio all'esercizio delle competenze o al compimento delle attività previste dalla legge. 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”*.

Alla luce degli sviluppi sopra richiamati si può cominciare a tirare le fila dell'esercizio ermeneutico sin qui svolto dalla giurisprudenza.

⁷³ Alle imprese che avevano originariamente presentato ricorso, operanti prevalentemente nell'ambito della logistica, dell'autotrasporto di merci, della spedizione e del trasporto espresso, della gestione di terminal portuali e di *handling* aeroportuale, 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).

⁷⁴ In merito all'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, la Corte costituzionale ha, peraltro, affermato che l'art. 37 del d.l. 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 (enumerare dal comma 2 del medesimo articolo). Pertanto, la platea degli obbligati non sarebbe individuata dal *“mero riferimento a un'ampia, quanto indefinita, nozione di «mercato dei trasporti» (e dei «servizi 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”*. Non ultimo, la Consulta si è soffermata sulla partecipazione al procedimento, apprezzando il coinvolgimento da parte dell'Autorità delle associazioni di categoria. Come pure già riferito, successivamente alla pronuncia della Corte, l'Autorità ha operato una ricognizione delle proprie competenze e delle attività concretamente svolte applicando i canoni interpretativi enunciati nella sentenza n. 69/2017 (delibera n. 75/2017).

Con riferimento al contenzioso avviato prima della novella del 2018, come ricordato nelle precedenti edizioni del rapporto Annuale, il TAR Piemonte ha accolto i ricorsi presentati da alcune categorie di soggetti che l'Autorità aveva ritenuto ricompresi tra i *“gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”* (secondo la formulazione originaria dell'art. 37 co. 6 del d.l. n. 201/2011). In forza del principio affermato dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 69/2017, il Tribunale ha poi consolidato il principio secondo il quale sono tenuti all'obbligo di pagamento solo i soggetti che siano già stati assoggettati all'esercizio delle funzioni affidate all'Autorità.

Il TAR Piemonte ha, inoltre, 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. Tali pronunce hanno comportato l'esclusione dall'assoggettamento al contributo di un'ampia categoria di soggetti che il giudice amministrativo ha ricondotto alla categoria dei beneficiari della regolazione dell'Autorità, oltre al rimborso delle somme eventualmente già versate sino all'annualità 2018 compresa.

Nell'ambito del trasporto aereo, il Consiglio di Stato ha confermato le sentenze di primo grado in una serie di pronunce emanate tra ottobre e dicembre del 2019, escludendo dal perimetro dei soggetti tenuti alla contribuzione i vettori aerei: i giudici di secondo grado, se, da un lato, hanno fugato ogni dubbio sull'attribuzione in capo all'Autorità di funzioni regolatorie anche nei riguardi di questi ultimi, e conseguentemente, sulla possibilità teorica di assoggettarli al pagamento del contributo, hanno, dall'altro, ritenuto che l'Autorità, con riferimento alle annualità contributive di volta in volta esaminate, non avesse ancora concretamente esercitato le sopracitate funzioni o altre attività, anche non strettamente regolatorie, nei riguardi della categoria dei vettori aerei, avendole invece esercitate solo nei confronti dei gestori aeroportuali⁷⁵.

Il TAR Piemonte si è, altresì, pronunciato in merito ad alcuni ricorsi promossi da società operanti nel settore del trasporto pubblico locale e del trasporto di linea interregionale. Al riguardo, richiamando quanto statuito dalla Corte costituzionale, il TAR, avendo valutato che le attività svolte dalle società ricorrenti sono state oggetto di provvedimenti di regolazione dell'Autorità già a partire dal 2015, ha confermato la legittimità dell'obbligo contributivo⁷⁶.

Il quadro giurisprudenziale concernente la formulazione originaria dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011 si è ulteriormente arricchito con l'emanazione di diciassette sentenze del TAR Piemonte (alle quali è stato riservato uno specifico approfondimento nel VI rapporto Annuale) su altrettanti ricorsi promossi da concessionari autostradali. Con tali pronunce i giudici amministrativi hanno affermato che la regolazione si indirizza ad interi settori di mercato, e quindi indistintamente a tutti i *players* che lo compongono e non a soggetti individualmente considerati, nonché che l'attività dell'Autorità dalla quale scaturisce l'onere contributivo comprende anche quella che precede l'esito finale dei singoli procedimenti⁷⁷. Nello stesso

⁷⁵ Il riferimento è alla serie di decisioni inaugurata con le sentenze del Consiglio di Stato nn. 7371/2019, 7372/2019, 7373/2019, 7374/2019, 7375/2019, 7376/2019 del 28 ottobre 2019 e chiusa dalle sentenze nn. 8697/2019 e 8699/2019 del 23 dicembre 2019, passando per le pronunce nn. 7697/2019 e 7698/2019 dell'11 novembre 2019, nn. 7777/2019, 7778/2019, 7779/2019, 7780/2019, 7781/2019, 7782/2019, 7783/2019, 7784/2019, 7785/2019, 7786/2019 e 7787/2019 del 13 novembre 2019 nonché n. 7914/2019 del 20 novembre 2019.

⁷⁶ Più specificamente, in questi ambiti, il TAR ha ritenuto che la delibera n. 49/2015 contenente *“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 giustificano l'assoggettamento al contributo di attività relative alla erogazione di servizi autobus di linea e attività di trasporto pubblico locale con oneri di TPL. In tal senso, le pronunce del TAR Piemonte, passate in giudicato, nn. 1281/2018, 1282/2018, 1283/2018, 1284/2018 e 1290/2018 del 28 novembre 2018).

⁷⁷ *“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. *“[L]a 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 (2016),

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ambito, il TAR ha affermato 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»”*.

Con riferimento all’ambito del trasporto marittimo di passeggeri e merci, il TAR Piemonte ha riconosciuto che il contributo sia dovuto in relazione allo specifico segmento di mercato connotato da oneri di servizio pubblico⁷⁸. Ha, invece, rimarcato la differenza tra le attività di vigilanza e sanzionatoria rispetto a quelle di regolazione in senso stretto e ravvisato nei vettori marittimi i “beneficiari” della regolazione dell’Autorità in materia di accesso alle infrastrutture portuali. Sul piano della tutela dei diritti dei passeggeri, il TAR ha riconosciuto l’analogia delle funzioni svolte dall’Autorità in relazione al trasporto marittimo con quelle relative nel trasporto via autobus. Tuttavia, ha appuntato la sua attenzione sulla circostanza che, mentre per lo svolgimento di quest’ultima attività il legislatore ha ritenuto necessario prevedere un incremento dell’organico dell’Autorità, lo stesso non è avvenuto allorquando, con il d.lgs. 129/2015, ha ad essa attribuito le funzioni di organismo incaricato dell’esecuzione delle norme UE in materia di trasporto via mare e vie navigabili interne. Pertanto, la copertura delle relative spese di funzionamento è posta a carico di soggetti regolati appartenenti ad altri settori. Avverso tali pronunce l’Autorità ha proposto ricorso in appello⁷⁹.

In tema di interporti, il TAR ha respinto i ricorsi promossi da alcune società affidatarie della gestione interportuale 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 proposito, ha affermato che *“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, osservando 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”*, li ha quindi ritenuti soggetti “regolati” dell’Autorità e, pertanto, sugli stessi dovrebbe ricadere l’onere di contribuzione per il funzionamento dell’ART⁸⁰.

Non ultimo, il giudice amministrativo ha confermato la legittimità delle richieste di corresponsione del contributo anche nei riguardi di terminalisti portuali e altri soggetti che erogano operazioni e servizi portuali⁸¹, nonché di fornitori di servizi di manovra e locomozione (trazione)⁸².

5.1.2.1. Le prime pronunce sulla novella introdotta dall’art. 16 del d.l. n. 109/18

A partire da novembre 2019 anche la nuova formulazione dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 è stata sottoposta al vaglio del giudice amministrativo di primo grado. Al riguardo, il TAR Piemonte ha distinto nella nuova enunciazione *“profili meramente esplicativi di principi già evincibili dal testo previgente, così come interpretato dalla Corte costituzionale”* e *“profili innovativi”*.

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. Si richiamano qui le decisioni del TAR Piemonte n. 116/2019 del 31 gennaio 2019 e nn. 117/2019, 118/2019, 119/2019, 120/2019, 121/2019, 122/2019, 123/2019, 124/2019, 125/2019, 126/2019, 127/2019, 128/2019, 129/2019, 130/2019, 131/2019 e 132/2019 del 1° febbraio 2019.

⁷⁸ Sentenze del TAR Piemonte nn. 296/2019, 297/2019, 300/2019, 301/2019, 302/2019, 303/2019 del 18 marzo 2019 e nn. 829/2019, 830/2019, 831/2019, 832/2019, 833/2019 e 834/2019 del 24 luglio 2019 e n. 361/2020 del 10 giugno 2020.

⁷⁹ Il richiamo riguarda le pronunce del TAR Piemonte nn. 296/2019, 297/2019, 298/2019, 299/2019, 301/2019, 302/2019, 303/2019 del 18 marzo 2019 e nn. 829/2019, 830/2019, 831/2019, 832/2019, 833/2019 e 834/2019 del 24 luglio 2019.

⁸⁰ Si tratta delle sentenze del TAR Piemonte, passate in giudicato, nn. 337/2019, 338/2019, 339/2019, 340/2019, 341/2019, 342/2019 del 26 marzo 2019.

⁸¹ Sentenz del TAR Piemonte n. 113/2020 del 6 febbraio 2020 e n. 360/2020 del 10 giugno 2020.

⁸² In materia, pronunce del TAR Piemonte nn. 73/2020 e 74/2020 del 27 gennaio 2020.

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Tra i primi, ha ravvisato la scelta di sostituire il riferimento ai *“gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”*, con quello agli *“operatori economici operanti nel settore del trasporto”*, quale criterio identificativo dei soggetti obbligati al versamento del contributo. In proposito, ha riconosciuto che il richiamo al *“mercato”* ove agiscono gli operatori economici interessati dalla regolazione permette di estendere l’obbligo contributivo a tutte le imprese del settore, a prescindere dalla qualifica di *“destinatari diretti di atti o provvedimenti specifici dell’Autorità”*. In termini analoghi, ha ravvisato nell’opzione legislativa di ancorare al mero avvio dell’esercizio delle competenze istituzionali attribuite all’Autorità, l’obbligo di contribuzione rechi in realtà carattere puramente esplicativo di un principio preesistente. Al riguardo, sono quindi sufficienti a radicare l’obbligo contributivo anche attività strumentali e prodromiche alla regolazione, quali l’acquisizione di informazioni, la redazione di pareri, lo svolgimento di ispezioni, l’irrogazione di sanzioni, l’esame di reclami e segnalazioni.

Diversamente, il TAR ha apprezzato la natura innovativa dell’esplicita puntualizzazione secondo cui il contributo è *“diretto a finanziare non soltanto le attività propriamente regolatorie dell’Autorità, ma tutte le attività comunque ad essa attribuite dalla legge”*, anche al di fuori dell’art. 37. Innovativa anche la previsione espressa della facoltà di prevedere *“soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato”* e modalità di calcolo del contributo ispirate dalla necessità di evitare *“duplicazioni di contribuzione”*.

Venendo agli specifici profili relativi ai singoli ambiti dei trasporti, il TAR ha ritenuto che non rientrino nel perimetro dei soggetti tenuti al versamento del contributo all’Autorità le imprese che svolgono: a) servizi di trasporto di merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti, via mare e per vie navigabili interne⁸³; b) servizi di trasporto merci via mare e per vie navigabili interne⁸⁴; c) trasporto aereo di passeggeri e/o merci⁸⁵. Con specifico riferimento al trasporto aereo si afferma, quindi, che *“anche alla luce della modifica normativa (che si appalesa più come una positivizzazione degli approdi giurisprudenziali nelle more maturati che come una autentica innovazione) il mercato del trasporto aereo non risulti, allo stato, destinatario di attività dell’ART che giustifichino l’imposizione di un contributo in percentuale sul fatturato e, contemporaneamente, manchi una disposizione di legge nazionale che preveda anche solo l’imposizione di diritti in relazione a specifiche prestazioni rese nell’ambito della regolazione dei diritti aeroportuali”*. La statuizione non è condivisa dall’Autorità che ha interposto appello con riferimento a tutti i ricorsi in cui è risultata soccombente, per cui i relativi giudizi di impugnativa sono pendenti al momento della redazione del presente rapporto.

Avuto riguardo al trasporto ferroviario di merci, il TAR Piemonte ha ritenuto che l’erogazione di servizi di manovra e locomozione (trazione) giustifichi la corresponsione del contributo in relazione a dette attività⁸⁶.

Quanto al trasporto marittimo di passeggeri, i giudici del TAR Piemonte hanno ritenuto che la nuova formulazione normativa consenta di imporre agli operatori il pagamento del contributo a prescindere dalla natura regolatoria in senso stretto delle attività effettuate dall’ente nei riguardi della categoria di appartenenza⁸⁷.

5.2. Bilancio e acquisti

Nel 2019 il risultato di gestione dell’Autorità è stato pari a 3.612.578,20 euro. Tra le entrate, la voce più rilevante è costituita dal contributo al funzionamento al cui riguardo si è appena riferito, prevista in sede di assestamento di bilancio in 18.520.000,00 euro e rendicontata in 19.172.173,42 euro. Le spese, al netto delle partite di giro e contabilità speciali, sono state consuntivate in 16.127.151,02 euro e sono previste, per l’anno 2020, per un importo complessivo pari a 24.187.000,00 euro (al netto dei trasferimenti finanziati mediante applicazione dell’avanzo di amministrazione), in ragione del programmato completamento della pianta

⁸³ *Ex plurimis*, sentenze del TAR Piemonte nn. 1129/2019, 1130/2019, 1131/2019, 1132/2019, 1134/2019, 1135/2019, 1136/2019, 1137/2019, 1138/2019, 1139/2019, 1140/2019, 1141/2019 e 1143/2019 dell’11 novembre 2019.

⁸⁴ Pronunce del TAR Piemonte nn. 1126/2019, 1127/2019, 1128/2019 dell’11 novembre 2019.

⁸⁵ *Ex multis*, decisioni del TAR Piemonte nn. 1125/2019 e 1142/2019 dell’11 novembre 2019.

⁸⁶ Sentenza del TAR Piemonte n. 72/2020 del 27 gennaio 2020.

⁸⁷ In proposito, sentenze del TAR Piemonte nn. 1126/2019, 1127/2019, 1128/2019 dell’11 novembre 2019 e n. 115/2020 del 10 febbraio 2020.

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

organica del personale di ruolo e dell'assunzione di ulteriore personale a tempo determinato. Alla luce dell'intervenuta emergenza epidemiologica da Covid-19 il programma di spesa potrà costituire oggetto di revisione in sede di assestamento del bilancio 2020.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019, pari a 26.141.007,90 euro (di cui 3.612.578,20 euro costituiscono l'avanzo di competenza dell'anno 2019), è stato vincolato per un importo di 17.915.699,90 euro. Tale avanzo vincolato è stato determinato, prevalentemente, dal protrarsi del contenzioso in materia di contributo per il funzionamento dell'Autorità sopra richiamato. In particolare, si è reso necessario vincolare l'importo di 13.300.000,00 euro quale fondo rischi ed oneri, calcolato sulla base delle somme incassate con riferimento ai settori del trasporto oggetto di sentenza sfavorevole del giudice amministrativo di primo grado. L'avanzo di amministrazione disponibile risulta pertanto pari a 8.225.308,00 euro.

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 in esame l'Autorità ha fatto ricorso a quelle esistenti per l'approvvigionamento di buoni pasto sostitutivi del servizio mensa, per la fruizione di servizi di telefonia mobile, telefonia fissa, gestione e manutenzione postazioni IP, per l'acquisto di tecnologie server e di pc portatili. In relazione agli altri strumenti messi a disposizione da CONSIP l'Autorità ha aderito inoltre al Contratto Quadro "SPC Cloud" nell'ambito del Lotto 1, per l'erogazione di servizi di cloud computing, e del Lotto 4, per i servizi di realizzazione e gestione di portali e servizi on line.

5.3. Le gestioni in comune con altre Autorità indipendenti

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha proseguito nell'adempimento degli obblighi di razionalizzazione di cui all'art. 22, comma 7, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Come noto, tale disposizione 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. Essa indica, altresì, 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 annuali, 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 aderito, in particolare, alla gestione unitaria dei servizi inerenti la categoria degli affari generali, acquisti e appalti, amministrazione del personale e servizi finanziari e contabili. Sono attualmente in corso di definizione congiuntamente con il Garante Privacy e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la definizione del piano sanitario 2021/2022 e l'affidamento del servizio di *brokeraggio* assicurativo.

5.4. Personale

Alla data del 31 maggio 2020, il personale dell'Autorità si compone, oltre al Segretario generale, di 101 unità di personale a tempo indeterminato, già immesso nei ruoli o in prova, di cui 10 con qualifica di dirigente, 74 con qualifica di funzionario e 17 con qualifica di operativo. Ad esse si aggiungono 5 esperti (tra i quali il Consigliere giuridico ed il *Chief Economist* dell'Autorità) e 8 unità di personale in diretta collaborazione con il Presidente e i Componenti dell'Autorità assunte con contratto a tempo determinato, tra i quali il portavoce del Presidente. Un'ulteriore unità di personale in diretta collaborazione di un Consigliere appartiene ai ruoli dell'Autorità.

Rileva al riguardo la circostanza che, in considerazione delle accresciute competenze attribuite all'Autorità, il comma 1-bis dell'art. 16 del d. l. n. 109/2018 sopra richiamato ha ampliato l'originale organico dell'Autorità aumentandolo di trenta unità, portandolo da 90 a 120. La norma consente di provvedere al reclutamento tramite scorrimento delle graduatorie concorsuali in corso di validità, in relazione ai profili di interesse

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

individuati dall'Autorità nell'ambito della propria autonomia organizzativa e in conformità con quanto stabilito dalla legge.

Rideterminata la pianta organica — che, sulla base di una puntuale analisi dei fabbisogni, prevede attualmente 12 dirigenti, 88 funzionari e 20 operativi (delibera n. 27/2019 del 28 marzo 2019 — l'Autorità ha, quindi avviato le procedure di reclutamento ritenendo di ricorrere sia allo scorrimento di graduatorie che a nuovi concorsi.

Pertanto, ha dapprima utilizzato le graduatorie finali della procedura concorsuale già indetta con delibera n. 74/2015 del 10 settembre 2015, dando corso al reclutamento di 5 unità di personale con qualifica di funzionario e 3 unità di personale con qualifica di operativo. Inoltre, in applicazione del protocollo di esecuzione del citato art. 22 del d.l. 90/2014, ha altresì attinto alle graduatorie formate presso altre Autorità amministrative indipendenti, reclutando 2 unità di personale con qualifica di funzionario (rispettivamente traendone 1 da una graduatoria dell'AGCM ed 1 da una graduatoria congiunta dell'AGCM e dell'ANAC).

L'Autorità ha, poi, indetto una nuova procedura concorsuale per il reclutamento di 15 unità di personale nelle qualifiche di dirigente (1 unità), funzionario (12 unità) e operativo (2 unità) (delibere n. 173/2019 del 5 dicembre 2019, di approvazione dei bandi, e n. 34/2020 del 12 febbraio 2020, di nomina delle commissioni esaminatrici). Ulteriori due funzionari saranno individuati all'esito della procedura di concorso per titoli ed esami indetta congiuntamente con l'ARERA e avviata con delibera n. 68/2020 del 12 marzo 2020. Intervenuta la sospensione delle procedure concorsuali disposta dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modifiche, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Nell'ambito degli adempimenti previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", all'esito della procedura avviata il 30 maggio 2018, nel mese di ottobre 2019, l'Autorità ha proceduto ad assumere, a tempo indeterminato e con la qualifica di funzionario, i 4 candidati dichiarati vincitori in detta procedura e, a febbraio 2020, ad immettere in servizio un'ulteriore unità di personale, con la medesima qualifica, reclutandola fra i candidati ivi dichiarati idonei.

Si osservi che delle 101 unità di personale di ruolo, 6 sono collocate in posizione di comando presso altre amministrazioni. Il relativo impatto sulla struttura deve essere valutato tenendo conto, in particolare, della qualifica dirigenziale ricoperta da 2 di tali unità, della circostanza che i relativi oneri economici gravano, per lo più, sul bilancio dell'Autorità e della indisponibilità dei relativi posti in ruolo. Si tratta, in ogni caso, di comandi rispetto ai quali le amministrazioni richiedenti hanno invocato la natura obbligatoria, escludendo così ogni discrezionalità in ordine alla relativa disposizione.

Non ultimo, avendo l'Autorità approvato il 31 luglio 2019 le graduatorie finali relative alla selezione pubblica di personale a tempo determinato indetta il 2 agosto 2018, nel corso dell'anno 2020 è prevista l'assunzione di 15 unità di personale per la durata di 24 mesi, prorogabili di ulteriori 12, di cui 10 unità con qualifica di funzionario, 4 unità con qualifica di operativo e 1 unità riservata alle categorie protette di cui all'art. 1 della l. n. 68/1999, anch'essa con qualifica di operativo. Il periodo effettivo di svolgimento delle attività è condizionato dall'applicazione delle misure di contenimento del contagio da Covid-19.

L'Autorità ha, infine, indetto una selezione pubblica, per titoli e colloquio, per il conferimento di un incarico dirigenziale a tempo determinato (delibere n. 67/2020 del 12 marzo 2020, di approvazione dell'avviso, e n. 79/2020 del 1° aprile 2020, di nomina della commissione esaminatrice). Ad esito della suddetta selezione la graduatoria finale è stata approvata con delibera n. 94/2020 del 7 maggio 2020.

5.4.1. Telelavoro e lavoro agile (ordinario e straordinario)

A seguito del secondo bando attuativo degli istituti di conciliazione vita-lavoro, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2019 ed il 31 marzo 2020, 7 lavoratori hanno usufruito del telelavoro e 22 lavoratori hanno beneficiato del lavoro agile in via ordinaria.

A questi provvedimenti si sono sovrapposti, già alla fine del mese di febbraio 2020, quelli con i quali, in relazione all'emergenza epidemiologica connessa alla diffusione del Covid-19, l'Autorità ha disposto, in via straordinaria, l'applicazione generalizzata e senza limiti settimanali del lavoro agile.

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Con le stesse prescrizioni è stata disposta la sospensione di tutte le trasferte e missioni nazionali e internazionali ed è stato previsto che tutte le riunioni abbiano luogo a distanza, tramite modalità conference call, in linea con le prescrizioni volte a favorire il distanziamento sociale. Inoltre, applicando processi di dematerializzazione e di digitalizzazione, anche le attività documentali sono state effettuate a distanza.

5.4.2. Formazione

Con riferimento alle attività di formazione, nel corso del 2019 il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dell'Autorità ha tenuto un corso di formazione generale e tre corsi di formazione sui rischi specifici, destinati a tutti i dipendenti in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Inoltre, a seguito della stipula, nel mese di marzo 2019, di 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*, è proseguita formazione a livello avanzato sulla regolazione economica, già attuata alla fine del 2017 e all'inizio del 2018.

Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione ed il rispetto degli obblighi di trasparenza, su iniziativa del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Autorità, nel mese di dicembre 2019 si è svolto un corso di formazione in materia destinato a tutto il personale assunto nell'arco del 2019.

Nel periodo di riferimento è proseguita, altresì, l'attuazione del piano di formazione in materia di *privacy* volto a illustrare la normativa in materia e il suo impatto sull'attività amministrativa delle Autorità indipendenti. Il 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 si sono tenuti in modalità FAD (formazione a distanza), un modulo formativo destinato a tutti i dipendenti dell'Autorità e un corso specificamente rivolto agli amministratori di sistema dell'Autorità.

Conseguentemente alla messa in esercizio, nell'anno 2019, del nuovo sistema informativo gestionale integrato, è proseguita, a cura della società affidataria del servizio, la formazione sulla implementazione delle modalità di classificazione, fascicolazione e gestione documentale del protocollo, nonché sull'archivistica e sui moduli inerenti al sistema gestionale contabile e del personale.

5.4.3. Praticantato

Alla luce della positiva esperienza maturata nelle edizioni 2017 e 2018, nel settembre 2019 è stata indetta una nuova selezione pubblica per l'ammissione al praticantato di dieci giovani laureati in discipline attinenti all'attività dell'Autorità. L'istituto prevede lo svolgimento di un periodo di attività non retribuita presso l'Autorità di durata semestrale, prolungabile al massimo per un ulteriore semestre⁸⁸. I vincitori della selezione inizieranno il periodo di praticantato nel corso del 2020. Anche in questo caso, il periodo effettivo di svolgimento delle attività è condizionato dalla applicazione delle misure di contenimento del contagio da Covid-19.

5.5. Dialogo con le rappresentanze sindacali

Nel periodo di riferimento è proseguito il dialogo con le rappresentanze sindacali che si è concretizzato, fra l'altro, nella sottoscrizione, il 29 luglio 2019, dell'accordo sul Codice disciplinare dei dipendenti dell'Autorità (ved. infra).

Il 25 febbraio 2020 è stato, altresì sottoscritto un ulteriore accordo in materia di disciplina del telelavoro e del lavoro agile con validità dal 1° aprile 2020 al 31 marzo 2021. In particolare, l'aggiornamento prevede l'estensione a 22 posizioni del lavoro agile fino 40 giornate lavorative l'anno e a 12 posizioni di quello fino a

⁸⁸ Pur in assenza di retribuzione, a favore dei giovani praticanti è corrisposto un contributo forfettario alle spese, la cui misura è differenziata in ragione del luogo di residenza (in particolare, a seconda che esso si trovi o meno nella regione Piemonte).

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

20 giornate. L'accordo fa seguito a quelli di pari oggetto già sottoscritti il 20 marzo 2018 e il 13 febbraio 2019 e precede l'introduzione delle misure straordinarie già descritte⁸⁹.

Sempre in data 25 febbraio 2020 le parti hanno sottoscritto un accordo in materia di quiescenza e previdenza del personale dell'Autorità che ha modificato in maniera organica la disciplina del trattamento pensionistico complementare.

5.6. Valutazione della performance e progressioni di carriera

Nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance applicabile a tutti i dipendenti di ruolo dell'Autorità, al momento della redazione del presente rapporto, è stata completata la fase di assegnazione al personale degli obiettivi riferiti all'anno 2020, in coerenza con gli Obiettivi programmatici per il biennio 2020-2021 e prestazionali per l'anno 2020 approvati dal Consiglio dell'Autorità nel mese di gennaio 2020, ed è in corso di svolgimento la fase di rendicontazione e valutazione finale degli obiettivi assegnati ai dipendenti per l'anno 2019.

In applicazione del Regolamento sulle progressioni di carriera, approvato dall'Autorità con delibera n. 53/2017 del 6 aprile 2017, come da ultimo modificato con delibera n. 51/2019 dell'8 maggio 2019, e dell'accordo stipulato con le rappresentanze sindacali il 25 febbraio 2019 in merito all'individuazione dei parametri per l'attribuzione dei passaggi di livello stipendiale riferiti al biennio 2017/2018, il 18 luglio 2019 l'Autorità ha approvato le progressioni di carriera del personale di ruolo riferite al biennio di valutazione 2017/2018, con decorrenza, ai fini giuridici ed economici, dal 1° luglio 2019.

5.7. Il Codice disciplinare

In attuazione del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale, l'Autorità si è dotata di un proprio Codice disciplinare volto a sancire gli obblighi del dipendente. In relazione alle condotte rilevanti, il Codice prevede sanzioni graduate e progressive, un articolato procedimento disciplinare e di conciliazione, la garanzia della corresponsione di un assegno alimentare e la possibilità di una sospensione cautelare dal servizio oltre a meccanismi di coordinamento con l'eventuale procedimento penale originatosi in ragione delle medesime condotte.

Il Codice si applica ai dipendenti di ruolo dell'Autorità e, in quanto compatibile, al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato e a coloro che operino presso l'Autorità in posizione di comando o distacco da altre pubbliche amministrazioni, istituti e organismi pubblici o privati. Conformemente a quanto statuito dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché nel rispetto del principio di legalità e certezza sanciti anche dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il Codice disciplinare trova applicazione esclusivamente per fatti, comportamenti, condotte e violazioni compiuti successivamente alla sua entrata in vigore.

5.8. Organizzazione

La struttura organizzativa dell'Autorità è quella prevista dal Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento approvato il 23 maggio 2016 e da ultimo modificato in data 27 febbraio 2020 (delibera n. 54/2020 del 27 febbraio 2020).

L'organo amministrativo di vertice è il Segretario generale, Dott. Guido Improta che, a norma della legge istitutiva e del sopra citato Regolamento, sovrintende alla struttura dell'Autorità, articolata in dieci Uffici (sei di *line* e quattro di *staff*) e ne risponde al Presidente. Il Segretario generale assicura altresì ai Componenti ogni collaborazione nello svolgimento dei loro compiti.

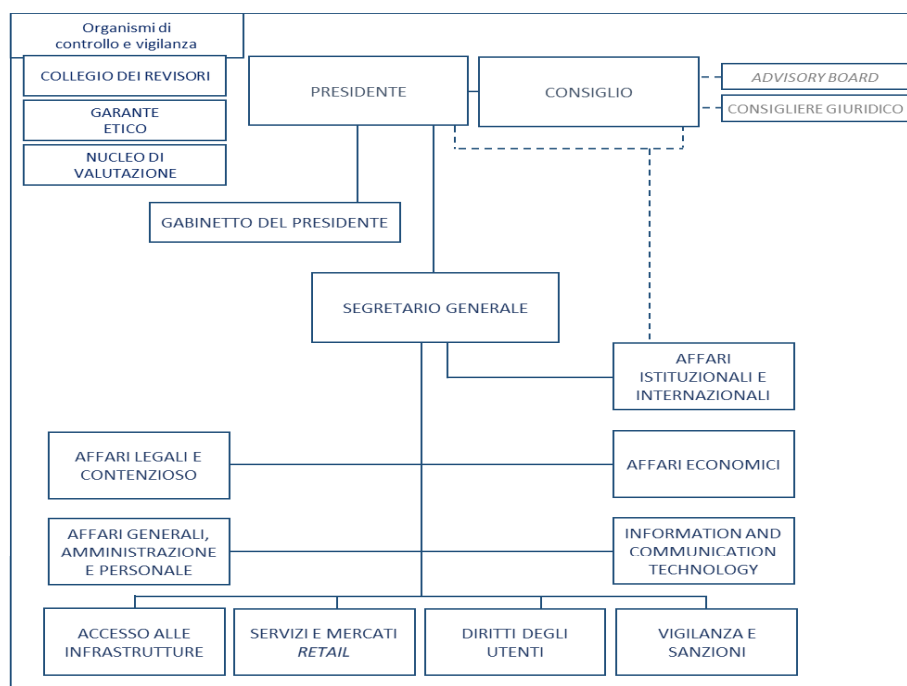
⁸⁹ Come riferito nelle precedenti edizioni del Rapporto annuale, l'accordo del 2018 – il primo in materia di istituti di conciliazione vita-lavoro, prevedeva non solo l'avvio in via sperimentale del telelavoro e del lavoro agile, ma anche l'istituzione della banca delle ore, l'introduzione dei permessi studio e l'aumento da 2 a 4 giorni dei permessi per giustificati motivi personali o familiari.

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Sin dalla sua costituzione, l'Autorità ha mantenuto una struttura articolata in uffici di *staff* e di line investiti di competenze orizzontali, avendo espressamente preferito questo modello rispetto ad uno nel quale le competenze fossero assegnate in relazione alle diverse modalità di trasporto. Alla data della redazione del presente rapporto, l'organigramma dell'Autorità è il seguente (Figura 16)⁹⁰.

Figura 16. Organigramma dell'Autorità



5.8.1. Sede e uffici

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha mantenuto il proprio insediamento nei termini e con le modalità di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2013, che ha fissato la sede presso gli uffici situati nel palazzo Lingotto a Torino, di proprietà del Politecnico.

Nel corso del 2019 si sono perfezionate le procedure volte ad acquisire la disponibilità, in comodato d'uso, dei locali siti al V piano del Lingotto, sempre di proprietà del Politecnico. A tal fine, Autorità e Politecnico hanno sottoscritto un *addendum* al Protocollo iniziale in base al quale, a decorrere dal primo trimestre del 2020 l'ente ha in uso, oltre agli attuali locali posti al IV piano dell'edificio, anche quelli posti al piano superiore in modo da poter accrescere le postazioni di lavoro disponibili da 100 a 150. Il programma di effettivo insediamento degli Uffici anche presso i locali posti al V piano ha subito modifiche in conseguenza dell'emergenza epidemiologica dichiarata il 31 gennaio 2020.

Per quanto riguarda, invece, gli uffici di Roma, concessi in uso a titolo gratuito dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non si segnalano evoluzioni con riferimento all'insediamento.

⁹⁰ Con delibera n. 54/2020 citata, l'Autorità ha apportato alcune modifiche al proprio regolamento di organizzazione e funzionamento. La rappresentazione degli uffici che precede riflette, tuttavia, la struttura operativa nel periodo di riferimento del presente Rapporto.

5.9. Altri organismi

5.9.1. Il Garante etico

Come rappresentato nel VI rapporto Annuale dell'Autorità, a partire dal 1° gennaio 2019 e per la durata di tre anni, il ruolo di Garante etico viene ricoperto dal Prof. Pippo Ranci Ortigosa (delibera n. 147/2018 del 28 dicembre 2018). L'organismo ha il compito di rendere pareri concernenti l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni contenute nel Codice etico, anche in relazione a casi concreti.

5.9.2. Il Nucleo di valutazione

Il Nucleo di valutazione propone al Consiglio i criteri e le metodologie di valutazione dei dipendenti dell'Autorità ed effettua attività di valutazione e controllo strategico nell'ottica di verificare le scelte operative adottate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio, al quale riferisce almeno ogni semestre. L'attuale Nucleo di valutazione è stato nominato nel mese di aprile 2018 e risulta composto dal Dott. Antonio Ronza, in qualità di Presidente, dalla Dott.ssa Elena Caffarena e dalla Dott.ssa Giulia Zanichelli, in qualità di Componenti.

Oltre ad aver revisionato il sistema di *Performance management* in vigore presso l'Autorità, confermandone l'ispirazione ad un principio di meritocrazia e orientandolo a un maggior coinvolgimento del personale nelle fasi di assegnazione, monitoraggio intermedio e valutazione finale degli obiettivi, con ridefinizione del proprio ruolo quale garante della corretta applicazione del processo in esame, ha svolto le attività ad esso attribuite e connesse. In particolare, nel periodo di riferimento ha provveduto all'informativa semestrale al Consiglio sugli obiettivi assegnati al personale con qualifica dirigenziale per l'anno 2019, alla rendicontazione finale degli obiettivi riferiti all'anno 2019 e all'assegnazione al personale degli obiettivi per l'anno 2020.

5.9.3. Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori esprime il proprio parere sul progetto di bilancio preventivo e redige una relazione sul rendiconto annuale. La relazione attesta, in particolare, la concordanza tra i risultati evidenziati in sede di rendiconto e le scritture contabili e la regolarità delle procedure di gestione. Inoltre, il Collegio controlla gli atti della gestione finanziaria, focalizzandosi sulle procedure contrattuali. Formula, inoltre, osservazioni e conduce trimestralmente verifiche di cassa e di bilancio.

Alla luce della modifica apportata al Regolamento di Organizzazione e Funzionamento dell'Autorità dalla delibera n. 153/2019 del 21 novembre 2019, il Collegio dei revisori può essere presieduto da un presidente di sezione o da un consigliere della Corte dei conti, in servizio o in quiescenza e di compone, altresì, di ulteriori due membri scelti tra dirigenti dello Stato, professori universitari ordinari di contabilità pubblica o discipline similari e magistrati della Corte dei conti.

Nel periodo di riferimento, il parere in merito al bilancio di previsione per l'esercizio 2020 e pluriennale 2020-2022 è stato reso dal Collegio dei revisori uscente, formato dal Presidente Dott. Raffaele Squitieri, già Presidente della Corte dei conti, dalla Dott.ssa Maria Luisa Pozzone, dirigente del Ministero dell'Economia e delle finanze, e dal Dott. Angelo Maria Quaglini, magistrato della Corte dei conti.

Per effetto della designazione effettuata con delibera n. 183/2019 del 19 dicembre 2019, il Collegio dei revisori è attualmente costituito dal Presidente, Dott. Luigi Caso, consigliere della Corte dei conti e dai membri Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa, consigliere della Corte dei conti e dalla Dott.ssa Serena Lamartina, dirigente del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il nuovo Collegio si è insediato il 14 gennaio 2020 e nel mese di marzo ha reso il parere in merito al Rendiconto finanziario 2019.

5.9.4. L'Advisory board

L'*Advisory board*, costituito in nuova composizione il 31 maggio 2017, è formato da membri scelti tra professori universitari ed esperti di formazione giuridica, economica e ingegneristica ed ha il compito di elaborare analisi e studi su temi di interesse dell'Autorità. Si compone di un coordinatore e di un numero massimo di otto esperti, nominati dal Consiglio, su proposta del Presidente.

ART

SETTIMO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Per i primi 18 mesi di attività, il coordinamento del Board è stato assicurato in via congiunta dalla Dott.ssa Ginevra Bruzzone e dal Prof. Chris Nash. Entrambi sono stati confermati dall'Autorità con delibera n. 131/2018 del 7 dicembre 2018, sino alla scadenza triennale di questo organismo. Riguardo agli altri componenti, nel periodo di riferimento, la composizione del Board è rimasta invariata comprendendo i professori Eddy Van de Voorde, Giovanni Fraquelli e Andrew Smith. Il Prof. Marco Ponti aveva, invece, chiesto la sospensione del proprio incarico per il periodo in cui ha assunto altri incarichi presso l'Amministrazione centrale.

In particolare, nel periodo di riferimento l'*Advisory board* ha elaborato e presentato propri contributi originali in occasione del seminario internazionale sul "*Benchmarking* e la regolazione nei trasporti", tenutosi a Torino il 12 dicembre 2019. Il seminario, al quale hanno preso parte rappresentanti dell'accademia, delle istituzioni, delle associazioni di settore e degli utenti, è stato aperto da una relazione introduttiva del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Roberto Rustichelli e si è articolato in tre *panels* in cui sono state illustrate presentazioni dei membri dell'*Advisory board* e del *Chief economist* dell'Autorità. Programma e materiali del seminario sono stati resi disponibili sul sito dell'Autorità.

5.10. Esecuzione di disposizioni di legge

5.10.1. Privacy e protezione dei dati

In materia di trattamento dei dati personali delle persone fisiche, il regolamento 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (detto anche *regolamento generale sulla protezione dei dati*), cui è stata data esecuzione in Italia con il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, è intervenuto sulle norme previgenti e introdotto nuovi adempimenti. Nella qualità di Titolare del trattamento dei dati, l'Autorità ha dato attuazione a tali prescrizioni adottando specifiche misure tecniche ed organizzative finalizzate a garantire la conformità del trattamento dei dati personali al regolamento, nonché un livello di sicurezza adeguato al rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche (art. 24, paragrafo 1, e 32, del Regolamento).

In particolare, con la delibera n. 78/2020 del 26 marzo 2020 (che ha sostituito la precedente delibera n. 137/19 del 24 ottobre 2019), l'Autorità ha conferito specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali a soggetti espressamente designati, individuati nell'ambito della struttura amministrativa dell'Autorità. Esercitando la facoltà di designazione prevista dall'art. 2-*quaterdecies*, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, recante *Codice in materia di protezione dei dati personali* (come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 101/2018 citato), è stato rafforzato il sistema di trattamento dei dati personali e di protezione dei diritti dei soggetti interessati.

Con il medesimo provvedimento, l'Autorità ha anche adempiuto all'obbligo di autorizzazione al trattamento dei dati, ai sensi dell'art. 2-*quaterdecies*, comma 2, del d.lgs. n. 196/2003 citato e dell'art. 4, par. 1, n. 10, del regolamento (UE) 2016/679, di tutto il personale dell'Autorità, in relazione ai compiti assegnati. Ha individuato, infine, i principi generali e le istruzioni operative cui devono attenersi i soggetti comunque autorizzati al trattamento. Tale adempimento risponde, come è noto, a quanto previsto dagli artt. 29 e 32, par. 4, del regolamento (UE) 2016/679, secondo il quale i soggetti autorizzati non possono trattare dati personali se non adeguatamente istruiti in tal senso dal titolare.

Parallelamente all'adozione delle misure tecniche e organizzative di cui sopra, nel periodo di riferimento, l'Autorità ha implementato una serie di altre attività, specificamente rivolte alla migliore *compliance* dell'organizzazione interna con la normativa vigente in materia di *privacy*. Tra esse, si segnalano, in particolare: l'aggiornamento costante delle misure in materia di adeguatezza dei sistemi informativi dell'Autorità rispetto alle esigenze di garanzia e di sicurezza richiesti dal regolamento; l'implementazione della procedura per la gestione delle violazioni dei dati personali (*data breach*); l'aggiornamento delle informative *privacy* presenti sul sito dell'Autorità e nei moduli dei reclami relativi alle violazioni dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto marittimo e nel trasporto con autobus.

Infine, con delibera n. 35/2020 del 12 febbraio 2020, l'Autorità ha designato nella persona del Dott. Claudio Marchetta il Responsabile della protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 37 del regolamento (UE) 2016/679, in sostituzione del precedente incaricato.

5.10.2. Amministrazione digitale

In esecuzione delle disposizioni di legge in materia di amministrazione digitale previste dal codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) contenuto nel decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, successivamente emendato dal decreto legislativo del 13 dicembre 2017, n. 217, l'Autorità ha adottato strumenti informatici al fine di *“assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale”*. In particolare, oltre ad aver assicurato gli adempimenti attinenti alla dotazione della firma elettronica qualificata per il personale dirigenziale, all'adozione del domicilio digitale registrato sull'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA), alla nomina del Responsabile per la transizione digitale, del Responsabile della conservazione e del Responsabile della gestione documentale, si è proceduto all'impostazione dei processi di informatizzazione dei procedimenti amministrativi e dei relativi fascicoli, alla redazione di un manuale di istruzioni per il funzionamento del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, nonché all'elaborazione di un piano di classificazione o titolario di archivio.

Le due principali linee di intervento in materia di amministrazione digitale attualmente in fase di progettazione e sviluppo riguardano:

- l'introduzione del Sistema Pubblico SPID per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese, per l'accesso ai servizi *on-line* dell'Autorità;
- la connessione con la piattaforma digitale PagoPA, che consente a imprese e cittadini di eseguire pagamenti verso le PA in modalità standardizzata, sollevando al contempo le amministrazioni dai costi e dagli oneri connessi ai ritardi dei metodi di incasso tradizionali.

5.10.3. Trasparenza e prevenzione della corruzione

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dell'Autorità è il Dott. Vincenzo Accardo, dirigente dell'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale; per lo svolgimento delle attività di supporto del RPCT e, comunque, per assicurare lo svolgimento dei relativi compiti in caso di mancanza, assenza o impedimento è stato individuato, quale sostituto, il Dott. Andrea Ferroni, funzionario dell'Autorità.

Nell'ambito degli adempimenti di legge in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, in data 31 gennaio 2019 è stato approvato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) riferito al triennio 2019-2021 e, in data 30 gennaio 2020, è stato approvato il PTPC relativo al triennio 2020-2022. Nell'ambito del Piano 2020-2022 è stata aggiornata e sviluppata la mappatura dei processi e delle attività di competenza dell'Autorità al fine di individuare quelli a maggior rischio di corruzione, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC nell'Allegato 1 al Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019, che ha sostituito le disposizioni previste dall'Allegato 5 del precedente PNA 2013. Contestualmente sono state confermate o modificate le misure specifiche di prevenzione del rischio corruttivo già contenute nel PTPC 2019-2021 specificando, per ciascuna di esse, gli indicatori di monitoraggio, i tempi di realizzazione e gli Uffici responsabili dell'attuazione delle misure. Nel Piano sono state inoltre aggiornate ed integrate le misure di prevenzione della corruzione di carattere generale.

Il RPCT dell'Autorità ha infine predisposto e reso disponibile sul sito web istituzionale la prevista relazione sull'attuazione del PTPC 2019-2021.

5.11. La sicurezza dei sistemi informatici

La sicurezza dei sistemi informatici comprende tutte le iniziative finalizzate alla gestione ed ottimizzazione dell'infrastruttura e delle reti dell'Autorità sulle quali si attestano i sistemi informatici, nonché le iniziative volte a garantire la sicurezza dei sistemi informativi, dalla definizione delle linee guida al controllo degli accessi, alla protezione dei dati, alla continuità operativa, fino a ricomprendere eventuali iniziative di sicurezza di carattere organizzativo.