

Relazione del Presidente
Andrea Camanzi

Camera dei Deputati
25 giugno 2019

ART

Autorità, Signore e Signori,

anche a nome del Collegio, desidero innanzi tutto ringraziare, per l'attenzione con cui costantemente guarda alla nostra attività, il Presidente della Repubblica, che ci ha ricevuto ieri al Quirinale.

Ringrazio il Presidente della Camera per l'ospitalità, i rappresentanti del Parlamento e del Governo e quelli delle amministrazioni nazionali, centrali, territoriali e indipendenti, degli organi giudiziari e dell'Avvocatura dello Stato, dei corpi militari e tutti gli ospiti qui presenti.

Nel Rapporto che ho il piacere di introdurre, il sesto dalla sua costituzione, l'Autorità di regolazione dei trasporti espone le attività realizzate nel periodo compreso tra il mese di giugno 2018 e il mese di maggio 2019. Esso illustra come abbiamo esercitato le nostre competenze – *il metodo di ART* – ed evidenzia le principali dinamiche dei mercati del settore dei trasporti.

La presentazione del Rapporto, quest'oggi, mi offre l'opportunità di ringraziare calorosamente i Consiglieri Barbara Marinali e Mario Valducci, con i quali condivido questa esperienza unica e, insieme a loro, di ringraziare il Segretario generale, Guido Improta, e il personale tutto, sulle cui gambe procede il lavoro dell'Autorità.

Il contesto Operiamo in un contesto caratterizzato dal rallentamento dell'economia globale, da incertezze e dalla volatilità dei mercati finanziari. Questioni come il miglioramento dell'efficienza energetica dei veicoli, la riduzione del livello di inquinamento, la sostenibilità dei prezzi e la qualità delle infrastrutture e dei servizi, nelle zone di campagna come nelle grandi aree urbane, sono al centro delle preoccupazioni quotidiane delle persone. I servizi di mobilità e logistica, terreno privilegiato di sperimentazione della tecnologia, sono essenziali per accrescere la competitività del sistema economico.

Il nuovo Parlamento europeo e la nuova Commissione

In questo contesto, auspichiamo che il nuovo Parlamento europeo e la nuova Commissione trovino la strada per rilanciare la crescita in Europa e nei paesi dell'Unione, tutelando al tempo stesso i diritti della persona e i valori costitutivi delle nostre società. Molte leve dello sviluppo sono, infatti, esogene e anche nel settore dei trasporti quello europeo rimane il primo mercato di riferimento per le imprese nazionali.

Non sono compiti facili, né ci sono scorciatoie di breve periodo.

Istituzioni forti e autorità indipendenti

Servono istituzioni forti e poteri bilanciati. In questo quadro, le Autorità indipendenti apportano alle decisioni pubbliche competenze specialistiche, stabilità per il mercato e terzietà rispetto agli interessi, a garanzia di tutti.

* * *

“Una giuntura critica?”
I fatti

Siamo ad una *giuntura critica*, ossia in una situazione di svolta, in cui in un tempo breve si concentrano modifiche rilevanti delle regole e delle procedure? Se lo fossimo – ci insegnano gli studiosi dell'istituzionalismo storico, a partire da Lipset e Rokkan – saremmo alle soglie di importanti evoluzioni.

Atteniamoci ai fatti per la parte che più direttamente ci occupa.

Nel periodo oggetto del Rapporto che presento quest'oggi, il legislatore ha conferito all'Autorità funzioni aggiuntive, ha disposto un assetto più organico dell'accesso alle risorse finanziarie ed ha ampliato il numero di quelle umane. Si tratta di modifiche lungamente auspiccate per assicurare alla regolazione maggiore organicità e coerenza.

Mi riferisco all'art. 10 della recentissima legge 3 maggio 2019, n. 37, la Legge Europea per il 2018, che ha esteso la nostra competenza in qualità di *Autorità nazionale di vigilanza* in materia di diritti aeroportuali, comprendendovi quelli determinati sulla base dei Contratti di programma cd in deroga.

[Funzioni di vigilanza e aeroporti in deroga](#)

Mi riferisco, altresì, all'art. 16 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, cd di Genova, con il quale le competenze dell'Autorità in materia di accesso alle infrastrutture autostradali sono state estese alle concessioni in essere. Con lo stesso provvedimento è stato precisato il quadro normativo dell'autofinanziamento ed è stata ampliata la pianta organica dell'Autorità.

[Integrazione delle competenze in materia di concessioni autostradali e delle risorse](#)

Questi sono fatti importanti, ma ve ne sono altri.

Nel settore ferroviario, le imprese hanno espressamente riconosciuto che la regolazione ha azionato le leve della competitività degli operatori nazionali, che oggi si propongono, con maggiori chances, di acquisire quote importanti del mercato europeo in corso di liberalizzazione. Esse hanno, altresì, riconosciuto l'impatto positivo degli interventi dell'Autorità sulle politiche dei prezzi e sul perseguimento di più elevati livelli di qualità dei servizi.

[Nuove opportunità per le imprese e valore sociale della regolazione](#)

Riceviamo il segnale dell'aspettativa che analoghi effetti derivino dalla regolazione tariffaria nel settore autostradale: tale regolazione è rivolta a enti concedenti e imprese concessionarie, contempla l'efficientamento dei costi operativi e induce contenimenti delle

tariffe a beneficio degli utenti finali, come abbiamo già dimostrato essere possibile nei casi che illustrerò a breve.

L'integrazione del quadro delle competenze e delle risorse dell'Autorità, la creazione di nuove opportunità per le imprese e l'attesa che la regolazione produca valore sociale riflettono una percezione diffusa dei benefici della regolazione indipendente.

* * *

L'Autorità, i cittadini e gli utenti

A quasi sei anni dall'avvio delle attività dell'Autorità, gli effetti della regolazione sono oggi più immediatamente percepibili anche da parte di soggetti che non ne sono gli immediati destinatari.

Per questo motivo il primo capitolo del Rapporto, che nelle precedenti due edizioni è stato dedicato, rispettivamente, al metodo di ART – l'applicazione della *concorrenza per confronto* – e alla multimodalità nei trasporti, in quella che presentiamo oggi ha ad oggetto "*l'Autorità, i cittadini e gli utenti*".

* * *

La strada di ART

Venendo ora ad illustrare le attività svolte nel periodo di riferimento, e quindi alle successive sezioni del Rapporto, mi soffermo partitamente su tre insiemi di materie.

* * *

Condizioni di accesso alle infrastrutture

Accesso alle infrastrutture autostradali

Il primo attiene alle condizioni di accesso alle infrastrutture e servizi connessi, cominciando da quelle autostradali. È certamente questo un ambito nel quale l'applicazione delle competenze tecniche dell'Autorità appare in tutta la sua rilevanza e attualità.

Nuove concessioni: gli affidamenti *in house*

Avuto riguardo alle nuove concessioni, nel periodo di riferimento l'Autorità ha completato le attività di sua competenza relative all'affidamento della gestione delle tratte autostradali A22 del

Brennero e A4 Trieste-Venezia ed altre. Con riferimento ad entrambe ha, dapprima, definito il sistema tariffario del pedaggio. Successivamente, trattandosi di gestioni *in house* oggetto di accordi interistituzionali tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed enti regionali e province autonome, ha adottato i pareri di cui all'art. 13bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con la legge 4 dicembre 2017, n. 172, pronunciandosi altresì sulla conformità dei piani economico-finanziari alle misure di regolazione già adottate. Entrambe le procedure richiedono l'approvazione del CIPE che, nel caso dell'A22, è intervenuta il 15 maggio.

Nella definizione del sistema tariffario è stato applicato il metodo delle frontiere stocastiche di efficienza per la determinazione degli obiettivi di produttività del gestore dell'infrastruttura, definito interamente dall'Autorità. Consentitemi di rinviare alla presentazione dei precedenti Rapporti a proposito della elaborazione di tale metodo, a partire dallo sviluppo di un modello econometrico dedicato e basato, come previsto dalle norme istitutive, sulla concorrenza per confronto. Mi limito qui a evidenziare che il sistema tariffario prevede la separazione delle componenti dei costi di gestione del concessionario da quelle per gli investimenti inseriti nel piano economico-finanziario, con evidenti benefici in termini di trasparenza e controlli.

[Il metodo delle frontiere stocastiche di efficienza](#)

Sempre in tema di nuove concessioni autostradali, all'Autorità è stato richiesto di elaborare i sistemi tariffari del pedaggio per alcune tratte autostradali toscane e liguri, attualmente gestite da più concessionari e in scadenza in tempi diversi. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato l'opportunità di procedere ad un affidamento unitario che soddisfi i requisiti di estensione chilometrica contemplati *nell'ambito di gestione ottimale* individuato con la delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016. Il rilievo è stato accolto dall'amministrazione concedente e il relativo procedimento è in corso.

[Altre nuove concessioni](#)

La fattispecie è analoga a quella esaminata lo scorso anno e relativa a talune tratte autostradali del Piemonte e Valle d'Aosta, per le quali è tuttora atteso l'avvio della procedura di gara.

L'esecuzione del dl
Genova

Come accennato, il decreto-legge Genova, superando la distinzione tra concessioni *nuove* e *vigenti*, ha previsto che l'Autorità definisca per entrambe le tipologie i sistemi tariffari del pedaggio, basandoli sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività "x" a cadenza quinquennale.

Le concessioni vigenti:
la delibera n. 16/2019

Per dare esecuzione alle nuove disposizioni, con riferimento ai rapporti concessori in essere che richiedono un aggiornamento o una revisione del piano economico-finanziario, l'Autorità ha, in primo luogo, definito in via generale il sistema tariffario dei pedaggi valido per tutti i casi concreti rilevanti. Come di consueto, il provvedimento ha beneficiato delle osservazioni delle parti interessate intervenute nella procedura di consultazione; si avvia ora la fase dell'applicazione del sistema a ciascuno di tali casi, tenendo conto delle rispettive specificità.

L'attuazione della riforma consentirà di superare i sei diversi sistemi tariffari attualmente applicati, conferendo univocità e stabilità regolatoria agli assetti economici delle concessioni autostradali e superando il meccanismo degli aggiornamenti annuali delle tariffe. Essa consentirà, inoltre, di far emergere la correlazione tra costi e pedaggi attraverso verifiche (queste, sì, annuali) dell'effettiva realizzazione degli investimenti e di ricondurre la redditività delle gestioni a livelli di mercato, senza compromettere la cd bancabilità dei piani di investimento.

Concludendo su questo tema, mi preme sottolineare che le informazioni inerenti i rapporti concessori sono – finalmente – interamente pubbliche. L'Autorità, inoltre, dispone oggi di una migliore modalità di accesso ai dati dei concessionari rilevanti ai fini

della regolazione economica.

Da quanto sin qui esposto emerge che non vi è incertezza regolatoria; non vi sono – né potrebbero esservi – modifiche unilaterali dei contratti. Vi è, invece, la necessità – e quindi, l’opportunità – di riequilibrare le posizioni di concedente e concessionario a tutela dell’interesse pubblico e a beneficio di automobilisti e autotrasportatori, nel segno della trasparenza e dell’equità dei pedaggi: temi, questi, di grande attualità anche in altri Paesi europei.

Passando alle infrastrutture ferroviarie, tra i procedimenti più significativi avviati nel periodo di riferimento, vi è quello con il quale abbiamo inteso consolidare e sviluppare le misure di regolazione già adottate dall’Autorità in materia di accesso agli impianti di servizio – cd *service facilities* – e ai servizi resi presso tali impianti.

[Accesso alle
infrastrutture ferroviarie](#)

[La regolazione dell’accesso
agli impianti di servizio](#)

Questi temi, oggetto di norme europee (la Direttiva cd *Recast* e i relativi regolamenti di esecuzione), sono oggi al centro dell’attenzione dei regolatori riuniti in seno all’IRG-*Rail*: il *network* che ho avuto l’onore di presiedere nel 2018 passando il testimone, quest’anno, al Presidente dell’organismo di regolazione portoghese (AMT), João Fernando do Amaral Carvalho, che è qui presente e saluto calorosamente.

A livello europeo, gli operatori sono, altresì, coinvolti in un importante esercizio di condivisione e pubblicità delle informazioni inerenti agli impianti realizzato attraverso un portale unico, al cui successo siamo particolarmente dedicati.

L’ambito di applicazione delle misure che l’Autorità si accinge ad adottare è assai ampio e riguarda sia il trasporto delle merci che la mobilità dei passeggeri: vi rientrano i servizi resi presso le stazioni ferroviarie, anche quelle di confine, quelli per la manovra dei treni, i raccordi ferroviari, gli impianti connessi ai corridoi ferroviari europei,

[La regolazione del primo e
ultimo miglio e la centralità
della logistica](#)

i centri di manutenzione, i terminali merci e, non ultime, le reti e gli impianti ferroviari situati nei porti.

In altre parole, il procedimento nasce in ambito ferroviario, ma rileva per il trasporto combinato e per l'integrazione con altre infrastrutture, non solo quelle portuali, ma anche quelle stradali e le autostazioni. Nel rivolgersi ad una platea di operatori – diversi ma collegati nel ciclo della logistica – le misure dell'Autorità mirano ad assicurare la certezza dei rapporti fra le parti e una trasparente e corretta ripartizione delle rispettive responsabilità, in particolare nel caso di disservizi: diremmo un *performance regime* multimodale del *primo e ultimo miglio*.

Dalla consultazione delle parti interessate, da poco conclusa, abbiamo tratto evidenza delle implicazioni di queste misure sulla competitività del sistema produttivo italiano, cui ho fatto cenno in apertura. *Primo e ultimo miglio* pesano più del cinquanta per cento sui costi totali della logistica che, a sua volta, alimenta tutti i processi dello sviluppo economico e della quale è, quindi, essenziale assicurare l'efficienza.

Indicazioni e prescrizioni del PIR

Sempre in ambito ferroviario, mi preme ricordare due casi riconducibili alle indicazioni e prescrizioni dell'Autorità sul Prospetto informativo della rete elaborato dal gestore delle infrastrutture.

Allocazione di capacità e ritardi

Il primo riguarda l'allocazione e i livelli di utilizzo della capacità, la gestione della circolazione e la costruzione dell'orario di servizio. In proposito, l'Autorità ha adottato prescrizioni per evitare che, in condizioni di prossimità alla saturazione della rete a fronte di una domanda crescente, si determini un degrado della qualità e della puntualità dei servizi. L'obiettivo di queste misure è assicurare che la capacità della rete sia utilizzata nel rispetto della legittima attesa dei passeggeri a viaggiare in orario. I primi dati sulla puntualità successivi al nostro intervento sembrano incoraggianti;

proseguiremo nel monitoraggio sull'esecuzione delle specifiche prescrizioni deliberate dall'Autorità.

Salutiamo anche l'intesa – raggiunta all'esito dell'avvio di un procedimento dell'Autorità – tra il gestore e le imprese ferroviarie operanti nel segmento dell'alta velocità riguardo ai nuovi accordi-quadro per l'utilizzo della capacità di rete. Anche su questo aspetto proseguiranno le attività di monitoraggio.

L'integrazione e l'aggiornamento dell'accordo-quadro AV

L'esercizio delle funzioni di garanzia produce, dunque, i suoi effetti consentendo di attivare i poteri sanzionatori solo ove strettamente necessario.

L'Autorità vi ha fatto ricorso, ad esempio, irrogando al gestore una sanzione per avere a lungo consentito al solo operatore *incumbent* di testare la possibilità di utilizzare l'infrastruttura ferroviaria ad una velocità superiore a quella massima consentita, pari a 300 km/h. Non avendo assicurato la preventiva e simmetrica informazione del concorrente, il gestore ha quindi alterato le condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture.

I test a velocità superiore a 300 km/h

Un altro caso riguarda la sanzione irrogata per aver trattato richieste di utilizzo della rete da parte dell'impresa ferroviaria *incumbent* con modalità diverse da quelle prescritte nel Prospetto informativo della rete in via generale e per tutti gli operatori.

Le modalità di gestione delle richieste di assegnazione della capacità

Non ultimo, nel dare esecuzione alle sentenze del TAR Piemonte n. 1097 e n. 1098 del 2017, l'Autorità ha rivalutato la base dei costi utilizzati dal gestore per determinare i pedaggi. Una parte di essi è risultata non ammissibile ed è stata oggetto di prescrizioni di rettifica all'esito delle quali il valore medio unitario del pedaggio si riduce, per il tempo restante del corrente periodo regolatorio (2019-2021), di circa il quattro per cento annuo.

La rettifica del valore del pedaggio in esecuzione delle sentenze TAR Piemonte n. 1097 e 1098 del 2017

I tre casi da ultimo richiamati sollevano questioni sulle quali tornerò

in prosieguo.

*Accesso alle infrastrutture
portuali*

Venendo all'ambito portuale, esso presenta un duplice profilo di interesse per l'Autorità: da un lato, quello descritto in precedenza e inerente all'utilizzo della rete ferroviaria e dei relativi impianti che hanno sede nei porti; dall'altro, quello attinente specificamente all'accesso alle infrastrutture e ai servizi portuali.

*Esecuzione del
Regolamento (UE) 2017/352*

I due insiemi di attività sono oggetto, rispettivamente, del IV pacchetto ferroviario e del Regolamento (UE) 2017/352, entrato in vigore il 24 marzo 2019. Riguardo a quest'ultimo, per le stesse finalità di coerenza e organicità richiamate in apertura, reiteriamo l'auspicio che l'Autorità sia individuata quale organismo di gestione dei reclami aventi ad oggetto le politiche di tariffazione nei porti.

La coerenza nell'applicazione dei due sistemi normativi, cui corrispondono specifici assetti della regolazione economica da parte dell'Autorità, è essenziale per assicurare il buon funzionamento delle attività portuali. Risponde a questa esigenza la possibile estensione ai porti delle competenze dei regolatori ferroviari, in discussione in diversi Paesi europei, quali la Spagna e la Francia, che si aggiungerebbero a quelli che, come l'Italia, il Portogallo e l'Olanda, già la prevedono.

In questo quadro seguiamo, altresì, con attenzione le iniziative che le Autorità portuali, in Europa e in Italia, hanno in corso per qualificarsi quali gestori delle infrastrutture ferroviarie situate nei porti.

*La regolazione dell'Autorità
e l'accesso ai dati*

A circa un anno dall'adozione del primo provvedimento di regolazione dell'accesso alle infrastrutture portuali, adottato con l'obiettivo di favorire la trasparenza e l'accesso ai porti da parte di nuovi operatori efficienti, le segnalazioni degli operatori e i primi riscontri forniti da alcune Autorità di sistema portuale, confermano la necessità che le funzioni di garanzia dell'Autorità si dispieghino compiutamente

anche in questo ambito. Occorre ora avere accesso ai dati necessari per elaborare i sistemi tariffari da mettere a disposizione delle Autorità di sistema portuale, con le quali auspichiamo di sviluppare la più ampia collaborazione.

Con riferimento all'accesso alle infrastrutture aeroportuali, come previsto, l'Autorità sta per avviare la consultazione per la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali adottati nel 2014.

Accesso alle infrastrutture aeroportuali

Riteniamo che, avuto riguardo all'evoluzione delle condizioni di mercato e delle tecnologie, i diritti debbano continuare ad essere determinati sulla base di una regolazione proporzionata per tutti gli aeroporti, ancorché semplificata per quelli con transiti annuali inferiori al milione di passeggeri. L'Autorità mantiene questa posizione, che considera a garanzia di tutti – gestori, vettori e passeggeri – anche nelle sedi internazionali ed europee di confronto sul tema, quali in particolare il Foro di Salonicco.

I temi principali della revisione dei Modelli sono l'allocazione e un miglior utilizzo della capacità aeroportuale esistente, le modalità di calcolo dell'efficienza delle gestioni in coerenza con le esperienze fatte in altri ambiti, l'elasticità dei costi e, non ultimi, i riflessi tariffari dell'incentivazione all'attività volativa. Specifica attenzione sarà dedicata al trattamento delle reti aeroportuali.

I nuovi modelli

In esecuzione della legge n. 37/2019 citata, stiamo inoltre definendo le modalità di applicazione dei nuovi modelli agli aeroporti con contratti di programma cd in deroga. Anche per quest'ultima finalità, stiamo sviluppando la collaborazione istituzionale con ENAC, che rimane investita delle funzioni attinenti alla regolazione tecnica, alla gestione del demanio aeroportuale e alla programmazione degli investimenti, con evidenti riflessi sulla regolazione economica.

Aeroporti con contratti di programma in deroga

Nel periodo al quale si riferisce il Rapporto, l'Autorità si è pronunciata sul secondo aggiornamento dei diritti aeroportuali proposto dal

Applicazione dei modelli del 2014 nel periodo di riferimento

gestore dell'Aeroporto di Pisa ed ha in corso l'esame della proposta dell'aeroporto di Firenze per il periodo 2019-2022. Ha, altresì, in esame la proposta di revisione dei diritti dell'aeroporto di Treviso ed ha in corso il monitoraggio sull'aggiornamento dei diritti negli aeroporti tenuti a provvedervi, avendo già adottato prescrizioni al riguardo in relazione a quello di Parma.

Vorrei concludere questo passaggio sottolineando che la procedura di consultazione ed il relativo esito costituiscono il fulcro del processo di determinazione dei diritti sulla base della Direttiva europea 2009/12/CE. Manteniamo conseguentemente il convincimento che i vettori-utenti, che con il proprio voto determinano l'esito positivo o negativo delle consultazioni e hanno la facoltà di adire l'Autorità in caso di conflitti, siano attori e destinatari della regolazione.

* * *

**La regolazione dei mercati
dei servizi di trasporto
pubblico locale**

Vengo ora al secondo insieme di materie: quello dei mercati dei servizi di trasporto, e in particolare del trasporto pubblico locale e regionale, che tocca l'esperienza quotidiana dei pendolari.

*L'efficienza dei contratti di
servizio di trasporto regionale
passeggeri via ferrovia*

In proposito, avuto riguardo al trasporto regionale di passeggeri via ferrovia, abbiamo definito gli obiettivi di efficienza delle gestioni ed i relativi indicatori di misurazione, in esecuzione del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito nella legge 21 giugno 2017, n. 96. Nello stesso provvedimento, abbiamo introdotto obblighi di separazione contabile e di redazione della contabilità regolatoria volti a rendere trasparenti le attività esercite in regime di servizio pubblico rispetto a quelle svolte a condizioni di mercato, nonché quelle afferenti a diversi contratti di servizio. Con riferimento a questo procedimento, l'Autorità ha sin qui identificato i *target* e gli indicatori da inserire nei contratti di servizio per sette Regioni che hanno già dato avvio a nuovi affidamenti.

La possibilità di ricorrere a procedure di affidamento diretto e *in house* non fa venir meno l'obbligo di perseguire obiettivi di efficienza. Come annunciato, anche in questo ambito abbiamo applicato il metodo della concorrenza per confronto messo a punto per le gestioni autostradali e basato sulla stima delle frontiere di efficienza.

A questo proposito, colgo l'occasione per rivolgere un saluto al Prof. Carlo Cambini e al Cons. Giulio Veltri, rispettivamente *Chief economist* e Consigliere giuridico dell'Autorità. Rivolgo, altresì, un saluto a tutti i componenti dell'*Advisory Board*, oggi rappresentati dai *co-chairs*, Chris Nash e Ginevra Bruzzone, che hanno arricchito le conoscenze dell'Autorità in materia di *yardstick competition*.

I criteri per la definizione, da parte degli enti regionali, dell'ambito del servizio pubblico e delle modalità del relativo finanziamento sono stati oggetto di un provvedimento di regolazione del 2017. In proposito, nel periodo di riferimento, l'Autorità ha esaminato la conformità delle prime proposte fatte pervenire da alcune Regioni ai principi e criteri da essa individuati.

L'attuazione della delibera n. 48/2017 concernente gli ambiti di servizio pubblico

L'Autorità ha anche in corso l'aggiornamento delle misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di TPL passeggeri svolti su strada e via ferrovia. Un analogo provvedimento è stato adottato in materia di trasporto marittimo (Delibera n. 22/19 del 13 marzo 2019).

Bandi di gara, continuità territoriale e collegamenti con le isole

Con queste misure l'Autorità accompagna gli enti affidanti nell'esercizio di promuovere forme di concorrenza per il mercato, a partire dai segmenti più maturi, quali quello del trasporto su gomma. Evidentemente, lo svolgimento del compito assegnato all'Autorità trova un freno nelle disposizioni che differiscono fino al 2021 l'operatività di incentivi e disincentivi a questo fine previsti.

È quanto avvenuto con le recenti modifiche all'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, apportate dall'art. 21**bis**, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 convertito con legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Il servizio taxi

In materia di regolazione del servizio di taxi, l'Autorità ha adottato numerosi pareri, anche negativi, in relazione alle modalità di rilascio delle licenze da parte di Comuni di diverse dimensioni. Si è concentrata, tra l'altro, sulla promozione di una maggiore libertà di organizzazione del servizio da parte dei titolari di licenza rispetto ad ogni forma di vincolo o obbligo di adesione e contribuzione a specifici servizi di chiamata a distanza.

Avuto riguardo ai progetti di riforma del settore, nell'atto di segnalazione del 2015, così come oggi, l'Autorità ha avuto modo di sottolineare l'esigenza che sia il trasporto non di linea di natura pubblica, riservato ai taxi, che quello di natura commerciale, debbano essere erogati a condizioni di efficienza economica. La legge 11 febbraio 2019, n. 12, di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, sposta in avanti le lancette, ma il tema resta.

* * *

**La qualità dei servizi
e la tutela dei diritti
dei passeggeri e
degli utenti**

Il terzo insieme di materie ha ad oggetto la qualità dei servizi di trasporto e la tutela dei diritti, che connotano l'esperienza di viaggio: ancora una volta, anche là dove gli interventi del regolatore sono rivolti agli operatori dei servizi, i loro effetti incidono sul benessere degli utenti finali.

Non solo. Elevati standard di qualità dei servizi ed efficace tutela dei diritti divengono fattori di forza e competitività per le imprese che sappiano integrarli e valorizzarli nelle loro strategie, ed è importante misurarne le dinamiche: un esercizio che l'Autorità ha avviato da tempo.

In proposito, con riferimento alla qualità dei servizi, dopo averne determinato le condizioni minime nel trasporto ferroviario di passeggeri connotato da obblighi di servizio pubblico, l'Autorità ha adottato un analogo provvedimento per il trasporto via mare.

Le condizioni minime di qualità dei servizi

Tra le condizioni da inserire nei contratti di servizio rientrano regolarità e puntualità, le informazioni da rendere ai passeggeri, condizioni di accesso ai servizi adeguate a tutti i viaggiatori e obblighi di pubblicità dei dati. Il rispetto delle condizioni è oggetto di indicatori di misurazione e verifiche periodiche ed è assistito da un sistema di penali, che le misure prevedono.

Le associazioni rappresentative dei passeggeri sono già attive nel segnalare all'Autorità disservizi e richieste di intervento.

Nel settore ferroviario, le quattro Regioni che hanno stipulato un nuovo contratto di servizio hanno dato applicazione alle condizioni minime di qualità e reso pubblici i contratti, favorendo una maggiore trasparenza e consapevolezza del pubblico sulla qualità dei servizi di trasporto. Un effetto analogo è atteso nel trasporto via mare, a partire dalla prossima conclusione del contratto di servizio nazionale.

Veniamo ora alle misure aventi ad oggetto il contenuto minimo dei diritti che gli utenti dei servizi di trasporto possono azionare nei confronti dei vettori. In proposito, l'Autorità ha adottato specifiche misure di regolazione attinenti al trasporto ferroviario di passeggeri, nei servizi gravati da obbligo di servizio pubblico, e alla presentazione dei reclami, in quelli di trasporto via mare. Anche in questo ambito, sono centrali i temi della puntualità e dei rimborsi in caso di ritardo, delle garanzie e tutele a favore delle persone disabili e a mobilità ridotta, dell'informazione da rendere a tutti i passeggeri, in particolare con riferimento alle modalità di presentazione dei reclami, anche quelli cd di secondo livello, da indirizzare all'Autorità.

Il contenuto minimo dei diritti degli utenti

*L'esecuzione dei
Regolamenti UE in
materia di tutela dei
diritti dei passeggeri*

*L'atto di segnalazione
sulle sanzioni per
violazioni della tutela
dei diritti*

Queste iniziative di regolazione sono sviluppate in contiguità con le funzioni che l'Autorità svolge in quanto organismo nazionale incaricato di garantire l'applicazione dei Regolamenti europei aventi ad oggetto la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via ferrovia, autobus, mare e vie navigabili interne. L'esercizio di tali funzioni occupa l'Autorità con risultati ampiamente descritti nel Rapporto annuale, al quale rinvio. Da tali attività, l'Autorità ha tratto le evidenze poste a base dell'atto di segnalazione con il quale ha sollecitato interventi normativi per rafforzare l'effettività delle tutele rivedendo, in particolare, l'apparato delle sanzioni.

Su richiesta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, partecipiamo, altresì, ai lavori correnti in sede europea per l'aggiornamento del Regolamento sulla tutela di diritti nel trasporto via ferrovia.

I sistemi ITS

All'insieme delle funzioni sopra descritte si aggiungerà l'esercizio di quelle da ultimo attribuite all'Autorità in materia di verifica della rispondenza dei requisiti dei sistemi ITS per la viabilità e le zone di parcheggio alle prescrizioni delle norme europee cui essi afferiscono (Direttiva 2010/40/UE del 7 luglio 2010, recepita in Italia con decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con legge 17 dicembre 2012, n. 221 e relativi Regolamenti di esecuzione).

* * *

*Risorse e sviluppo
dell'Autorità*

Venendo allo sviluppo organizzativo e alle risorse umane e strumentali dell'Autorità, come ricordato all'inizio, il dl Genova ne ha ampliato la pianta organica portandola, come per le altre autorità di regolazione dei servizi pubblici, a centoventi unità a tempo indeterminato, di cui stiamo completando il reclutamento. Ad esse si aggiungono, nel rispetto di quanto previsto dalla legge, alcuni esperti e collaboratori a tempo determinato.

Per i profili funzionali, abbiamo sviluppato sistemi digitali di acquisizione e impiego dei dati delle imprese regolate nel rispetto dei protocolli vigenti di sicurezza e integrità, che alimenteranno la *Banca dati dei trasporti* in via di realizzazione.

La banca dati
dei trasporti

Sul piano operativo, a partire dallo scorso anno, l'Autorità ha dato attuazione agli istituti cd di conciliazione vita-lavoro, che sono oggi correntemente applicati.

Sono, altresì, in corso le attività di esecuzione del Regolamento generale sulla protezione dei dati ed è stato approvato in via preliminare il Codice di disciplina.

Rivolgendomi agli organi di ausilio dell'Autorità, ringrazio, con l'occasione, i componenti del Collegio dei Revisori e del Nucleo di Valutazione e il Prof. Pippo Ranci, che ha accolto l'invito ad assumere l'incarico di Garante etico dell'Autorità. L'attività che ho descritto non sarebbe stata possibile senza il supporto del Politecnico di Torino e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che ci ospitano.

* * *

Mi avvio alla conclusione con alcune riflessioni di sintesi e sulle prospettive.

Considerazioni di
sintesi e prospettive

A sei anni dalla costituzione dell'Autorità, gli effetti della nostra attività sono visibili. Abbiamo agito sulla produttività, l'efficienza e i comportamenti delle imprese del settore. Riteniamo di aver anche contribuito ad accrescere il benessere dei cittadini-utenti. E ciò, non solo nell'esercizio delle funzioni di tutela dei diritti dei passeggeri, ma anche attraverso recuperi di efficienza che si trasferiscono su prezzi e tariffe a beneficio, appunto, dei cittadini e degli utenti.

*Il nuovo potere degli
utenti e l'economia
comportamentale*

Proprio questi ultimi, con i loro comportamenti, rilevabili attraverso sistemi digitali, esprimono preferenze utili per orientare politiche pubbliche più consapevoli dei bisogni di mobilità. Le rilevazioni a loro volta, consentono di analizzare la domanda, anche potenziale, di servizi, progettare un'offerta adeguata, e sperimentare nuove modalità di erogazione e forme di integrazione tariffaria. La disponibilità di queste informazioni permette al decisore pubblico di esercitare una 'spinta gentile' – il *nudging* – verso comportamenti dei cittadini-utenti ritenuti virtuosi.

Sono queste le potenzialità dell'economia dei comportamenti.

Colgo questo spunto per ringraziare il mio Capo di Gabinetto, Luisa Perrotti, con la quale stiamo da qualche tempo lavorando anche su questo tema nelle sedi ove esso è trattato; tra queste, in particolare, il *Network* dei regolatori economici dell'OCSE.

Da parte nostra, abbiamo mosso i primi passi in questa direzione individuando indicatori di misurazione degli effetti della regolazione e dell'andamento del benessere, quali ad esempio quelli relativi all'efficienza e alla qualità dei servizi pubblici. L'Autorità ha, quindi, raccolto la sfida dell'applicazione dei *behavioural insights*; per tutte le amministrazioni interessate l'esercizio è in corso.

*Osservazione
dell'adeguatezza dei
livelli di separazione*

Venendo ora alla struttura dei mercati dei trasporti, le questioni che abbiamo trattato con riferimento all'accesso alle infrastrutture hanno fornito ampia evidenza che l'indipendenza del gestore è fondamentale per il loro buon funzionamento.

L'osservazione si applica, in particolare, nel caso di infrastrutture essenziali, non economicamente replicabili o oggetto di concessione in esclusiva.

Mi riferisco, particolarmente, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria e alle dinamiche del processo di liberalizzazione del settore. I casi che

ho richiamato in precedenza illustrano che i *gradi di separazione* oggi esistenti tra il gestore e l'impresa ferroviaria *incumbent*, appartenenti allo stesso gruppo, non hanno impedito comportamenti discriminatori. Ne consegue la necessità di ricercare i correttivi da apportare all'attuale assetto.

Non potrà, a questo fine, mancare un confronto con le esperienze maturate anche in altri ambiti delle *utilities* nei quali è stata applicata una gamma di strumenti: dall'*equivalence of input* e la creazione di un organismo di vigilanza sulla condotta del gestore, nel settore delle telecomunicazioni, alla separazione strutturale, in quello dell'energia.

L'evoluzione dei mercati del settore richiama un'ultima riflessione. La diffusione delle tecnologie digitali, cui ho già fatto riferimento, non solo rafforza la domanda ma induce anche modificazioni dell'offerta dei servizi di trasporto, rende meno significative le segmentazioni dei mercati e trasforma i tradizionali modelli di concorrenza. Con la liberalizzazione, servizi pubblici di trasporto e servizi a mercato coesisteranno in misura crescente.

Liberalizzazioni e test di equilibrio economico

Occorre assicurare che il mantenimento dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico non limiti la scelta finale degli utenti impedendo l'ingresso nel mercato di nuovi operatori più efficienti e in grado di garantire servizi sicuri e di qualità. Per queste finalità siamo al lavoro, insieme ai regolatori di altri Paesi dell'Unione, per elaborare metodologie da applicare ai test di equilibrio economico che siano valide e coerenti con il buon funzionamento del mercato interno.

* * *

Molti doveri attendono, quindi, il Collegio dell'Autorità prima che si completi il suo mandato. Parafrasando una nota canzone, quello che stiamo facendo è più forte delle parole – *louder than words* – che abbiamo usato per descriverlo.



Via Nizza 230, 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it

stampa:

Berchet Ingegneria di Stampa

www.ccberchet.it

