



ART Autorità
di Regolazione
dei Trasporti

Relazione del Presidente Nicola Zaccheo

Camera dei Deputati
27 settembre 2021

ART

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente della Repubblica per averci ricevuto venerdì scorso e averci concesso l'onore di illustrargli questa Relazione. Ringrazio il Presidente della Camera per l'odierna ospitalità. Ringrazio la Vicepresidente della Camera, i rappresentanti del Parlamento, del Governo, le Autorità presenti e tutti coloro che, in questa occasione, ci seguono a distanza.

La Relazione con la quale mi appresto ad illustrare l'ottavo Rapporto annuale dell'Autorità di regolazione dei trasporti è la prima dall'avvio, il 28 ottobre 2020, della nuova Consiliatura, la seconda dalla costituzione dell'Autorità. I Componenti Carla Roncallo e Francesco Parola, che ringrazio sin d'ora per il comune impegno nel Collegio dell'Autorità, si uniscono a me nel rivolgere questo indirizzo di saluto.

[L'VIII Rapporto annuale dell'Autorità e l'avvio della nuova Consiliatura](#)

Il contesto di settore in cui presento questa Relazione annuale rimane, purtroppo, ancora caratterizzato dal protrarsi delle conseguenze della pandemia da Covid-19, pur in presenza di un'accelerazione della campagna vaccinale e di una significativa riduzione dei contagi.

[Il contesto: il protrarsi dell'emergenza epidemiologica](#)

L'impatto della pandemia sulla domanda e offerta dei servizi di trasporto nel 2020 è stato devastante per tutti i settori, determinando una drastica diminuzione dei volumi di traffico rispetto al 2019.

Si rimanda al Rapporto annuale per una puntuale analisi dei dati di confronto.

Gli effetti della pandemia, alcuni dei quali continueranno, ahimè, a manifestarsi ancora nel medio e lungo periodo, variano in relazione alle modalità e ai segmenti di trasporto e sono determinati, oltre che dalle misure di restrizione della mobilità e di limitazione allo svolgimento

delle attività produttive, da una diffusa percezione del rischio di contagio associato alla mobilità collettiva, che ha indotto, almeno nelle fasi più acute della crisi, una marcata preferenza per la mobilità individuale rispetto al trasporto pubblico.

La “nuova normalità” della mobilità collettiva

Abbiamo assistito ad un inevitabile mutamento degli stili di vita. In questo quadro appare ragionevole assumere che, anche quando la pandemia potrà considerarsi superata, la “nuova normalità” della mobilità collettiva non coinciderà con un ritorno allo *status quo ante*.

Si può ritenere comunque che i volumi di traffico pre-Covid saranno gradualmente recuperati, ovviamente con differenze riguardo alle modalità e ai motivi degli spostamenti, con una ripresa verosimilmente più sostenuta della mobilità collettiva per attività di lavoro e studio e più contenuta per i viaggi di media-lunga percorrenza.

Considerata la diffusa percezione di rischio da parte degli utenti nella condivisione dell’esperienza di viaggio, la cui significatività è emersa anche nell’ambito di una indagine condotta dall’Autorità nel 2020 con *focus* sugli aspetti comportamentali degli utenti dei servizi di trasporto pubblico “prima e dopo” l’insorgenza della pandemia, la ripresa del trasporto pubblico sarà fortemente condizionata dalla riacquisizione, da parte dei cittadini, della fiducia verso il trasporto collettivo quale forma di mobilità sicura, sia per gli spostamenti a livello locale, sia per quelli nelle distanze medio-lunghe.

Tale obiettivo risulterà perseguibile anche attraverso lo sviluppo della multimodalità, con l’integrazione tra mobilità collettiva e forme di mobilità individuale non motorizzata e/o in *sharing*, favorita dalla digitalizzazione dei servizi, dalla diffusione di servizi di infomobilità e di piattaforme di *Mobility as a Service* (MaaS).

Rilevano, in tal senso, le scelte effettuate dagli individui nella fase emergenziale con riguardo all’uso di modalità di trasporto alternative, anche multimodali, e la propensione, manifestata nell’ambito dell’indagine già menzionata condotta dall’Autorità, a consolidare tali scelte nella fase post-emergenziale.

L’emergenza pandemica presenta nuove sfide per tutte le autorità pubbliche, comprese le autorità di regolazione indipendenti. Di fronte agli effetti della crisi, il ruolo del regolatore acquisisce importanza ed influenza, come evidenziato, a livello europeo, dal costante riferimento al regolatore indipendente da parte di governi e loro agenzie, al fine di garantire una base metodologicamente rigorosa per la valutazione delle necessarie misure straordinarie di intervento pubblico.

Prossime sfide per l’Autorità

In tale contesto, il ruolo di ART rimane fondamentale nel garantire che le misure di sostegno al settore di competenza siano concesse in modo equo e non discriminatorio. Allo stesso tempo, con riferimento al mondo delle concessioni, è altresì necessario garantire che il mantenimento degli equilibri economico-finanziari, pur pesantemente affetti dalla pandemia, sia perseguito in applicazione dei principi di trasparenza e sulla base di metodi oggettivi, in modo da non eludere il principio dell’assunzione del rischio operativo in capo al concessionario.

Per poter esercitare il proprio ruolo in maniera efficace, è fondamentale che le autorità di regolazione mantengano la propria indipendenza. Nel rispetto del principio di equidistanza tra le parti, l’Autorità di regolazione dei trasporti deve acquisire la comprensione più accurata possibile delle dinamiche attuali e prospettive nei diversi ambiti di propria competenza,

“Indipendenza” come principio guida

in primis attraverso la raccolta dei dati, il consolidamento e il rafforzamento della capacità di ascolto degli *stakeholders*; nel fare ciò, l’Autorità deve mantenere la trasparenza e l’indipendenza quali principi guida della propria azione, consolidando il ruolo di garante per una mobilità efficiente a vantaggio di tutti gli operatori, nonché incrementando le attività di valutazione degli effetti della regolazione.

Il PNRR e il ruolo dell’Autorità

La tragedia della pandemia può e deve, ora, trasformarsi in una opportunità di rinascita.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) costituisce lo straordinario strumento per la ripartenza e, soprattutto, il rilancio della nostra economia. Il PNRR dedica una delle sei missioni di cui esso si compone alle “infrastrutture di trasporto per una mobilità sostenibile”, prevedendo consistenti finanziamenti da impegnare in progetti che consentiranno, al nostro Paese, di compiere un grande passo in avanti in un disegno più ampio di rilancio ed ammodernamento.

Trasversali a tutte le aree di intervento saranno tematiche legate alla sostenibilità ambientale, ma anche sociale ed economica, che vedranno l’Autorità impegnata nella definizione di misure elaborate per assecondare politiche pubbliche che incentivino nuovi sistemi di mobilità coerenti con il *green deal* europeo.

Tali risorse si aggiungono agli interventi del legislatore nazionale di natura propriamente emergenziale, di sostegno e ristoro per le attività produttive, finalizzati alla ripresa economica del Paese. Anche in questo caso l’Autorità rivendica un ruolo nella proposizione di processi valutativi oggettivi, non discriminatori e di tutela verso gli utenti.

L’insieme di queste iniziative, che si sostanziano in un intervento pubblico nell’economia senza precedenti, potrebbe determinare trasformazioni anche strutturali dei mercati di interesse per l’Autorità.

In questo contesto, ART rappresenta il naturale candidato, quale soggetto terzo ed indipendente, nella valutazione della rispondenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, a principi di equità e non discriminazione degli investimenti previsti, nella vigilanza sull’impiego di tali risorse nel settore dei trasporti, coerentemente con alcune competenze ad essa già attribuite ed esercitate in materia di valutazione dei piani economico-finanziari e di validazione degli investimenti.

L’Autorità potrà altresì fornire un contributo nella analisi della congruità dei medesimi investimenti alle linee guida predisposte dal Governo, sia nella fase attuale di avvio sia nei prossimi anni, durante l’effettiva realizzazione dei progetti e delle opere.

In queste importanti funzioni, ART potrà beneficiare del consolidamento dei propri poteri di regolazione, così come previsto nella sezione del PNRR dedicata al “*rafforzamento dei poteri di antitrust enforcement e dei poteri di regolazione settoriale*”, che ci auguriamo essere oggetto di norma specifica nel disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

In condizioni di evoluzione come sopra descritte, d’altra parte, si pongono nuove sfide per la regolazione. Occorre adeguarne finalità, contenuti e strumenti, ad esempio, riconoscendo l’ammissibilità in tariffa di oneri straordinari, per quanto necessariamente al netto dei sussidi e in osservanza dei principi di pertinenza, trasparenza e non discriminazione degli utenti. Sin dall’inizio del mandato, abbiamo avuto occasione di confrontarci su questi temi in diversi contesti nazionali, oltre che in ambito OCSE. Essi

Nuovi strumenti e nuove sfide per la regolazione economica

La prima parte del Rapporto

vanno al cuore della natura e degli obiettivi della regolazione economica indipendente, richiederanno senza dubbio ulteriori approfondimenti e sono, anche nella prassi, oggetto di attenta valutazione da parte dell'Autorità nei casi in cui essa è chiamata a dare risposta ai quesiti posti dalle amministrazioni precedenti.

A questi argomenti e alla *“regolazione economica dei trasporti in tempi di pandemia”* sono dedicate alcune riflessioni, contenute nella prima parte del Rapporto, che precedono il vero e proprio resoconto sulle attività svolte dall'Autorità nel periodo di riferimento compreso, in questa edizione, tra il 1° giugno 2020 e il 5 agosto 2021.

Il Rapporto annuale

Venendo ora alla presentazione, necessariamente sintetica, delle attività svolte nel periodo di riferimento, essa seguirà la ripartizione utilizzata nel Rapporto annuale tra regolazione dell'accesso alle infrastrutture, regolazione dei servizi, diritti degli utenti e dei passeggeri, organizzazione e funzionamento.

Accesso alle infrastrutture

Relativamente alla regolazione dell'accesso alle infrastrutture, partiamo dall'ambito autostradale. In assenza di nuovi affidamenti, i provvedimenti dell'Autorità hanno riguardato le concessioni vigenti.

Le infrastrutture autostradali

In particolare, è stata completata la definizione e l'adozione dei sistemi tariffari di pedaggio delle tre concessioni assentite alla società Concessioni Autostradali Lombarde spa (CAL) e sono attualmente in corso le attività inerenti alle tratte gestite dal Consorzio pubblico delle Autostrade Siciliane (CAS).

Quanto alle attività consultive, l'Autorità ha reso i pareri richiesti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oggi Ministero delle infrastrutture e

della mobilità sostenibili (MIMS), concernenti l'aggiornamento dei piani economico-finanziari delle concessioni assentite alle società Autostrade per l'Italia spa, Tangenziale esterna di Milano spa, Autostrade dei fiori spa, per i tronchi A6 e A10, e Autostrade valdostane spa.

Nelle attività degli uffici sono state evidenziate criticità di natura economico-contabile e finanziaria, nonché difformità applicative, rispetto ai sistemi tariffari del pedaggio adottati nel 2019, qualificando, quindi, l'azione di verifica ed il parere dell'Autorità in ordine alla *compliance* dei nuovi piani economici finanziari a tali sistemi.

Il tema non è nuovo, ma è di rinnovata attualità: le difficoltà di gestione del rapporto concessorio risiedono sovente negli stessi atti di concessione; nessun rapporto convenzionale può, comunque, essere sottratto ad una possibile revisione se la posizione delle parti risulti manifestamente non equilibrata, soprattutto quando una di esse rappresenta l'interesse pubblico. In tali situazioni, il regolatore può essere parte della soluzione mettendo a disposizione del concedente metodi, sistemi e indicatori per la determinazione di valori, costi e rendimenti definiti *ex ante*, su base generale, che rispondano a principi di oggettività, trasparenza ed efficientamento.

Vorrei, infine, segnalare l'avvio, con delibera n. 77/2021, di un nuovo procedimento per la definizione degli *“Schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali”* per gli affidamenti dei servizi erogati sulla rete autostradale in concessione, tra i quali rientrano servizi di rifornimento di carbolubrificanti e di ristorazione (c.d. servizi *oil* e *non oil*) nonché, a seguito di recenti interventi del legislatore, quelli di ricarica elettrica, di gas naturale compresso (GNC) e di gas naturale liquefatto (GNL). L'adozione del relativo provvedimento di regolazione è prevista nei primi mesi del prossimo anno.

Le infrastrutture aeroportuali

Avuto riguardo all'accesso alle infrastrutture aeroportuali, tenuto conto dello straordinario impatto negativo della pandemia sul comparto del trasporto aereo, con la delibera n. 68/2021, si è ritenuto di rinviare al 1° gennaio 2023 l'applicazione dei nuovi modelli aeroportuali approvati nel 2020 (delibera n. 136/2020).

Con la medesima delibera, l'Autorità, in considerazione dell'accoglimento delle precedenti istanze dei gestori del sistema aeroportuale milanese e degli aeroporti di Bergamo, Napoli e Catania di proroga delle tariffe 2020 a valere sull'annualità 2021, ha ritenuto opportuno fornire a tutti i gestori aeroportuali tale opzione anche per il biennio 2021-2022, sulla base della oggettiva difficoltà per gli stessi di poter formulare, nel contesto attuale, delle stime di traffico sufficientemente attendibili.

I modelli approvati nel 2014 e aggiornati nel 2017 sono stati quelli utilizzati per le verifiche di conformità delle proposte di revisione dei diritti aeroportuali, presentate nel periodo cui si riferisce la presente Relazione, dagli aeroporti di Palermo, Cagliari, Genova, Verona, Olbia e Bologna, per i quali si era già concluso un periodo tariffario regolato sulla base delle misure adottate dall'Autorità, nonché per la rete degli aeroporti di Puglia, regolata per la prima volta sulla base di tali modelli.

La citata delibera n. 68/2021 ha, tuttavia, mantenuto in vigore alcune delle misure contenute nella delibera n. 136/2020, in particolare quelle relative alle reti e ai sistemi aeroportuali e quelle che rendono operativa l'estensione della competenza dell'Autorità agli aeroporti con contratti di programma cosiddetti in deroga (Roma, Milano e Venezia), in relazione ai quali l'Autorità ha, sin da subito, svolto attività di vigilanza ed è intervenuta per la risoluzione di controversie con i vettori riguardo alla revisione annuale dei diritti, prescrivendo in un caso il relativo ricalcolo.

Rileva, in proposito, la recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa con l'ENAC, che costituisce la base, fra l'altro, per l'esercizio coordinato delle competenze di regolazione tecnica ed economica rispettivamente attribuite all'Ente e all'Autorità.

Alla luce delle azioni intraprese, auspichiamo quindi che i ricorsi avverso il provvedimento di revisione dei modelli aeroportuali e gli atti conseguenti, che sono tuttora pendenti quantunque fatti oggetto di rinvio, vengano al più presto ritirati.

Riteniamo, inoltre, di aver contribuito a fornire elementi utili alle competenti strutture della Presidenza del Consiglio in vista della auspicata pronta conclusione della procedura di infrazione, n. 2014/4187, avviata dalla Commissione Europea nei confronti dello Stato italiano e relativa all'attuazione della Direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali.

Con riferimento alle infrastrutture ferroviarie, l'Autorità rimane in attesa di una proposta tariffaria da parte del gestore nazionale che possa essere ritenuta conforme al modello regolatorio in vigore e idonea a gestire il contesto attuale, nonché le prospettive evolutive dei mercati dei servizi di trasporto ferroviario. In proposito, non si è ritenuto di intervenire per un aggiornamento del modello tariffario di riferimento in considerazione della particolare situazione di mercato, nonché in forza di un *corpus* giurisprudenziale che ne ha, in buona parte, confermato la validità dell'impianto regolatorio e della metodologia applicata, e che si è ulteriormente consolidato nel periodo di riferimento, come si dà ampio conto nel Rapporto.

Le infrastrutture ferroviarie

Eventuali affinamenti di detto modello tariffario potranno comunque essere eventualmente valutati nel breve-medio termine in ragione dell'esperienza regolatoria maturata nel primo periodo pluriennale di applicazione, nonché delle prospettive di sviluppo dei mercati dei servizi di trasporto ferroviario.

Nello stesso ambito, oltre all'implementazione delle misure di regolazione attinenti ai servizi accessori strumentali all'esercizio del trasporto ferroviario ed al monitoraggio sulla loro esecuzione, desidero richiamare il completamento degli interventi regolatori sui contenuti tecnici dei Prospetti Informativi della Rete (PIR), riferiti alle infrastrutture ferroviarie regionali interconnesse, comprese quelle gestite da soggetti diversi da Rete Ferroviaria Italiana spa (RFI), che ha portato finalmente all'adozione di PIR dai contenuti tecnici armonizzati da parte dei gestori delle citate infrastrutture.

Altra importante attività, portata avanti dall'Autorità nel periodo considerato, riguarda una costante azione di indirizzo regolatorio sulla separazione delle funzioni di gestione rispetto ai servizi di trasporto sulle medesime reti, che involve profili di competenza anche delle Regioni interessate.

Infine, mi preme sottolineare l'impegno nell'accompagnamento progressivo dei gestori verso l'adozione, da compiersi a breve-medio termine, di sistemi tariffari di pedaggio pienamente conformi ai principi di commisurazione ai costi, derivanti dalla normativa eurounitaria di settore.

Lavoro straordinario, soprattutto quello di omogeneizzazione dei contenuti tecnici dei PIR, compiuto su undici di tali elaborati documenti oggetto di scrutinio, di indicazioni e prescrizioni emanate nel corso del 2020.

Sempre con riferimento al trasporto ferroviario, rileva l'avvenuta approvazione, nel quadro degli strumenti di sostegno dinanzi alla crisi

generata dall'emergenza epidemiologica, di un regolamento dell'Unione europea che consente il rinvio, la riduzione o la rinuncia da parte del gestore a tutto o parte dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria, nonché l'erogazione di compensazioni finanziarie per i conseguenti mancati ricavi (regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento e del Consiglio del 7 ottobre 2020). Si tratta di disposizioni di deroga temporanea alle norme di settore, contenute nella Direttiva *Recast* e nel IV pacchetto ferroviario, che assicurano una base normativa uniforme per l'adozione di misure straordinarie quali quelle già previste, a livello nazionale, dall'art. 196 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. "decreto rilancio") e su cui pure l'Autorità è intervenuta in sede attuativa, fornendo le osservazioni e le raccomandazioni ritenute necessarie al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale ed al Ministero concedente.

Il citato provvedimento eurounitario fornisce un esempio di risultato utile, perseguibile attraverso un accresciuto livello di comunitarizzazione della legislazione di fonte UE in materia di trasporti; al contrario, quest'ultima rimane al momento fortemente eterogenea e, in alcuni ambiti, quali quello autostradale, del tutto assente: una caratterizzazione in contrasto con l'affermarsi dei concetti di mobilità multimodale e interconnessione delle reti ed in contrasto, altresì, con l'ipotesi di dare vita ad un organismo europeo di regolazione dei trasporti, che meriterebbe approfondita considerazione.

Particolare attenzione è stata posta alla tematica dell'accesso alle infrastrutture portuali, che rientra tra gli obiettivi strategici adottati dal nuovo Collegio nei primi mesi del suo mandato.

A tal proposito, gli uffici dell'Autorità hanno sin qui registrato, attraverso attività di monitoraggio, un livello insoddisfacente di ottemperanza alle

misure dettate, con la delibera n. 57/2018 del 30 maggio 2018, in materia di concessioni ed autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni portuali, nonché di contabilità regolatoria.

È emersa, inoltre, la difficoltà di acquisire, analogamente ad altri ambiti, informazioni e dati necessari per le finalità della regolazione, anche in ottica di maggior trasparenza.

Per ovviarvi, abbiamo potenziato l'interazione con il Ministero vigilante, che ha portato a beneficiare dell'accesso al Sistema Informativo del Demanio (SID), contenente dati sulle concessioni di aree e banchine all'interno dei porti nazionali, seppur ancora in fase di caricamento da parte di numerose Autorità di Sistema Portuale (AdSP), ed abbiamo anche avviato un dialogo diretto con le AdSP stesse, con le quali auspichiamo una interazione sempre più proficua.

Sempre in ambito portuale, si segnala la recente conferma da parte del MIMS dell'investitura dell'Autorità dei compiti di organismo indipendente incaricato della trattazione dei reclami e della irrogazione delle relative sanzioni inerenti alla politica tariffaria dei servizi resi nei porti. Con questo atto, l'Amministrazione ha dato esecuzione al regolamento (UE) 352/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, anch'esso oggetto di una procedura di infrazione della Commissione che potrebbe ora essere conclusa.

Resta da stabilire se la delimitazione dei servizi interessati – che esclude dall'area di intervento dell'Autorità quelli di ormeggio, pilotaggio e rimorchio, attribuendoli ad una entità di nuova costituzione all'interno del MIMS – sia compatibile con l'obiettivo del regolamento di attribuire

ad un soggetto indipendente il compito di ricevere i reclami sull'attuazione dei contenuti del regolamento stesso da parte dei soggetti competenti e irrogare eventuali sanzioni.

Vengo ora al secondo insieme di materie, quello inerente all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico, alle modalità di affidamento e alla definizione dei criteri tariffari dei servizi di trasporto pubblico resi attraverso le diverse modalità, sia locali e regionali (Trasporto Pubblico Locale o TPL), sia nazionali.

[La regolazione dei servizi](#)

Nel settore del trasporto ferroviario e su strada, con l'eccezione dei servizi di trasporto a mercato di media e lunga percorrenza e internazionale, i servizi rimangono aperti esclusivamente a forme di concorrenza per il mercato e prevalgono, sia pure con alcune eccezioni e similmente a quanto avviene in altri Paesi europei, forme di gestione diretta o *in house*.

I relativi provvedimenti dell'Autorità sono conseguentemente imperniati su misure di regolazione economica attinenti a tutte le procedure di affidamento ammesse dall'ordinamento e sulla predisposizione degli schemi dei Contratti di Servizio (CdS) da affidare con gara o direttamente, eserciti da società *in house* o con prevalente partecipazione pubblica.

[Procedure di affidamento e schemi di CdS](#)

Gare e affidamenti, d'altra parte, presuppongono che siano stati definiti gli ambiti nei quali i servizi sono onerati da obblighi di servizio pubblico, le condizioni di qualità da inserire nei contratti, le relative fonti e forme di compensazione, le dimensioni e natura dei lotti e, per il trasporto ferroviario regionale, i criteri per la redazione dei piani economico-finanziari e dei piani di raggiungimento degli obiettivi regolatori, nei casi di affidamento diretto o *in house*. Tutti tali aspetti sono oggetto di misure di regolazione

dell'Autorità in vigore che, nel periodo di riferimento del Rapporto che si presenta, sono state oggetto di un'intensa attività di monitoraggio.

Tale attività non si estrinseca nella mera verifica di conformità delle misure, ma è funzionale, attraverso osservazioni e pareri che orientano e supportano l'operato delle amministrazioni ed enti affidanti, a creare condizioni di maggiore sviluppo dei mercati e di miglior uso delle risorse pubbliche a vantaggio di cittadini e utenti, che devono poter fruire di un servizio che dia risposte più efficaci in termini di qualità, quantità e distribuzione.

Cabotaggio marittimo

Relativamente al cabotaggio marittimo, mi preme evidenziare, in particolare, l'avvio delle procedure per assicurare i servizi di rilevanza nazionale per la continuità territoriale con le isole, che sono state oggetto di verifiche di mercato da parte del MIMS e, per quanto di loro competenza, delle regioni Sardegna e Sicilia.

La presenza consolidata di operatori in concorrenza ed il loro dichiarato interesse a continuare ad assicurare adeguati livelli di servizio, ha reso possibile considerare esaurita la condizione di fallimento del mercato e pervenire alla liberalizzazione di 4 delle 10 linee precedentemente oggetto di sovvenzione statale.

Al contrario, non è stato possibile avviare alla concorrenza nel mercato i servizi marittimi di interesse regionale e locale, che tuttavia saranno disciplinati da Contratti di Servizio molto vincolanti, secondo le regole definite dall'Autorità anche per tale settore.

Tutti i nuovi Contratti di Servizio (CdS) stipulati in conformità alle disposizioni dell'Autorità nei diversi settori del trasporto pubblico su strada, ferroviario e marittimo prevedono ora obiettivi di efficienza e di qualità

(misurati attraverso appositi *Key Performance Indicators* - KPI), sistemi di monitoraggio e controllo efficaci, obblighi cogenti di *disclosure* delle informazioni nei confronti dell'ente affidante e della collettività, strumenti di tutela adeguati per l'utenza, tra i quali gli indennizzi e meccanismi di flessibilità per adattarsi all'evoluzione della domanda e dei mercati.

La regolazione dei servizi non si limita tuttavia ai soli CdS, ma inizia molto prima, nelle fasi di identificazione delle esigenze di servizio pubblico, di definizione dei lotti di affidamento, di pianificazione e di programmazione. In tale contesto si inseriscono i pareri resi dall'Autorità alle amministrazioni locali nel corso del 2020. In tali atti, costante è stato il richiamo a disegnare l'assetto delle reti e dei servizi in funzione degli effettivi bisogni della domanda, anche e soprattutto di quella che oggi si rivolge, per mancanza di alternative o per abitudini comportamentali, al trasporto privato e che, invece, è possibile attrarre al trasporto pubblico e collettivo, per la sua intrinseca maggiore sostenibilità ambientale.

Assetto di reti e servizi

Venendo ai profili d'attualità, in risposta alle esigenze manifestate dalle imprese affidatarie e dagli enti affidanti, l'Autorità ha ritenuto di tenere conto degli effetti della pandemia sull'operatività del settore.

Sono state, infatti, revisionate le misure contenute nel provvedimento che regola le modalità di affidamento dei servizi di TPL di passeggeri via ferrovia e strada, nel segno della semplificazione degli adempimenti e prevedendo la sperimentazione di strumenti interattivi di rendicontazione attraverso il sito *web* dell'Autorità.

Sono state, inoltre, fornite indicazioni sulla gestione economica dei Contratti di Servizio vigenti e le modalità di applicazione delle singole delibere ART nel contesto della pandemia.

Mobilità sostenibile
e integrazione
multimodale

Sotto altro profilo, soprattutto nella fase attuale, il TPL costituisce terreno di sperimentazione di modelli di mobilità sostenibile e di integrazione multimodale. Il tema è, come noto, di primaria attenzione da parte del Governo, che ha posto la sostenibilità di infrastrutture e servizi di mobilità al centro delle politiche di settore. Le ricadute e le implicazioni di tali politiche sulla vita delle persone e sulle attività produttive rendono evidente la complessità della ponderazione degli interessi ad esse sottesi, che sono da considerare tanto sotto il profilo ambientale quanto, necessariamente, sotto quelli economico e sociale.

I nuovi modelli di mobilità sono, altresì, di grande interesse per l'Autorità, che ha inserito l'approfondimento dei relativi profili regolatori tra gli obiettivi strategici dell'attuale Consiliatura.

Infine, desidero richiamare le indicazioni della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, istituita presso il MIMS con decreto ministeriale 4 gennaio 2021 la quale, nella sua relazione conclusiva, auspica un ruolo rafforzato dell'ART come *"coordinatore della rete dei regolatori regionali"*, una volta accentrate le funzioni di enti affidanti a tale livello di governo.

I diritti dei passeggeri
e degli utenti

Il terzo insieme di questioni, quello della tutela dei diritti dei passeggeri e degli utenti, si estrinseca per l'Autorità nell'esercizio di funzioni di regolazione *ex ante* e di sorveglianza sull'esecuzione di regolamenti europei.

La definizione del *"contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto"* – cito espressamente dalle norme istitutive – costituisce una tra le funzioni che maggiormente caratterizzano lo statuto

dell'Autorità di regolazione dei trasporti, anche rispetto alle altre autorità dei servizi pubblici istituite ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481.

In una fase di relativa maturità dell'istituzione, nella presente Consiliatura abbiamo ritenuto di valorizzare la portata di queste previsioni investendo un ufficio costituito *ad hoc* delle relative funzioni che sono state, sin qui, prevalentemente impostate sulla declinazione di fattispecie già oggetto di norme eurounitarie di tutela, in particolare (ma non solo) in materia di diritti alle informazioni e diritti relativi ai reclami dei passeggeri.

È il caso, ad esempio, della finalizzazione del provvedimento in materia di contenuto minimo dei diritti dei passeggeri nella presentazione dei reclami inerenti a servizi di trasporto via terra, che estende la portata di quello già in vigore avente ad oggetto i soli servizi di trasporto ferroviario gravati da obblighi di servizio pubblico.

È, d'altra parte, proseguito l'esercizio delle funzioni di esecuzione di regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e vie navigabili interne, al cui riguardo desidero soffermarmi su un duplice aspetto.

Da un lato, l'esperienza dell'Autorità evidenzia in modo inequivoco la necessità di accompagnare l'accresciuta consapevolezza della domanda di servizi integrati di trasporto, che contribuisce ad alimentare il dibattito sulla multimodalità, con l'integrazione dei relativi strumenti di tutela dei diritti. Questo raccordo, che può apparire lineare, richiede in effetti l'assunzione di una specifica iniziativa politica a livello dell'Unione.

Se le tutele fossero integrate, pur assecondando le specificità che caratterizzano le singole modalità di trasporto, sarebbe ulteriormente manifesta l'opportunità di attribuire le relative responsabilità esecutive ad

Esecuzione delle norme
UE in materia di diritti
dei passeggeri

un unico soggetto. Al riguardo, sarebbe opportuno valutare il trasferimento all'Autorità dei compiti di esecuzione delle norme UE sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, così tracciando, nella prassi nazionale, il percorso per l'auspicata integrazione delle tutele.

Dall'altro lato, appare opportuno rappresentare che, a partire da luglio 2020, gli organismi nazionali investiti dell'esecuzione delle norme eurounitarie in materia di diritti dei passeggeri (c.d. *national enforcement bodies* o NEB) sono destinatari di un *pilot* della Commissione UE conseguente ad una procedura di infrazione avviata nei confronti di diversi Stati membri, tra i quali l'Italia, e ormai conclusa, con la quale era stata censurata la possibilità di mantenere in vigore norme nazionali che consentissero, anche senza l'accordo del passeggero, di sostituire con un *voucher* il rimborso per viaggi non effettuati a causa della pandemia. In proposito, i NEB sono ora chiamati a dimostrare di essere intervenuti in modo proattivo per informare i passeggeri dei diritti loro spettanti. Pur consapevoli delle criticità delle condizioni di mercato che hanno generato scelte commerciali in contrasto con il tenore espresso dalle norme UE, il caso in esame ha mostrato come le difficoltà del settore non possano essere riversate sugli utenti del servizio, rispetto ai quali occorre mantenere elevati livelli di tutela e trasparenza.

La campagna di comunicazione

Questo passaggio mi consente di evidenziare che è proprio alla tutela dei diritti dei passeggeri che abbiamo ritenuto di dedicare la prima campagna di comunicazione dell'Autorità, che ha preso avvio sui canali televisivi e radiofonici della RAI a partire dal mese di luglio 2021.

Questa Consiliatura ha, infatti, identificato nella tutela dei diritti degli utenti uno dei punti cardine dei propri obiettivi programmatici individuati ad inizio mandato.

Come primo passo in tale direzione, nell'ambito delle iniziative di comunicazione della Presidenza del Consiglio, l'Autorità ha avviato la sua prima campagna radiotelevisiva dedicata ai diritti dei passeggeri del trasporto collettivo terrestre e marittimo, con una particolare attenzione ai passeggeri a mobilità ridotta. L'obiettivo è stato quello di rivolgersi, per la prima volta e in maniera diretta, a tutti i cittadini per informarli circa i loro diritti di passeggeri e far conoscere il ruolo che l'Autorità svolge a tutela di tali diritti in qualità di organismo responsabile della corretta applicazione dei regolamenti europei.

Per veicolare questi messaggi, è stata scelta una modalità di comunicazione il più possibile chiara e di presa immediata sul pubblico, attraverso uno *spot* divertente in cui le disavventure di viaggio vengono vissute da bambini travestiti da adulti.

Sono stati, altresì, realizzati tre *video-tutorial*, diffusi via *web* e canali *social*, che offrono informazioni di dettaglio sulle tutele previste dalla normativa per ciascuna delle modalità di trasporto per le quali ART è competente. Tutto ciò rappresenta solo la prima delle iniziative che vogliamo portare avanti in un contesto di una comunicazione che "avvicini" sempre più l'Autorità ai cittadini.

Sempre nella materia dei diritti degli utenti desidero, inoltre, richiamare l'attività consultiva che l'Autorità svolge, in qualità di autorità indipendente di settore, nell'ambito delle procedure di contestazione di pratiche commerciali scorrette che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) tratta in esecuzione del codice del consumo. In proposito, nel periodo di riferimento, l'Autorità ha reso all'AGCM pareri inerenti a violazioni dei diritti dei consumatori contestate in materia di trasporto marittimo, ferroviario, con autobus, nonché di utilizzo della rete autostradale. Ci auguriamo una sempre maggiore collaborazione con AGCM su queste tematiche.

Diritti degli utenti e diritti dei consumatori

Colgo l'occasione per auspicare una più ampia cooperazione tra tutte le Autorità indipendenti che, in questo particolare momento storico e nell'attuale congiuntura economica, potrebbero, insieme, dare un contributo cruciale e decisivo alla ripresa del nostro Paese.

Organizzazione e
funzionamento

Per quanto attiene all'operatività della struttura dell'Autorità, nel periodo di riferimento si sono conclusi importanti procedimenti dinanzi al Consiglio di Stato aventi ad oggetto il perimetro dei soggetti tenuti al versamento del contributo al finanziamento dell'Autorità, in particolare alla luce delle modifiche normative introdotte dal decreto-legge n. 109/2018 (c.d. decreto Genova). Tali soggetti sono ora identificati in *"tutti gli operatori economici attivi nei settori del trasporto in cui vi sia stato un intervento di regolazione dell'Autorità"*. Tra le importanti implicazioni di queste pronunce, vi sono il superamento della distinzione tra *"destinatari diretti e beneficiari"* della regolazione, precedentemente applicata dal TAR Piemonte, e della limitazione dell'onere contributivo ai soli gestori di infrastruttura, ora esteso anche ai *"meri operatori economici"* con decorrenza a partire dal 2019.

Autofinanziamento

Riguardo all'organizzazione interna, il coordinamento del lavoro degli Uffici è affidato al Segretario generale il cui mandato è stato rinnovato dal Collegio per i prossimi tre anni. Colgo l'occasione per esprimere, anche a nome del Collegio, apprezzamento per l'elevata professionalità e competenza tecnica del personale dell'Autorità.

Politiche per il personale
e dialogo con i sindacati

Sul piano organizzativo, con l'insediamento del nuovo Collegio sono stati portati a compimento, d'intesa con le rappresentanze sindacali, importanti accordi tesi a conciliare il benessere dei lavoratori ed il miglioramento della *performance* dell'Autorità.

Mi preme sottolineare che l'operatività non ha particolarmente risentito delle misure di contrasto della pandemia, grazie ad un modello organizzativo e ad una infrastruttura informatica efficace ed efficiente, che ha consentito anche la completa digitalizzazione dei processi per la misurazione dell'azione amministrativa.

È stata, altresì, rinnovata la composizione di due organismi il cui mandato era venuto a compimento: il Nucleo di valutazione e l'*Advisory board*.

Per quest'ultimo, in particolare, il Collegio ha ritenuto di rafforzare la presenza di rappresentanti di atenei di altri Paesi, europei e non, ai quali sono affiliati cinque degli attuali nove componenti.

L'Advisory board

Avviandomi alla conclusione, desidero ora esporre brevemente le tematiche di visione che, assieme ai miei colleghi Consiglieri, abbiamo condiviso fin dall'inizio di questa nuova sfidante esperienza.

Visione

Abbiamo deciso di riportare gli spunti che sto per esporre anche in un paragrafo dedicato all'interno del Rapporto annuale, per "lasciare traccia" dei nostri propositi e, soprattutto, della nostra concezione delle funzioni che l'Autorità sarà chiamata a ricoprire nei prossimi anni.

Tra i primi atti dopo l'insediamento, infatti, abbiamo definito gli obiettivi strategici pluriennali, alcuni dei quali sono già stati richiamati in questa Relazione, che costituiranno la *roadmap* di riferimento per le attività future dell'Autorità, nei diversi settori e aree di intervento.

Obiettivi strategici
pluriennali di
Consigliatura

Oltre al consolidamento delle attività avviate dalla precedente Consigliatura, ai cui componenti rivolgo un saluto ed un ringraziamento, sono stati delineati nuovi indirizzi programmatici volti a rafforzare quelle competenze

che potranno consentire all’Autorità di giocare un ruolo cardine nel supporto al rilancio del settore dei trasporti e, altresì, a proporre la stessa Autorità, come ben argomentato precedentemente, quale soggetto terzo ed indipendente a sostegno del Governo nella realizzazione degli obiettivi definiti nel PNRR in tema di trasporti e mobilità.

Oltre la pandemia

Si è inoltre cercato di guardare “oltre la pandemia” prospettando i ruoli futuri che ART sarà chiamata a ricoprire, anche nel gettare le basi per l’evoluzione dei *framework* regolatori in tematiche oggi considerate “di frontiera”.

In sintesi, le misure e priorità individuate dagli obiettivi strategici riguardano, in particolare, sei macroaree di intervento: il settore portuale ed i trasporti marittimi, prestando massima attenzione a non creare sovrapposizioni con le competenze delle Autorità di Sistema Portuale e in stretta sinergia con il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili; il Trasporto Pubblico Locale (TPL), con particolare enfasi sulle nuove soluzioni di mobilità, quali, ad esempio, *smart mobility* e *Mobility as a Service* (MaaS), che utilizzano tecnologie innovative incentrate sul *web* e su nuovi modelli economici volti ad accrescere l’integrazione tra modi di trasporto; la tutela dei diritti degli utenti e passeggeri, alla quale verrà attribuita massima centralità; la *data driven regulation*, verso la quale le misure di regolazione devono necessariamente tendere, che implica la necessità di sviluppare capacità di analisi che richiedono disponibilità e possibilità di accesso a dati strutturati e confrontabili, se non di acquisirli direttamente da fonti primarie; il consolidamento di una regolazione dei trasporti maggiormente orientata all’attuazione di una mobilità *green*, attraverso strumenti che promuovano la sostenibilità ambientale, con l’obiettivo sfidante di raggiungere una reale integrazione di più mezzi di trasporto, multimodale

per gli utenti ed intermodale per le merci, nella quale siano fortemente incentivati *driver* di sostenibilità; infine, per ultimo ma non ultimo, la digitalizzazione dei servizi che sarà ancor più radicalmente presente nel mondo dei trasporti, con sistemi digitali per l’utilizzo di mezzi convenzionali o di *smart mobility*, ma anche sviluppando meccanismi di incentivazione per i gestori all’utilizzo di tecnologie digitali.

A tal proposito, l’Autorità sta già approfondendo i temi della regolazione delle piattaforme digitali e dei servizi tecnologici innovativi, ivi compresi sistemi di tariffazione integrata, che saranno sempre più oggetto di meccanismi incentivanti, al fine di favorire il ricorso ad una mobilità multimodale, quanto più possibile “plasmata” sulle reali esigenze dell’utenza e sulla necessità di perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale.

In conclusione, eccomi ai ringraziamenti.

Ringraziamenti

Ringrazio il Parlamento, la Presidenza del Consiglio, il Consiglio di Stato, il TAR del Piemonte e del Lazio, l’Avvocatura dello Stato, le amministrazioni nazionali, centrali e territoriali, con le quali l’Autorità collabora quotidianamente, in particolare il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, il Ministero dell’Economia e delle finanze, il Ministero dello Sviluppo economico e gli altri Ministeri.

Ringrazio la Città di Torino, il Politecnico di Torino e l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che ci ospitano, la Regione Piemonte, la Guardia di Finanza, l’Arma dei Carabinieri, le altre Autorità indipendenti e tutte le istituzioni con le quali abbiamo protocolli di collaborazione (AGCM, AGCOM, ANAC, ENAC, ANSFISA, Guardia di finanza, Capitanerie di porto, Polfer, Arma dei Carabinieri, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Regione Piemonte).

Desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a facilitare il rapido inserimento del nuovo Collegio nelle attività dell'Autorità, permettendo una piena ed efficace continuità senza alcun rallentamento dei processi, neanche di quelli più critici.

Desidero nuovamente ringraziare i miei colleghi Consiglieri, soprattutto per il clima di grande intesa, la sintonia e la collaborazione instaurate sin dai primissimi momenti dell'inizio del mandato.

Ringrazio il Segretario generale, dott. Improta, per il suo prezioso, continuo e quotidiano supporto, il Consigliere giuridico, cons. Pettinari, il Segretario del consiglio, dott. Marchetta, il Garante etico prof. Ranci, il Collegio dei revisori, il Nucleo di valutazione dell'Autorità che ha appena terminato il mandato e che ringrazio anche per l'ottimo lavoro svolto.

Auguro buon lavoro ai nuovi componenti del Nucleo di valutazione, così come ai membri dell'*Advisory board* appena nominati.

Ringrazio l'esperto giuridico cons. Di Matteo e tutti gli altri esperti ed i nostri assistenti. Infine, ringrazio il mio portavoce, dott. Bruno, ed esprimo un ringraziamento particolare al mio Capo di gabinetto, ing. Orlando, che più di ogni altro mi supporta ogni giorno.

Ma non posso non concludere questa mia prima Relazione annuale senza ringraziare tutte le donne e gli uomini che lavorano in ART, per la professionalità e l'impegno che quotidianamente dedicano all'Autorità.



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

