

Relazione del Presidente Andrea Camanzi

Camera dei Deputati
24 luglio 2020

ART

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente della Repubblica per l'attenzione che ci ha accordato nel corso della nostra attività e per averci concesso l'onore di illustrargli questa relazione. Ringrazio il Parlamento e, in particolare, il Presidente della Camera per l'odierna ospitalità. Ringrazio le Autorità presenti e tutti coloro che, in questa occasione, ci seguono a distanza.

La relazione con la quale mi appresto oggi ad illustrare il settimo rapporto annuale dell'Autorità di regolazione dei trasporti ha un significato del tutto particolare, per almeno due motivi.

Sta per concludersi la prima consiliatura; mi sia consentito, quindi, nell'esporre il bilancio degli ultimi dodici mesi, fare riferimento anche al lavoro svolto nell'intero periodo di durata del mandato.

Altrettanto particolare è il contesto in cui presento questa relazione, fortemente condizionato dalle conseguenze della pandemia e dalle persistenti incertezze sul suo futuro corso.

Un fattore del tutto esogeno, quale è la minaccia per la salute della popolazione, ha generato il repentino e simultaneo crollo della domanda e dell'offerta a livello mondiale e innescato una grave recessione economica. I vantaggi competitivi delle imprese che maggiormente beneficiavano della catena globale del valore si sono trasformati in potenziali criticità.

In Italia, come in Europa, la crisi si è sovrapposta alle preesistenti difficoltà economiche in un quadro caratterizzato da un basso tasso di crescita, da una scarsa propensione all'innovazione e dalla laboriosa ricerca di risposte alle sfide del cambiamento climatico.

Inizialmente, il sistema dei trasporti è stato tra i veicoli della diffusione del virus. Oggi, questo è tra i settori industriali più esposti alle conseguenze

Il settimo rapporto annuale dell'Autorità a conclusione del primo mandato consiliare

L'emergenza Covid: una crisi senza precedenti

L'emergenza Covid e il settore dei trasporti

Gli effetti della
pandemia sui
comportamenti e sulle
dinamiche dei mercati
dei trasporti

della crisi, per quanto in misura e modi diversi a seconda delle modalità. Data la sua natura strumentale, d'altra parte, è anche tra i settori che maggiormente può contribuire alla ripresa e trarne beneficio. Ad oggi non disponiamo degli elementi necessari per quantificare e valutare compiutamente gli effetti strutturali del fenomeno.

Nel breve termine, la paura del contagio e le misure emergenziali hanno modificato le scelte di mobilità delle persone e indotto, nel complesso, una drastica riduzione del numero degli spostamenti.

Le prime indagini sull'andamento della domanda durante le diverse fasi dell'emergenza epidemiologica, fra le quali una condotta e pubblicata dall'Autorità, hanno confermato la diversa incidenza della pandemia sui viaggiatori occasionali, maggiormente condizionati dal rischio per la salute, rispetto a quelli abituali e, in particolare, ai pendolari che mantengono un'alta propensione all'utilizzo del mezzo di trasporto condiviso. Si tratta di valori puntuali ma anche di tendenza.

Nei mesi di forzato *lockdown*, mentre le infrastrutture di trasporto erano scariche, le reti informatiche – definite anni fa “autostrade dell'informazione” (*information superhighways*) – erano sovraccariche di dati: nuova materia prima che, grazie alle tecnologie digitali, ha indotto trasformazioni permanenti dell'organizzazione del lavoro e della produzione. Il virus ha fatto emergere queste trasformazioni, che riguardano tutte le attività economiche e amministrative, a livello nazionale e globale, e inducono una necessaria riconfigurazione anche nel settore dei trasporti.

I trasporti e “la nuova
normalità”

È in questo quadro che si colloca la presentazione del rapporto conclusivo del nostro mandato come primo Collegio dell'Autorità.

Il legislatore ha attribuito all’Autorità l’originale compito di elaborare principi e criteri della regolazione economica di settore ed assicurarne l’applicazione. Nell’eseguirlo, essa ha accumulato un importante patrimonio di conoscenze, acquisite grazie alla sistematica rilevazione, consolidamento e analisi dei dati, di modelli di regolazione economica, di eccellenti competenze professionali, e di un’alta credibilità anche a livello europeo e internazionale.

Unicità e originalità dei compiti dell’Autorità

Sia nell’elaborazione delle misure che nella struttura organizzativa abbiamo privilegiato, per tutti gli ambiti dei trasporti e pur nel rispetto delle specificità delle singole industrie, una regolazione incentivante degli investimenti e dell’efficienza e obblighi di separazione contabile e contabilità regolatoria omogenei fra loro e utili a comprendere le dinamiche multimodali del settore; conseguentemente, abbiamo previsto un’articolazione delle funzioni per tipo di attività anziché per modalità di trasporto.

Le scelte e il patrimonio dell’Autorità

Abbiamo avuto riscontro che la metodologia da noi applicata per determinare gli obiettivi di efficienza dei gestori delle infrastrutture è considerata come un *benchmark*; l’Autorità di regolazione spagnola (CNMC), in particolare, si è ispirata al nostro modello in occasione dell’apertura alla concorrenza del mercato dei servizi di trasporto via ferrovia ad alta velocità che, tra l’altro, ha visto Trenitalia tra i protagonisti. Dopo l’Italia, altri paesi europei hanno ritenuto di istituire regolatori nazionali con competenze in più modalità di trasporto. Cito i casi del Portogallo, dove nel 2015 è entrata in attività l’*Autoridade da Mobilidade e dos Transportes* (AMT), e della Francia dove, alla fine del 2019, la preesistente ARAFER è stata trasformata in *Autorité de Régulation des Transports* (ART). Quest’ultima non ha solo assunto il nostro stesso nome,

L’Autorità è un *benchmark* positivo

Il mercato dell’AV in Spagna

ma ha anche compiti simili ai nostri, ai quali si aggiunge un'originale competenza in materia di dati.

A livello UE, completare il quadro normativo e istituzionale dei trasporti

Questa progressiva evoluzione istituzionale verso un modello multimodale riflette quella, ben più rapida, dei mercati e della domanda di servizi. I governi e le istituzioni europee dovrebbero, quindi, riflettere sull'opportunità di estendere la propria considerazione dei benefici attesi dal mercato unico ferroviario all'intero settore dei trasporti. Di quest'ultimo andrebbe completato il quadro normativo e andrebbe ridisegnato quello istituzionale per assicurarne l'omogenea applicazione, come già avvenuto nelle telecomunicazioni e nell'energia.

La strada di ART nell'emergenza Covid

L'emergenza epidemiologica è intervenuta a due terzi del tempo decorso dall'ultima relazione al Parlamento e non ha interrotto le nostre attività.

Il contesto normativo inedito creato dall'insieme delle misure emergenziali nazionali ed europee e dai *temporary frameworks* in materia di aiuti di Stato della Commissione europea mantiene inalterati il ruolo e i compiti dell'Autorità.

Le misure per l'emergenza e la regolazione economica

Ancor prima delle misure di rilancio dell'economia contenute nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto-legge rilancio), che contemplano diverse forme di sostegno e per più ambiti dei trasporti, sono state introdotte misure per sollevare cittadini e imprese da oneri e adempimenti particolarmente gravosi nel periodo più acuto della crisi. A tali misure, l'Autorità ha ritenuto di allineare le proprie procedure, in particolare in materia di computo dei termini.

Gli stress test della regolazione economica

L'Autorità ha inteso, altresì, verificare la tenuta dei propri strumenti di regolazione e che gli stessi non ostino al conseguimento degli obiettivi

della legislazione emergenziale. Il test ne ha confermato l'attualità e l'idoneità ad accompagnare l'adeguamento dei piani economico-finanziari, ove necessario.

Nell'ottica di medio termine, propria dell'Autorità, occorre valutare quali effetti avranno gli aiuti di Stato e gli altri interventi di sostegno pubblico sulla struttura competitiva dei mercati dei servizi di trasporto. La necessità di tale valutazione è condivisa tra i regolatori europei di settore che aderiscono all'IRG-Rail e, a livello internazionale, in sede OCSE.

Rinviando al rapporto integrale che oggi viene pubblicato, mi accingo ora a ripercorrere sinteticamente le principali attività di cui ci siamo occupati, ripartendole in tre insiemi di materie.

Principali ambiti di attività

Il primo, attinente all'accesso alle infrastrutture e ai servizi, si apre con la rassegna delle attività inerenti all'ambito autostradale.

Ambito autostradale

Il decreto-legge 29 settembre 2018, n. 109, convertito dalla legge 14 novembre 2018, n. 130 (c.d. decreto-legge Genova), ha ampliato lo scopo della regolazione dell'Autorità in materia autostradale, estendendolo alle concessioni vigenti. Al riguardo, abbiamo completato il modello del sistema tariffario del pedaggio da applicare a tali concessioni declinandolo per 17 casi in cui il periodo regolatorio era venuto a scadenza, e articolando gli obiettivi di efficienza secondo le specificità di ciascuno di essi. Il modello è stato, inoltre, illustrato ai mercati finanziari e ai fondi di investimento in infrastrutture.

Le concessioni vigenti

In due casi, a valle della definizione del sistema tariffario, su richiesta del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, ci siamo pronunciati sui contenuti del piano economico-finanziario. Quello relativo alle tratte

autostradali A24 e A25 (Strada dei Parchi) è stato successivamente inserito in una norma del decreto-legge rilancio, che ne prevede il commissariamento ed il finanziamento *ad hoc*; per l'altro, relativo all'autostrada Asti-Cuneo, l'*iter* di revisione del PEF non risulta sia stato perfezionato. Per le rimanenti concessioni vigenti, per le quali l'Autorità ha elaborato il sistema tariffario del pedaggio, il concedente non ha ancora fatto pervenire la richiesta di parere di cui all'art. 43 del d.l. n. 201/11 formulata sulla base di PEF definitivi.

Le concessioni scadute e
i nuovi affidamenti

Quanto alle nuove concessioni, esse hanno preso corsi diversi in relazione alla natura delle procedure prescelte dal concedente per l'affidamento.

Le tratte oggetto di concessioni scadute ricadenti nelle aree del nord-ovest del Paese, erano tutte, singolarmente considerate, di estensione chilometrica inferiore a quella necessaria ad assicurare economie di scala. Nel procedere all'affidamento con gara, il concedente ha quindi ritenuto di accorparle, in linea con quanto previsto dall'Autorità con la definizione dell'*ambito di gestione ottimale* (delibera n. 70/2016). È il caso delle autostrade di Piemonte e Val d'Aosta e di quella Torino-Piacenza, poste in gara a settembre 2019, nonché di quelle toscano-liguri, per le quali pure è stata prevista un'unica procedura di gara, avviata a dicembre 2019.

Quanto al nord-est, per le tratte oggetto di due concessioni scadute il concedente ha ritenuto di ricorrere all'affidamento diretto a società *in-house*. In entrambi i casi, l'Autorità ha elaborato lo schema di concessione ed esercitato l'attività consultiva di cui all'art. 13-bis, comma 4, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (recante *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172). Al momento, non è ancora conclusa la procedura relativa alle autostrade che

congiungono il Veneto con il Friuli-Venezia Giulia, la cui concessione è scaduta nel marzo 2017 ed è oggetto di gestione commissariale. Quanto all'autostrada del Brennero, la cui concessione è scaduta ad aprile 2014, su richiesta del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, l'Autorità ha elaborato anche gli atti relativi all'affidamento con gara nell'eventualità dell'infruttuoso decorso del termine del prossimo 30 settembre, fissato dalla legge per la conclusione dell'accordo di cooperazione con le parti beneficiarie.

Con riferimento alle nuove concessioni, quindi, nel periodo di durata del nostro mandato, nessun *iter* di affidamento risulta perfezionato.

Abbiamo dedicato molta attenzione al settore autostradale e dato esecuzione alla volontà del legislatore che un unico sistema tariffario, stabile, trasparente e fondato su un metodo rigoroso ed oggettivo, sostituisse i diversi sistemi preesistenti. Richiamo, in proposito, l'indagine della Corte dei Conti il cui rapporto conclusivo (delibera n. 18/2019/G del 18 dicembre 2019) ha evidenziato i benefici attesi dall'applicazione del modello tariffario elaborato dall'Autorità, auspicandone la rapida introduzione per le finalità di riequilibrio dei rapporti tra le parti.

[L'indagine della Corte dei Conti](#)

Con riferimento all'ambito aeroportuale, abbiamo proseguito nelle attività di regolazione e vigilanza sui diritti applicabili ai gestori degli scali con contratto di programma "ordinario", completato la revisione dei modelli tariffari prevista già dal 2014, e dato esecuzione all'art. 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37, recante *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018*, che ha esteso le competenze dell'Autorità agli aeroporti con contratti di programma c.d. in deroga.

[Ambito aeroportuale](#)

I nuovi modelli

Nei nuovi modelli, con riferimento alle modalità di imputazione dei margini derivanti dalle attività accessorie, abbiamo ritenuto di accompagnare il sistema del *dual till* con misure di maggiore trasparenza sulle modalità di impiego dei ricavi commerciali per finalità di incentivazione dell'attività volativa. Quanto agli obiettivi di efficienza delle gestioni aeroportuali, i gestori saranno tenuti a motivare eventuali scostamenti dai valori definiti dall'Autorità sulla base di indicatori oggettivi. I nuovi modelli contemplano, altresì, la possibilità di attivare le procedure di consultazione in vista della revisione dei diritti aeroportuali anche nel corso della vigenza del periodo tariffario per cause riconducibili a situazioni di emergenza attestate dalle autorità competenti. Mentre le attività di vigilanza inerenti agli aeroporti in deroga hanno preso avvio a seguito dell'approvazione dell'art. 10 della legge n. 37/2019 sopra richiamata, dando luogo a segnalazioni e accertamenti, l'esercizio di quelle di regolazione presuppone la sottoscrizione di strumenti convenzionali tra ENAC e singole società di gestione aeroportuale.

I pareri espressi dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'Economia e delle finanze sulle misure di regolazione elaborate all'esito della consultazione hanno consentito di finalizzare i modelli apportando alcune revisioni. Accogliamo con particolare favore l'invito ivi contenuto a una collaborazione istituzionale rafforzata con l'ENAC, ricercata invero sin dalla costituzione dell'Autorità. In particolare, la collaborazione è invocata con riferimento al raccordo tra la definizione della dinamica tariffaria, che è al centro della regolazione economica, e i contratti di programma di cui ENAC è (e resta) parte.

La decorrenza prevista per l'entrata in vigore dei modelli tiene conto dello straordinario impatto dell'emergenza Covid-19 sul settore del trasporto via

aereo e, conseguentemente sulla gestione degli aeroporti.

In ambito ferroviario, il periodo di riferimento coincide con il completamento della liberalizzazione del mercato unico, già aperto per le merci, con quello del trasporto di passeggeri.

[Ambito ferroviario](#)

A partire da dicembre 2019, un'impresa europea titolare di licenza può chiedere di operare in qualsiasi paese dell'Unione. Il servizio offerto può riguardare anche tratte onerate da obblighi di servizio pubblico, purché esso non comprometta l'equilibrio economico dell'impresa titolare del relativo contratto. Questa deroga al principio dell'apertura dei mercati, prevista dalla direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (c.d. direttiva *recast*), e disciplinata dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1795/2018 della Commissione europea del 20 novembre 2018, comporta che la valutazione dell'impatto della proposta di nuovi servizi sui contratti vigenti si fondi su una metodologia rigorosa e trasparente, che il regolatore è chiamato a sviluppare. In proposito, l'Autorità ha in corso una consultazione dei portatori di interesse elaborata avendo a mente la primaria considerazione dei benefici attesi dalla liberalizzazione. Come già rappresentato, in prospettiva, servizi pubblici di trasporto e servizi a mercato coesisteranno in misura crescente. Si tratta di assicurare che l'esigenza di mantenere l'equilibrio economico dei contratti di servizio vigenti non abbia l'effetto di impedire sistematicamente l'attivazione di servizi nuovi e più efficienti, limitando così la scelta finale degli utenti.

[Il test di equilibrio economico](#)

Consolidando precedenti misure ed innovando per conformarsi alla disciplina europea – in particolare, all'art. 13 della direttiva *recast* ed al regolamento di esecuzione (UE) n. 2177/2017 della Commissione europea

[L'accesso agli impianti ferroviari e ai servizi ivi erogati](#)

del 22 novembre 2017 – abbiamo regolato l'accesso agli impianti c.d. di primo e ultimo miglio ferroviario (quali stazioni ferroviarie, centri di manutenzione, terminali merci e impianti situati nei porti) e ai servizi erogati presso tali impianti, tra i quali quelli di manovra dei treni. Si tratta di servizi fondamentali per lo sviluppo del sistema logistico nazionale ed europeo. Le misure adottate assicurano la certezza dei rapporti fra le parti (il gestore dell'impianto, le imprese che erogano i servizi e i loro clienti) e una trasparente e corretta ripartizione delle rispettive responsabilità. Nel procedimento sono state per la prima volta censite e catalogate le caratteristiche tecniche ed economiche e le condizioni di accesso ai relativi servizi in circa 500 impianti.

L'aggiornamento del sistema tariffario del pedaggio ferroviario

Con riferimento al sistema tariffario del pedaggio ferroviario, si avvia a conclusione il primo periodo regolatorio di quello adottato dall'Autorità nel 2015; esso è oggetto, fra l'altro, di due recenti sentenze del Consiglio di Stato (Sez. VI, nn. 4215 e 4216 del 1° luglio 2020) che, in linea con le pronunce di primo grado, ne hanno confermato l'impianto complessivo.

Lo sviluppo del mercato dei servizi di trasporto di passeggeri e merci offerti in regime di *open access*, gli accresciuti volumi di traffico e l'utilizzo più intenso della capacità di rete conseguiti applicando il sistema tariffario vigente ci hanno convinto dell'opportunità di mantenere il sistema tariffario in essere intervenendo, ove necessario, per adeguarlo alle innovazioni normative introdotte dal IV pacchetto ferroviario.

L'adeguatezza dei livelli di separazione

Persistendo l'integrazione verticale del gestore dell'infrastruttura, restano centrali le questioni della sua indipendenza, per impedire comportamenti discriminatori, e della destinazione degli utili di esercizio, da reimpiegare nello sviluppo dell'infrastruttura stessa, con la conseguente minore

necessità di attingere a contributi pubblici. A queste finalità potranno essere orientati eventuali correttivi all'attuale assetto.

Richiamo, da ultimo, la proposta di regolamento che la Commissione europea ha presentato il 19 giugno 2020 [COM(260)2020] che introduce deroghe temporanee alla disciplina dell'accesso alle infrastrutture e ai servizi ferroviari contenuta nella direttiva *recast*, fornendo una base normativa emergenziale di livello europeo a favore degli operatori del settore.

Con riferimento all'ambito portuale, rilevano gli esiti del primo monitoraggio sull'applicazione delle misure di regolazione dell'accesso adottate dall'Autorità nel 2017. Ad oggi, le risultanze del monitoraggio presentano uno scenario frammentario e problematico dell'applicazione dei criteri e dei principi di regolazione e della loro integrazione nelle norme operative dei porti: un profilo che emerge anche dalle segnalazioni ricevute. In vista del prossimo avvio del secondo ciclo di monitoraggio, la condivisione di tali risultanze contribuirà ad illustrare i profili di criticità emersi, favorendone auspicabilmente la soluzione.

Ambito portuale

La creazione del mercato unico europeo dei trasporti di cui abbiamo evocato l'opportunità, richiede che almeno il "fronte terra" dei porti sia integrato in un modello unico di regolazione economica che comprenda l'accesso alle infrastrutture e agli impianti di servizio, l'affidamento delle concessioni portuali, l'accesso e l'utilizzo della rete ferroviaria e autostradale per favorire il trasporto combinato. Sul piano della *governance*, le segnalazioni che abbiamo ricevuto dimostrano l'urgenza di separare le funzioni di regolazione economica da quelle di amministrazione concedente: un principio che dovrebbe ritenersi già acquisito sulla base delle norme vigenti. Non ultimo, ad oltre un anno dall'entrata in vigore del regolamento (UE)

Una riforma necessaria

n. 2017/352 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, ne restano inattuata le previsioni ed inascoltato l'auspicio che l'Autorità sia designata quale organismo di gestione dei reclami aventi ad oggetto le politiche di tariffazione nei porti, in linea con le competenze previste in via generale dalle norme istitutive.

La regolazione dei servizi di TPL

Vengo ora al secondo insieme di materie, quello inerente alle modalità di affidamento e alla definizione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL).

Regolazione del TPL via terra

Con riferimento alle procedure di affidamento di servizi di TPL via terra, l'Autorità ha concluso la revisione delle misure di regolazione, già adottate nel 2015. Nella parte dedicata al sistema di tariffazione dei servizi, abbiamo applicato criteri comuni ad altri ambiti della regolazione, in particolare in materia di incentivazione degli investimenti e di remunerazione del capitale investito.

La clausola sociale e il Pilot della Commissione UE

Anche in questo provvedimento ricorre la clausola sociale già prevista in relazione ai nuovi affidamenti di servizi di cabotaggio marittimo: tema attualmente oggetto di esame congiunto con la Commissione europea in un Pilot che riguarda, in effetti, le norme nazionali in materia, di cui all'art. 48, comma 7, lett. e) del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con legge 21 giugno 2017, n. 96 recante *“Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”*.

La regolazione del TPL adottata dall'Autorità si completa con le misure concernenti i lotti e gli ambiti di affidamento degli obblighi di servizio pubblico, le condizioni minime di qualità e, con particolare riferimento al trasporto ferroviario regionale, la misurazione dell'efficienza delle gestioni dei contratti. Nel tempo, abbiamo registrato la diffusa propensione degli enti affidanti ad applicare i parametri oggettivi e trasparenti di efficienza e qualità contenuti nella regolazione. In alcuni casi, tuttavia, tali enti sono meno attivi nell'analisi del grado di concorrenzialità dei mercati su cui basare gli affidamenti in via esclusiva dei servizi pubblici. Anche di recente abbiamo riscontrato esempi di questo tipo, in particolare nel cabotaggio marittimo. Riteniamo che la pandemia da Covid-19 non possa essere invocata per motivare decisioni di proroga di contratti i cui termini di scadenza sono noti.

[I pilastri della regolazione dei servizi di TPL](#)

[Il cabotaggio marittimo](#)

In materia di servizio di taxi, è proseguita l'attività consultiva a favore dei Comuni in relazione alla determinazione del numero delle licenze. In tre casi in cui gli enti territoriali non si sono adeguati ai pareri espressi dall'Autorità, abbiamo ritenuto di adire il TAR del Lazio esercitando i poteri di legittimazione processuale attiva previsti dalle norme istitutive.

[Il servizio di taxi](#)

Di rilievo la pronuncia con la quale il Consiglio di Stato ha recentemente dichiarato l'anticoncorrenzialità delle clausole di esclusiva a favore delle centrali radiotaxi contenute nelle convenzioni tra cooperative e tassisti (Sez. VI, n. 3503, del 4 giugno 2020). La problematicità delle clausole di esclusiva è oggetto ricorrente dei pareri resi dall'Autorità, che sono orientati ad assicurare la libertà di scelta dei titolari di licenza taxi in ordine alle modalità di organizzazione del mercato delle chiamate a distanza, e dei loro clienti in ordine ai servizi di cui avvalersi. Tra i pareri vi è anche quello indirizzato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione al caso

deciso dal Consiglio di Stato (parere n. 13/2017). Lo stesso tema è, altresì, tra quelli sollevati nell'atto di segnalazione dell'Autorità del 2015 in materia di servizi pubblici di linea e non, e piattaforme tecnologiche per la mobilità.

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.

Il contenuto minimo degli specifici diritti dei passeggeri e degli utenti

Quanto al primo insieme di funzioni, con riferimento alla definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti, abbiamo adottato disposizioni specifiche sulla presentazione dei reclami nel trasporto via mare. Abbiamo, altresì, dato corso ad attività di vigilanza sulle analoghe misure in materia di trasporto per ferrovia connotato da oneri di servizio pubblico. Più specificamente abbiamo, in diversi casi, contestato il mancato adeguamento delle imprese ferroviarie alle prescrizioni a tutela delle persone a mobilità ridotta e in materia di indennizzi in caso di disservizi e abbonamenti. Dei quindici procedimenti sanzionatori avviati, due sono in corso, mentre per gli altri l'Autorità ha ritenuto di sottoporre a *market test* gli impegni presentati dalle imprese ferroviarie.

La sorveglianza sull'esecuzione dei regolamenti europei

Quanto all'esecuzione e alla vigilanza sulla disciplina europea di tutela dei diritti dei passeggeri negli ambiti ferroviario, del trasporto via autobus e via mare, l'andamento crescente dei reclami (che, lo ricordiamo, sono presentati all'Autorità in seconda istanza, dopo aver esperito senza successo la richiesta presso il vettore) può essere ricondotto alla maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte dei passeggeri. Al tempo stesso, esso è indice dei miglioramenti che i vettori devono apportare per assicurare l'adempimento delle tutele previste.

Su queste attività ha inciso, negli ultimi mesi, il problematico riconoscimento in via generale della possibilità di erogare *voucher* in luogo del rimborso del biglietto nel caso di cancellazione del viaggio da parte del vettore: opzione il cui accoglimento è, sulla base dei regolamenti europei, nella esclusiva disponibilità del passeggero. Nell'esercizio dei previsti poteri di vigilanza, l'Autorità interverrà per garantire la concreta applicazione dei diritti di fonte europea disapplicando, ove necessario, la norma nazionale in contrasto.

Sia nella regolazione *ex ante* che nell'esercizio dei compiti di sorveglianza sull'applicazione delle norme UE, abbiamo fatto ricorso a tutti i poteri previsti dalla legge e, in particolare, esercitato quelli di sanzione nei casi in cui non è stato possibile diversamente indurre i vettori a risarcire o compensare il passeggero per la violazione dei suoi diritti.

Riteniamo corrisponda ai compiti del regolatore economico spingere i soggetti regolati a condotte virtuose, più ancora che irrogare sanzioni. I risultati dell'attività che abbiamo svolto forniscono elementi per approfondire la relazione tra comportamenti dei prestatori di servizi e livelli di concorrenza nei differenti segmenti del mercato. Resta ora da valutare se la propensione opportunistica delle imprese (*moral hazard*), che può manifestarsi nella violazione ripetuta delle norme di tutela dei diritti, nel pagamento dell'oblazione (che presuppone il riconoscimento della violazione), e nel ricorso selettivo al rimedio giurisdizionale in funzione dell'ammontare della sanzione, aumenti con l'esercizio di un effettivo potere di mercato.

* * *

Ringraziamenti

A questo punto della relazione desidero soffermarmi per ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a costituire l'Autorità, a determinarne gli orientamenti e a conseguire i risultati fin qui ottenuti.

In primo luogo, i Consiglieri Barbara Marinali e Mario Valducci, con i quali ho condiviso la straordinaria opportunità di dare vita ad una nuova istituzione. Ringrazio il mio Capo di gabinetto, Luisa Perrotti, per la determinazione, lucidità e competenza con cui mi ha aiutato fin dai primi atti. Assieme ai Consiglieri ringrazio il Segretario generale, Guido Improta, per il suo instancabile lavoro ed il coordinamento degli uffici, il *Chief economist*, Carlo Cambini, il Consulente giuridico, Giulio Veltri, i dirigenti, gli esperti, il Segretario del consiglio e tutto il personale dell'Autorità, in particolare, il Portavoce e gli assistenti, il Garante etico, il Collegio dei revisori, il Nucleo di valutazione e l'*Advisory board* dell'Autorità. Dopo sette anni, ci unisce la consuetudine del lavoro; ci unisce anche il ricordo affettuoso e commosso dei cari Veronica Sepich e Mario Atzori, che sono mancati recentemente. Ringrazio la Città di Torino, il Politecnico di Torino e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che ci ospitano, la Presidenza del Consiglio, i Ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti e dell'Economia e delle finanze e gli altri Ministeri, il Consiglio di Stato, il TAR del Piemonte e del Lazio e l'Avvocatura dello Stato, le altre Autorità indipendenti, la Guardia di Finanza e tutte le istituzioni con le quali abbiamo protocolli di collaborazione.

Un bilancio

Sette anni sono un lasso di tempo abbastanza lungo per aver assistito ad una significativa evoluzione normativa, di settore e ordinamentale, e a cambiamenti importanti dei mercati, delle imprese e delle loro strategie.

Cito solo due esempi.

Quando è stata costituita l'Autorità, le piattaforme tecnologiche e i servizi integrati di mobilità (definiti *Mobility as a Service*, MaaS) non erano ancora di attualità; oggi il regolatore non può trascurarne l'impatto sull'assetto ed il funzionamento dei mercati regolati. Viceversa, in assenza di un modello di regolazione economica dell'*open access*, era allora di attualità, in Italia e in Europa, il tema della gestione separata delle infrastrutture ferroviarie nei gruppi verticalmente integrati; come accennato, tale tema si pone oggi in termini tutt'affatto diversi. Ciò, alla luce del regime speciale delle "funzioni essenziali" del gestore dell'infrastruttura, introdotto con il IV pacchetto ferroviario.

Trasformazioni del mercato

Il mercato è anche cresciuto per dimensioni, ne sono mutati la ripartizione modale e l'assetto proprietario. I temi della digitalizzazione, della qualità dei servizi, della sostenibilità ambientale e non ultimo, della salute pubblica, hanno assunto un rilievo prominente.

Numerose anche le modifiche normative intervenute dopo l'emanazione delle norme istitutive dell'Autorità contenute nell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2011, n. 214, e sue successive modificazioni.

L'evoluzione normativa

Riguardo alla legislazione di settore, ricordo quelle in materia aeroportuale, autostradale e portuale apportate dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. decreto-legge Sblocca Italia), quelle connesse al recepimento della direttiva *recast* del 2015 e del IV pacchetto ferroviario del 2018, quelle recate dal citato d.l. n. 50/2017 in materia di TPL e, ancora in materia autostradale, quelle di cui al decreto-legge Genova trattate in precedenza.

Alcune ulteriori modifiche sono state previste per evitare le conseguenze di procedure di infrazione comunitarie; è il caso della revisione della *governance* delle autorità portuali (decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, come successivamente modificato) e dell'estensione delle competenze dell'Autorità agli aeroporti con contratti di programma c.d. in deroga, con la richiamata legge n. 37/2019. Negli anni 2014 e 2015 l'Autorità è stata investita di nuovi compiti in materia di tutela dei diritti dei passeggeri di fonte europea nel trasporto via ferrovia, autobus e mare e vie navigabili interne. Non ultime, ricordo le modifiche ordinamentali, comuni a tutte le autorità indipendenti, contenute nell'art. 22 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 214 (c.d. decreto-legge Madia) e, più di recente, l'ampliamento della pianta organica e le modifiche delle norme in materia di autofinanziamento dell'Autorità recate dal d.l. n. 109/2018 più volte richiamato.

Il disegno organico della
regolazione economica
dei trasporti

Il modello orizzontale di regolazione dell'Autorità riflette le innovazioni via via intervenute; lo abbiamo adottato avendo cura di preservare il disegno organico della regolazione economica indipendente dei trasporti prefigurato dalle norme istitutive nel contesto di un più ampio intervento volto a garantire la liberalizzazione dei mercati. Queste finalità sono espressamente richiamate in alcune delle pronunce della Corte Costituzionale (sentenza del 15 marzo 2013, n. 41) e della Corte di giustizia europea (sentenza del 4 ottobre 2013, C-369/119) che ci riguardano. Nel passare il testimone alla fine del mandato, desidero evidenziare alcune questioni che condizionano il compiuto perseguimento di quel disegno e della sua evoluzione.

Questioni aperte

La prima attiene ai rapporti concessori in relazione ai quali l'Autorità adotta modelli di regolazione e sistemi di tariffazione.

[I rapporti concessori](#)

Quando la legge ha rimosso la distinzione tra aeroporti con contratti di programma in deroga e altri aeroporti nei confronti dei quali l'Autorità esercita funzioni di regolazione e vigilanza, è emerso che l'esigenza di aggiornare i contratti per favorire gli investimenti può trovare ostacolo nelle stesse pattuizioni convenzionali; di tali pattuizioni l'Autorità non è parte, essendo subentrata nelle funzioni svolte da ENAC e non già nei contratti sottoscritti dall'Ente.

Analogamente, quando la legge ha rimosso la distinzione tra concessioni autostradali nuove e in essere, è emerso il nodo irrisolto dell'asimmetria che caratterizza i rapporti tra concedente e concessionario, e che non riguarda l'esercizio dei compiti di regolazione economica dell'Autorità. Proprio in ambito autostradale, le conclusioni dell'indagine della Corte dei Conti e i pronunciamenti del giudice amministrativo (da ultimo, la sentenza del TAR Valle d'Aosta n. 22 del 26 giugno 2020) richiamano l'attenzione dei soggetti coinvolti sulla manifesta esigenza di riequilibrare le posizioni delle parti delle concessioni-contratto in funzione dell'interesse pubblico. Abbiamo, inoltre, apprezzato che il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti abbia voluto inserire il *“riesame complessivo delle convenzioni che regolano i rapporti di concessione”* tra le priorità politiche dell'atto di indirizzo adottato il 23 giugno 2020.

La seconda questione attiene alla portata del sindacato giurisdizionale, da affrontare, evidentemente, senza contendere in alcun modo il principio dell'effettività della tutela. È acquisita la ripartizione delle rispettive funzioni tra magistratura e autorità indipendente di regolazione: quest'ultima, ha

[Il sindacato giurisdizionale di merito](#)

il compito di regolare secondo metodologie tecnico-economiche proprie delle scienze di settore, vagliate ed applicate con garanzia di indipendenza; l'autorità giurisdizionale ha quello di verificare e giudicare la conformità della regolazione alle norme e ai principi di legge.

Nella prospettiva del regolatore indipendente, è essenziale che l'equilibrio sopra descritto sia mantenuto per garantire la certezza delle regole di funzionamento dei mercati, che valorizzano la stabilità. Incertezze potrebbero, invece, essere generate dalla percezione che la definitività delle regole presupponga, in ogni caso, un pronunciamento del giudice, abilitato a sostituirsi all'autorità indipendente per il tramite di organismi di verifica, secondo il modello della *full jurisdiction* invalso nella diversa e peculiare area delle sanzioni.

Occorre ribadire con forza che la regolazione *ex ante* è tema profondamente diverso dall'esercizio dei poteri sanzionatori, pure riconosciuti all'Autorità. L'esercizio della piena giurisdizione richiede, quindi, estrema prudenza e cautela al fine di evitare che la tendenza a verificare l'*attendibilità* – ossia l'affidabilità e credibilità delle decisioni dell'autorità amministrativa, oltre che la ragionevolezza e proporzionalità degli atti – giustificata in materia sanzionatoria, si estenda al diverso ambito della regolazione, creando un *vulnus* all'effettività della stessa e vanificando, di fatto, la capacità dell'autorità indipendente di orientare efficacemente e autorevolmente i mercati verso una piena concorrenzialità. Mi riferisco a fattispecie concrete sulle quali sono attesi i pronunciamenti delle giurisdizioni superiori, ordinaria e amministrativa.

L'autofinanziamento

La terza questione attiene alla necessità che l'indipendenza del regolatore si sostanzi anche nella disponibilità di risorse economiche adeguate e stabili.

A fronte di questa esigenza, resta cospicuo il numero dei ricorsi pendenti in materia di autofinanziamento nei quali l'Autorità è parte resistente.

Ciò, nonostante il d.l. n. 109/2018, recependo il pronunciamento della Corte Costituzionale (sentenza 7 aprile 2017, n. 69), abbia meglio definito il perimetro dei soggetti tenuti alla contribuzione e precisato che l'obbligo ricade sulle imprese del settore dei trasporti che operano in mercati per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato l'esercizio delle proprie competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, senza introdurre al riguardo alcuna distinzione in ragione del grado di liberalizzazione dei mercati stessi.

Tra i ricorrenti vi sono anche imprese che, mentre si ritengono escluse dal perimetro dei soggetti tenuti al versamento del contributo al funzionamento dell'Autorità, ne invocano l'azione regolatoria.

* * *

Oltre a nodi irrisolti, si pongono anche nuove sfide inerenti alla regolazione e alle sue tecniche.

Oggi, l'industria dei trasporti, nelle sue varie configurazioni, incrocia ambedue le priorità d'intervento dell'Unione europea: quella dell'innovazione digitale e quella della *green economy*. Per il settore si prospetta un'occasione di cambiamento da non perdere.

Per quanto attiene agli interessi del regolatore, questa opportunità si declina, fra l'altro, in una maggiore integrazione delle infrastrutture digitali con i servizi di mobilità e quelli logistici. La disponibilità e l'uso dei dati per la regolazione non sono più un'opzione. Accogliamo con favore l'inserimento nel decreto-legge semplificazioni di un obbligo specifico a carico dei concessionari di servizi di rendere accessibili alle pubbliche

**Le nuove frontiere della
regolazione economica**

L'innovazione digitale
e la *green economy*
nell'agenda dell'UE

amministrazioni i dati acquisiti nell'esercizio della concessione, e ne auspichiamo la disponibilità in modo strutturato e *on-line*.

La "regolazione contestuale"

Ma vi è di più. In una situazione in cui i dati diventano "flussi di dati", la differenza materiale tra azione e documento che la registra è superata. La frontiera è quindi quella della "regolazione contestuale" (o "regolazione attraverso i dati"), che porta con sé la necessità di affrontarne in modo sistematico i profili giuridici e di creare opportunità di sperimentazione (c.d. *sandboxes*). È questo un tema già oggetto di iniziative del governo francese in diversi ambiti dei servizi pubblici, ivi compreso quello dei trasporti, e da tempo al centro di riflessioni in sede OCSE.

Regolazione e sostenibilità ambientale

Per i profili della sostenibilità ambientale, la regolazione già prevede requisiti di qualità dei servizi e strumenti di incentivazione della remunerazione degli investimenti in beni che hanno una ricaduta positiva sull'inquinamento. Un esempio è quello della possibilità di modulare i diritti aeroportuali in funzione del grado di inquinamento provocato dagli aeromobili. Un altro esempio, non ancora applicato, potrebbe essere quello di prevedere una remunerazione più alta degli investimenti necessari per portare le colonnine di ricarica dei veicoli elettrici lungo le reti stradale e autostradale. Si tratta di sviluppare questi strumenti ed elaborarne altri.

Comportamenti dei passeggeri e costi dell'emergenza

Rispetto a queste sfide, l'emergenza epidemiologica aggiunge fattori di complessità che riguardano sia i comportamenti dei passeggeri, condizionati dalla paura del contagio, sia i maggiori costi a carico dei fornitori dei servizi di mobilità, dovuti all'utilizzo subottimale della capacità e alla necessità di approntare mezzi e procedure adeguati a garantire la tracciabilità degli spostamenti.

D'altra parte, si presentano nuove opportunità. Nel rispetto della tutela della *privacy*, le imprese di trasporto possono registrare informazioni e comportamenti dei passeggeri per esigenze di tutela della salute pubblica. La conseguente rilevazione del *load factor* consente di indirizzare l'evasione tariffaria, di meglio stimare la domanda potenziale, di misurare in tempo reale la qualità del servizio e valutarne l'economicità. I diritti dei passeggeri possono, anch'essi, essere tutelati in tempo reale e *on-line*, con semplificazioni amministrative per il regolatore e per l'impresa di trasporto. Non ultimo, il programma per la ripresa della Commissione europea *Next generation EU* prevede espressamente che gli investimenti straordinari conseguenti alla pandemia siano impiegati in modo da assicurare la transizione verso una maggiore sostenibilità. Per i trasporti e la logistica, ciò comporta la promozione del traffico ferroviario e della mobilità pulita nelle città e regioni d'Europa. Da qui la rafforzata esigenza di elaborare strumenti di regolazione economica adeguati a passare la frontiera ambientale.

Opportunità per la qualità dei servizi e la tutela dei diritti

* * *

Il 16 luglio del 2014, nel presentare il primo rapporto al Parlamento riferivamo di aver cominciato la nostra navigazione controvento e in *uncharted waters*, seguendo un unico faro: quello dell'indipendenza a garanzia dell'equità, della trasparenza, della prevedibilità e stabilità della regolazione. Oggi presentiamo il settimo rapporto in tempi di pandemia. Dalla crisi non si esce assumendo che sia possibile ripristinare la normalità; abbiamo davanti l'orizzonte di una "nuova normalità". Dinanzi ad un'inevitabile accresciuta presenza dello Stato nell'economia, tornano di attualità domande classiche; ci si chiede dove si collochi il confine tra intervento emergenziale – autoritativo e pubblico per

Conclusioni

definizione – e mercato. E se ne pongono di nuove, legate alla contingenza attuale e al prefigurato rischio di ricadute. E quindi, dato il vincolo della salute pubblica, si pone la questione dello spazio delle scelte discrezionali dello Stato nell'orientare l'economia del Paese in condizioni molto peggiori rispetto al periodo precedente all'emergenza epidemiologica, con maggiore disoccupazione, debito pubblico, nuovi comportamenti dei consumatori e un diffuso senso di incertezza, anche delle aspettative.

Nella fase acuta della pandemia, abbiamo accompagnato le scelte di politica pubblica. Guardando avanti, la regolazione è, più che mai, chiamata ad accrescere la consapevolezza delle scelte attraverso la misurazione delle grandezze economiche coinvolte e il confronto degli effetti.

Occorre, d'altra parte, azionare la leva del cambiamento. Non tutti i nodi che oggi si pongono come questioni irrisolte possono essere sciolti all'interno delle tematiche regolatorie del settore dei trasporti; le soluzioni, come abbiamo visto, sono spesso di natura istituzionale e ordinamentale.

L'illustrazione dei problemi aperti e del contesto strategico in cui collocarli evoca una frase delle *Lettere a un giovane poeta* di Rainer Maria Rilke:

"... Vivi ora le domande. Forse ti avvicinerai così a poco a poco, senza avvertirlo, a vivere un giorno lontano la risposta".

Sono certo che quest'Autorità saprà trovare risposte e andare oltre.



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

Stampa:
Stabilimento Tipolitografico Ugo Quintily SpA
www.quintily.it

