

PARTE PRIMA - L'AUTORITÀ, I CITTADINI, GLI UTENTI

Introduzione

Le attività svolte dall'Autorità nei circa sei anni decorsi dalla sua costituzione, nel 2013, hanno riguardato tutte le modalità di trasporto e tutti gli ambiti di competenza: dall'accesso alle infrastrutture, alla regolazione dei servizi, alla tutela dei diritti dei passeggeri.

Nello stesso periodo è cresciuto il numero degli utilizzatori di infrastrutture e servizi di trasporto. Più in generale, è cresciuta la domanda effettiva di servizi di mobilità, anche in modalità *sharing* e a maggiore efficienza energetica e sostenibilità ambientale. Alcuni dati di interesse illustrano queste tendenze in Italia (Box 1).

Box 1. Andamento del trasporto di passeggeri

Dati ISTAT indicano che, con riferimento agli **spostamenti abituali per andare a scuola e al lavoro**, si è passati dai circa 35 milioni di spostamenti nel 2015 ad oltre 36,3 milioni nel 2017, con una crescita del +3,6%. Nel 2017 l'auto privata è stata utilizzata nel 57% degli spostamenti (pari a 20,7 milioni), mentre solo il 21% di essi (7,6 milioni di spostamenti) sono avvenuti utilizzando servizi di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano via strada e via ferrovia. Significativo appare il forte incremento registrato dagli spostamenti a piedi e in bicicletta (+8,6% nel periodo 2015-2017, registrando nel 2017 un numero di spostamenti pari a 6,9 milioni). Di circa l'1% risulta, invece, l'aumento nel periodo 2013-2017 del numero di imbarchi e sbarchi di passeggeri del **trasporto marittimo internazionale e di cabotaggio nazionale**, che nel 2017 è stato pari a 73,9 milioni.

Dati dell'Autorità indicano che, nel **trasporto ferroviario** si registra per il 2017 una leggera crescita nel segmento dei servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico (pari a 29,8 miliardi di passeggeri km), che sono aumentati del 3% nel periodo 2014-2017. Assai più deciso, nello stesso periodo, l'aumento dei servizi commerciali pari al +18% (21,1 miliardi di passeggeri km nel 2017). Nell'alta velocità, nel 2017, si registra un numero di passeggeri km pari a 18,4 miliardi (+40% rispetto al 2014). In controtendenza, nello stesso periodo, il traffico passeggeri internazionale è sceso del 7% (0,6 miliardi di passeggeri km nel 2017), verosimilmente a favore del trasporto aereo.

Riguardo all'**utilizzo delle infrastrutture autostradali**, i dati AISCAT mostrano che, nel quinquennio 2013-2017, il numero dei veicoli leggeri medi giornalieri è passato da 28.598 a 30.751 (+7,5%) e quello dei veicoli pesanti è salito da 8.329 a 9.114 (+9,4%).

Avuto riguardo ai **transiti di passeggeri negli aeroporti italiani**, dati ENAC illustrano che, nel 2017, essi sono stati pari a 174,6 milioni (dato in aumento del 22% rispetto al 2013), di cui 62 milioni di passeggeri per spostamenti in ambito nazionale (+9% rispetto al 2013). Il trend positivo si è confermato anche per il 2018, quando sono stati movimentati 184,8 milioni di passeggeri (dato in aumento del 5,8% rispetto al 2017 e +29% rispetto al 2013), di cui 64 milioni di passeggeri per spostamenti in ambito nazionale (+3,4% rispetto al 2017 e +13% rispetto al 2013).

Dai dati dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility risulta che, nel periodo 2015-2017, il **numero dei servizi di sharing mobility** offerti in Italia (*carpooling, car-bike- e scootersharing*) è cresciuto mediamente del 17% all'anno, passando da poco più di 260 a 357. Nel 2017, il 28% della popolazione italiana, pari a circa 18,1 milioni, può usufruire di almeno uno dei servizi di mobilità condivisa. Nello stesso periodo il numero dei veicoli a zero emissioni è cresciuto di 3,5 volte passando da 620 mezzi nel 2015 a 2.200 nel 2017.

Riguardo agli **spostamenti intermodali**, il rapporto ISFORT per il 2018 indica che la relativa quota, pur raddoppiata negli ultimi dieci anni, resta ancora marginale (4-5% nel 2017). Tuttavia, poiché le tipologie di combinazioni multimodali considerate implicano, per lo più, l'utilizzazione di un mezzo di trasporto pubblico, con una larga prevalenza dello scambio tra un mezzo pubblico e l'auto come passeggero, deve ritenersi che questo dato non renda adeguatamente conto della domanda potenziale di servizi multimodali, a sua volta fortemente influenzata dalla fruibilità di servizi flessibili *door-to-door*.

Fonti: come sopra richiamate. Per altre informazioni si rinvia alla sezione 3 del presente Rapporto ("Dati economici").

Agli andamenti sopra rappresentati, si affiancano quelli inerenti la domanda potenziale e inespressa, che oggi può essere valorizzata e orientata applicando tecnologie digitali e sistemi predittivi propri della *behavioural economics*¹.

Queste tendenze, che illustrano comportamenti dei cittadini-utenti possono essere messe in relazione con le attività di regolazione e di vigilanza dell’Autorità? In caso affermativo, come opera questa relazione? Si tratta di un fenomeno misurabile? In effetti, agendo sulle modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi di trasporto e sui fattori che determinano prezzi, livelli di qualità e loro dinamiche, i provvedimenti del regolatore possono avere effetti sia sui comportamenti delle imprese che sulle condizioni di fruibilità dei servizi da parte degli utenti.

Una puntuale disamina dei quesiti che precedono eccede lo scopo della presente trattazione; si intende, tuttavia, fornire una prima lettura unitaria del rapporto che intercorre tra attività dell’Autorità e accrescimento del benessere dei cittadini-utenti². E ciò sia quando quest’ultimi sono destinatari di atti ad essi direttamente rivolti, sia quando ne beneficiano per effetto delle modifiche dei comportamenti delle imprese regolate o delle istituzioni coinvolte a seguito delle decisioni dell’Autorità.

A questo fine, nelle sezioni seguenti si ripercorrono le finalità della regolazione economica, illustrandone alcuni vincoli alla capacità di influire sul benessere dei cittadini-utenti; segue una rassegna degli strumenti dell’Autorità e degli effetti della sua attività; seguono ulteriormente alcune considerazioni sulle prospettive dell’applicazione dell’economia dei comportamenti alla regolazione economica dei trasporti. Queste riflessioni introduttive precedono la puntuale rassegna delle attività svolte dall’Autorità nel periodo di riferimento, l’illustrazione dei dati economici rilevanti e l’elencazione degli atti e provvedimenti da essa adottati.

1. Finalità e prospettive della regolazione economica

Il dibattito sulle finalità della regolazione economica di settore esamina il quesito se essa si estenda alla tutela del cittadino-utente o si limiti alla promozione di assetti competitivi ed efficienti dei mercati. In proposito l’esperienza maturata nei primi sei anni di attività dell’Autorità consente di presentare evidenze degli effetti delle misure di regolazione e delle azioni di vigilanza intraprese che riguardano entrambi i profili. Basti pensare alle misure di regolazione che incidono su servizi gravati da obblighi di servizio pubblico e sull’economicità ed efficienza delle gestioni. Esse sono rivolte alle imprese o altri enti concedenti e gestori delle infrastrutture. A favore di tali soggetti il regolatore è chiamato a garantire condizioni di concorrenzialità dei mercati corrispondenti ai rispettivi livelli di liberalizzazione e, in ogni caso, la proporzionalità delle misure. Allo stesso tempo, tariffe e prezzi che riflettono costi efficienti degli operatori costituiscono, in sé, un beneficio per gli utenti.

Così ancora, nel determinare l’adeguatezza della remunerazione del capitale investito da imprese pubbliche o private in attività pertinenti alla gestione delle infrastrutture o all’erogazione del servizio, il regolatore ne valuta e considera i potenziali impatti anche in termini di benefici apportati ai cittadini-utenti. Ancora più evidente è l’effetto delle misure che hanno ad oggetto la garanzia di livelli minimi di qualità del servizio: esse operano nel rapporto contrattuale tra ente affidante e soggetto gestore, consentendo l’attivazione di penali in caso di disservizi e premi in quello di prestazioni superiori alle attese; allo stesso tempo, esse determinano il livello di soddisfazione degli utenti.

Anche in mercati che, come quello dei trasporti, rimangono nel complesso fortemente concentrati, si manifestano nuovi equilibri tra offerta e domanda di servizi. Nella regolazione economica è noto il tema delle asimmetrie informative tra impresa regolata e regolatore, in relazione, ad esempio, alle scelte tecnologiche. Per quanto qui maggiormente rileva, fenomeni assimilabili alle asimmetrie informative possono, altresì, verificarsi tra regolatore e imprese, da un lato, e utenti del servizio di trasporto, dall’altro. È questo il caso

¹ La domanda potenziale è oggetto di elaborazioni che l’Autorità ha in corso, in particolare con riferimento alla stima di tale domanda nella determinazione degli ambiti di servizio pubblico locale di cui alla Delibera n. 48/2017 del 30 marzo 2017.

² Il riferimento al tema del benessere del cittadino-utente è qui utilizzato per finalità puramente descrittive ed è privo di ogni richiamo alle riflessioni che hanno preso avvio nella scienza economica con i lavori di Arthur Cecil Pigou (*The economics of welfare*, Palgrave-Macmillan, 1932).

della domanda inespressa e potenziale di servizi, che potrebbe fornire utili indicazioni sulle motivazioni e la struttura delle preferenze di mobilità. Catalizzatore di questo fenomeno è la sempre maggiore capacità del cittadino-utente di esercitare i propri diritti e di condizionare l'offerta dei servizi di trasporto utilizzando le tecnologie digitali: il suo crescente *empowerment* pone al regolatore la sfida di integrare tali tecnologie tra i fattori rilevanti delle proprie misure, se non anche nell'oggetto delle stesse.

Atteso che le asimmetrie informative di cui si è detto influiscono sulla capacità della regolazione di dispiegare valore anche a favore dei cittadini-utenti, si ripercorrono di seguito strumenti ed effetti della regolazione economica prima di svolgere alcune considerazioni sulle metodologie sviluppate nell'ambito dell'economia dei comportamenti, in particolare sulla loro applicazione alla domanda inespressa di mobilità.

2. Strumenti ed effetti

Come anticipato, nello svolgimento delle proprie attività, il regolatore economico utilizza un insieme di strumenti. Questi ultimi si articolano sulla base dell'assetto dei poteri conferiti al regolatore e sono capaci di generare benefici per gli utenti, che assumono molteplici forme e livelli di integrazione, e divengono apprezzabili in momenti diversi. Lo sono immediatamente quelli impiegati per assicurare la tutela di diritti previsti per legge. Richiedono più tempo e possono prodursi in modo mediato o indiretto gli interventi che presuppongono modifiche dei comportamenti delle imprese, quali ad esempio, quelli concernenti l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, di cui si dirà più oltre.

Se gli strumenti appena richiamati costituiscono il *toolkit* di base della regolazione economica, l'ampia gamma di funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti ne qualificano il ruolo e l'esperienza applicativa. Esse comprendono interventi che hanno un impatto sulla concorrenza nel mercato, come avviene nel caso della definizione delle condizioni di accesso alle infrastrutture, o per il mercato, come avviene con la definizione di bandi di gara finalizzati a garantire condizioni di *level playing field* fra i partecipanti, e si estendono a compiti di individuazione delle condizioni di qualità dei servizi e di garanzia della tutela dei diritti. Gli esempi che seguono forniscono una sintetica e non esaustiva rassegna degli strumenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Essi sono presentati evidenziando in ordine crescente la percezione dei relativi effetti da parte degli utenti³.

Secondo lo schema proposto, gli effetti della regolazione economica sul benessere dei cittadini-utenti potrebbero apparire meno evidenti e non essere di rapida percezione nel caso di interventi dell'Autorità finalizzati a garantire l'impiego più efficiente delle risorse pubbliche. In proposito, con riferimento ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri via ferrovia, l'Autorità ha individuato obiettivi di efficienza e indicatori di misurazione per garantire che contributi pubblici a favore di servizi resi in condizioni economiche non remunerative siano erogati in funzione di costi di gestione efficienti⁴. Il contenimento dei costi di produzione dei servizi che consegue all'efficientamento può tradursi in una riduzione dei prezzi, in un aumento dei servizi o in un mix diverso, a beneficio degli utenti. Certamente, la trasparenza dei costi e della loro copertura tramite ricavi derivati, rispettivamente, dalla vendita di biglietti e da contributi pubblici, accresce la consapevolezza dei fruitori in ordine ai costi effettivi sottostanti all'erogazione dei servizi.

Venendo ad un altro esempio, le condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, definite dal regolatore nell'esercizio delle sue funzioni di garanzia, possono influenzare l'offerta di servizi collegati che aggiungono valore all'utilizzo dei servizi di mobilità da parte del cittadino-utente. Così, nell'esercitare funzioni di regolazione delle autostazioni, essenziali in un contesto di crescente rilevanza dell'intermodalità nei trasporti, l'Autorità rivolge primariamente le proprie misure al gestore dell'infrastruttura, tenuto a garantire che le imprese di autotrasporto vi abbiano accesso in condizioni di equità e non discriminazione. Tra gli obblighi del gestore rientrano, tuttavia, anche adempimenti che hanno effetti sulle condizioni di erogazione dei servizi agli utenti, quali la messa a disposizione di informazioni sugli orari, sulla possibilità di accedere a connessioni con servizi resi con altre modalità e di usufruire di biglietti integrati e sulle condizioni

³ L'illustrazione prescinde, invece, dalla rappresentazione dell'impatto della regolazione nel senso tecnico che tale espressione assume per il regolatore.

⁴ Ved. Parte Seconda, paragrafo 3.2.1

di accessibilità fisica delle autostazioni, che sono oggetto anche di specifiche attività di regolazione della qualità dei servizi e di tutela dei diritti, di cui si dirà più oltre.

La percezione degli effetti della regolazione aumenta rivolgendo attenzione a quello che costituisce uno dei principali strumenti di regolazione dell'Autorità: la definizione dei principi e criteri che i gestori delle infrastrutture sono tenuti ad applicare nella determinazione di tariffe, canoni e pedaggi (ad esempio, canoni di accesso alle infrastrutture ferroviarie, diritti aeroportuali, tariffe portuali ecc.). Quest'ultimi, si trasferiscono e producono effetti sull'utente al momento dell'acquisto dei titoli di viaggio (ad esempio, biglietto ferroviario o aereo) o per l'utilizzo dell'infrastruttura (ad esempio, pedaggio autostradale). Nel definire tali criteri, il regolatore deve assicurare la congruità di tariffe, canoni e pedaggi rispetto ai costi sottostanti: attività complessa, che implica un'attenta analisi della contabilità regolatoria dei soggetti regolati e, negli assetti più avanzati, il confronto tra la *performance* delle singole imprese con quella di tutte le altre che operano nel loro stesso mercato. Si considerino, ad esempio, i sistemi tariffari dei pedaggi delle concessioni autostradali che, come previsto dalle norme istitutive dell'Autorità, sono basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale. Definendo un contesto di riferimento stabile per ogni periodo regolatorio, tali sistemi contemplano incentivi periodici a favore dei concessionari autostradali per il conseguimento di recuperi di produttività e riduzione dei costi operativi, con conseguente contenimento delle dinamiche tariffarie. Essi prevedono, altresì, meccanismi affinché mancati o ritardati investimenti, extra-ricavi correlati a sottostime delle previsioni di traffico, e premi e penalità per la qualità dei servizi si riflettano sui pedaggi, traducendosi in benefici per l'utente.

Un ulteriore insieme di strumenti è quello che riguarda la regolazione della qualità dei servizi e, in particolare, la definizione di condizioni minime di qualità di quelli gravati da obblighi di servizio pubblico. Il Rapporto descrive in maggior dettaglio i provvedimenti con i quali sono state individuate condizioni di qualità, livelli minimi e indicatori di misurazione da applicare ai contratti di servizio concernenti, rispettivamente, il trasporto via ferrovia e via mare⁵. Prescrizioni analoghe sono contenute nei pareri resi dall'Autorità con riferimento alle modalità di esercizio ed organizzazione del servizio taxi⁶. Tali condizioni, da inserire nei contratti di servizio, prescrivono quali siano i dati da rendere pubblici, sono corredate da indicatori di misurazione e da obblighi di verifica periodica e sono assistite da penali. Vi rientrano la regolarità e puntualità del servizio, la pulizia e il *comfort* del materiale rotabile e delle infrastrutture, i sistemi di *feedback* da parte degli utenti e delle associazioni rappresentative, per citarne solo alcune. In questo caso, le misure di regolazione incidono sul rapporto tra ente affidante e gestore; allo stesso tempo, esse esprimono livelli minimi di soddisfazione da assicurare agli utenti in relazione alle specifiche caratteristiche di ciascun tipo di servizio.

Se con le condizioni minime di qualità dei servizi gli effetti della regolazione a beneficio dei cittadini-utenti divengono più visibili, essi sono del tutto immediati avuto riguardo alle competenze dell'Autorità in materia di tutela dei diritti dei passeggeri. Nell'esercizio di tali funzioni, l'Autorità definisce il contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti: una competenza *sui generis*, che è stata sin qui esercitata con riferimento ai diritti dei titolari di abbonamenti per l'utilizzo di servizi di trasporto ferroviario ad alta velocità, a quelli degli utenti potenziali e degli effettivi passeggeri del trasporto ferroviario con obblighi di servizio pubblico e a quelli dei passeggeri del trasporto marittimo che intendano avanzare reclamo per disservizi dei vettori. A queste funzioni, individuate nella legge istitutiva dell'Autorità, si aggiungono quelle specifiche di vigilanza sull'esecuzione dei Regolamenti europei in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via ferrovia, autobus, mare e vie navigabili interne. Contenuti minimi dei diritti e norme europee tipizzano situazioni giuridiche soggettive che vengono, così, espressamente definite e sono assistite da misure per garantirne l'*enforcement*, nel presupposto che i passeggeri rappresentino la parte debole del contratto di trasporto⁷. Esse consistono essenzialmente nella non discriminazione nell'utilizzo del servizio; nell'assistenza e accessibilità per i passeggeri con disabilità e/o mobilità ridotta; nel ricevere informazioni prima dell'acquisto e nelle varie fasi del viaggio; nella possibilità di rinunciare al viaggio (con rimborso) in caso di perturbazione;

⁵ Si rinvia alla Parte seconda, paragrafo 3.4.

⁶ Si rinvia alla Parte seconda, paragrafo 3.3.

⁷ Ved. il Considerando 3 del Regolamento (CE) N. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, che testualmente recita "Poiché il passeggero ferroviario è la parte debole del contratto di trasporto, è necessario che i suoi diritti siano tutelati".

nell'assistenza e compensazione in caso di forti ritardi o soppressioni; nella responsabilità del vettore per i passeggeri e il loro bagaglio; nel diritto a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami in caso di disservizi.

A differenza delle condizioni minime di qualità e salvo che non ne sia espressamente delimitato l'ambito di applicazione, i diritti degli utenti e dei passeggeri operano indipendentemente dalla natura dei mercati, che siano essi caratterizzati da obblighi di servizio pubblico o offerti a condizioni commerciali. Soprattutto, a differenza delle condizioni minime di qualità, la tutela dei diritti opera in modo diretto: utenti e passeggeri possono esercitarli, contestare l'eventuale inadempimento (o non corretto adempimento) di obblighi contrattuali da parte del fornitore del servizio e avanzare richieste risarcitorie⁸.

3. L'economia dei comportamenti

Come accennato, i cittadini-utenti dispongono oggi di nuovi mezzi di informazione e simultanea manifestazione delle preferenze di acquisto per soddisfare bisogni di mobilità anche su base personale (*tailor-made services*). Le imprese di trasporto sono spinte a rivedere modelli organizzativi e strategie e a fornire servizi via via più efficienti e *customer-centred*. Si affermano servizi MaaS (*Mobility as a Service*) associati all'utilizzo di piattaforme digitali⁹. Operatori della *sharing economy* come Lyft, Grab, Didi Chuxing, Go-Jek, Uber, FlixBus, BlaBlaCar, nei rispetti ambiti di attività, intercettano tendenze latenti della domanda e ridefiniscono i confini dei mercati di riferimento.

La diffusione delle tecnologie digitali incide, quindi, sull'offerta dei servizi di trasporto, rende meno significative le segmentazioni dei mercati e trasforma i tradizionali modelli di competizione. Questi fenomeni rappresentano un'opportunità da non perdere per far evolvere le politiche pubbliche e sollecitano il regolatore a innovare i propri interventi tenendo conto dei comportamenti degli utenti. Accelera la partecipazione attiva dell'utente alla configurazione e pianificazione dei servizi di trasporto, sostituendosi nel ruolo tradizionalmente svolto dagli operatori e si sviluppa una nuova etica, basata sull'apertura, la partecipazione e l'interattività. D'altra parte, l'uso più efficiente delle infrastrutture consente di mobilitare risorse non utilizzate.

L'utente e il suo comportamento sono al centro dell'analisi dell'economia dei comportamenti, che ne ha fornito canoni di lettura e di analisi (*behavioural insights*)¹⁰. Le intuizioni comportamentali agiscono su prove empiriche, da rilevare in maniera sistematica, che consentono di anticipare in che modo utenti e cittadini reagiranno a potenziali politiche di intervento pubblico al fine di accrescerne l'efficacia. Nel contesto delle scienze comportamentali, la teoria del *nudge* (spinta gentile) prevede che suggerimenti indiretti possono influenzare le motivazioni e gli incentivi che ispirano le decisioni di individui e gruppi per migliorarne il benessere, garantendo piena libertà di scelta. È questo un insieme di strumenti, prevalentemente basati sull'informazione, che i decisori pubblici potrebbero applicare per promuovere comportamenti ritenuti desiderabili. Se, da un lato, le scienze comportamentali forniscono un *input* conoscitivo al processo di formazione delle politiche pubbliche, dall'altro, il *nudging* influenza l'architettura delle scelte individuali e dei gruppi. L'utilizzo dei *behavioural insights* favorisce, quindi, la comprensione delle reazioni comportamentali del cittadino nel caso in cui venisse introdotto uno specifico intervento di *policy*. La conoscenza di regolarità comportamentali dell'individuo quando si trova in contesti di scelta, permette al decisore pubblico di simulare *ex-ante* gli effetti delle norme e di disegnarle in rapporto a quelli desiderati e attesi.

Già nel 2008, la Commissione Europea ha introdotto le conoscenze e le analisi delle scienze cognitive e comportamentali nell'attività di regolamentazione e informazione ai cittadini europei in diversi settori

⁸ Si tratta, in questo caso, di obblighi derivanti direttamente dal titolo di viaggio e non indirettamente dal contratto di servizio tra ente affidante e impresa esercente il servizio medesimo.

⁹ La *MaaS* si riferisce a insiemi di servizi di mobilità pubblica (trasporto pubblico locale o regionale), servizi a chiamata condivisa (quali, ad esempio, *car* o *bike-sharing*, taxi collettivo) e individuale (noleggio auto) integrati tra loro, customizzabili e fruibili tramite piattaforme e applicazioni digitali.

¹⁰ Ved. J.J. Laffont e J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, 1993, MIT Press, Cambridge-Massachusetts and London-England e, più recentemente, J. Tirole, *Economia del Bene Comune*, 2017, Mondadori, Milano.

dell'economia¹¹. Anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), Nazioni Unite (UN) e la Banca Mondiale (WB) promuovono il ricorso ai *behavioural insights* applicati al processo di formazione delle politiche pubbliche nei diversi settori dell'economia¹². Questo approccio comincia a trovare applicazione in Italia anche da parte di altre autorità di regolazione, prendendo spunto dalle iniziative internazionali sopra richiamate che hanno avuto ad oggetto, fra l'altro, l'analisi dei comportamenti degli individui per promuovere consumi più efficienti e consapevoli.

Proiettandone le potenzialità sulle funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti esso potrebbe trovare applicazione per minimizzare i disservizi, orientare la programmazione sulla base delle esigenze degli utenti anche potenziali e accrescere la corrispondenza tra la qualità dei servizi offerti e le attese dei cittadini-utenti.

4. Considerazioni conclusive

Emerge dalle considerazioni che precedono che la platea dei soggetti sui quali si producono gli effetti della regolazione è più ampia di quella ai quali specifiche misure e azioni di vigilanza sono espressamente rivolte. Il proposito non era, come detto, di anticipare in questa sede la trattazione di materie sviluppate nel corpo del Rapporto, bensì di fornirne una chiave di lettura unitaria della relazione che intercorre tra attività dell'Autorità e accrescimento del benessere dei cittadini-utenti. Ne emerge che, sia pure in diverse forme, tutti gli interventi del regolatore producono effetti sugli utenti, e che questi ultimi sono sempre più consapevoli e attivi protagonisti di una nuova etica partecipativa. Da qui l'osservazione che la regolazione può contribuire ad accrescere i livelli di soddisfazione e benessere e che sia utile esplorarne ulteriormente metodi e effetti.

Continuando ad agire su efficienza e qualità dei servizi, infatti, il regolatore procede nello svolgimento delle funzioni ad esso tradizionalmente affidate. Per cogliere la sfida di favorire il benessere degli utenti, e mobilitare risorse inerti occorre, tuttavia, rivolgere l'attenzione alla domanda, facendo emergere e valorizzando i comportamenti che esprimono quella potenziale.

A questo sviluppo si frappongono vincoli assimilabili a quelli posti dalle asimmetrie informative, che impediscono una compiuta conoscenza delle motivazioni e della struttura delle preferenze di mobilità. Per superare tali vincoli, l'applicazione della *behavioural economics* all'analisi dei comportamenti e delle attese dei cittadini-utenti consente di individuare fattori utili a progettare cambiamenti del modo con cui fino ad oggi le politiche pubbliche hanno cercato di soddisfare la domanda e i bisogni di mobilità delle persone. Questa opportunità, da cogliere, consentirebbe di migliorare, in particolare, il sistema del trasporto pubblico locale e regionale anche in un senso maggiormente orientato a soddisfare l'esigenza di sostenibilità ambientale dei trasporti. Il decisore pubblico potrebbe utilizzare tali strumenti per meglio simulare la domanda di servizi personalizzati, progettare l'offerta e, a sua volta, 'gentilmente indurre' comportamenti ritenuti virtuosi.

D'altra parte, al fine di elaborare una regolazione che muova dalle esigenze e dai bisogni di mobilità anche inespressi è importante poterne misurare gli effetti e misurare, altresì, l'andamento e la progressione del benessere e i modi più efficienti per perseguirlo. In questo contesto, l'indipendenza del regolatore resta essenziale per ovviare a criticità che potrebbero emergere dalla compresenza di ruoli e obiettivi tra loro confliggenti¹³. L'esercizio è solo all'inizio; ad esso l'Autorità continuerà a rivolgere la propria attenzione.

¹¹ A questo fine, la Commissione ha individuato un'apposita unità (denominata *Foresight, Behavioural Insight & Design for Policy*) e, più recentemente, costituendo un Laboratorio delle politiche europee (*EU Policy Lab*), al fine di sostenere sia la definizione delle politiche europee identificando gli aspetti comportamentali, sia la raccolta di informazioni su come gli approcci di *behavioural insights* vengono utilizzati a livello nazionale, regionale o locale. Più recentemente, nell'ambito dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", la Commissione Europea ha inteso rendere ancora più trasparente il processo di elaborazione delle politiche e della legislazione, basato su prove concrete, favorendo un processo trasparente che coinvolga i cittadini e gli altri *stakeholder* per tutto l'iter procedurale, prestando pertanto maggiore attenzione alle reazioni delle persone che ne sono direttamente interessate.

¹² *Behavioural insights and public policy*, OECD, Parigi, 2017, all'indirizzo internet <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

¹³ Corte Costituzionale, Sentenza n. 41 del 15 marzo 2013.