

CONSUMERISM 2021

Quattordicesimo Rapporto annuale

Purtroppo, stiamo ancora facendo i conti con questa maledetta pandemia che ha inevitabilmente indotto un cambiamento nei comportamenti e nella domanda di mobilità dei cittadini. Dobbiamo ripartire da misure che restituiscano fiducia verso il trasporto collettivo quale forma di mobilità sicura, con misure di prevenzione e sicurezza sanitaria.

Ma è anche il momento giusto per pensare a una nuova mobilità, sviluppando sempre più concetti innovativi di multimodalità, integrazione, smart mobility e piattaforme di Mobility as a Service, tutto in un'ottica di sostenibilità ambientale (ma anche sociale ed economica) coerente con il green deal europeo.

Questi concetti sono il fulcro della missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedicata alla mobilità, dal titolo, appunto “infrastrutture di trasporto per una mobilità sostenibile”, che prevede finanziamenti consistenti 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.

Riguardo al ruolo che ART può svolgere per l'attuazione del PNRR, partirei proprio dal Rapporto Consumerism 2021, nel quale, nella sezione dedicata all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, sono ben argomentati vari concetti cardine, alcuni dei quali da noi espressi in varie sedi ed illustrati anche durante l'esposizione della Relazione Annuale al Parlamento.

In linea generale, 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 delle risorse nel settore dei trasporti, coerentemente con competenze a noi già attribuite ed esercitate in materia di valutazione dei piani economico-finanziari e di validazione degli investimenti. L'Autorità potrà anche fornire un contributo nella analisi della congruità degli investimenti previsti dalle linee guida predisposte dal Governo, sia nella fase attuale di avvio sia nei prossimi anni, durante l'effettiva realizzazione dei progetti e delle opere.

E' fondamentale che l'ART e le altre Autorità di regolazione mantengano la propria indipendenza e che possano beneficiare del consolidamento dei propri poteri di regolazione, così come previsto, tra l'altro, nella sezione del PNRR dedicata proprio al "rafforzamento dei poteri di antitrust enforcement e dei poteri di regolazione settoriale".

Nel rispetto del principio di equidistanza tra le parti, l'Autorità di regolazione dei trasporti deve acquisire la comprensione più accurata possibile delle dinamiche dei mercati di propria competenza, attraverso una efficace raccolta dei dati per una regolazione sempre più data driven ma anche con il rafforzamento della capacità di ascolto di tutti gli 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.

Andando, invece, nel particolare, vorrei ora rapidamente illustrare alcune esempi concreti di come ART può contribuire al buon esito del PNRR.

Come viene evidenziato anche nel Consumerism 2021, "I principali destinatari dei fondi sono i grandi gruppi industriali". Ciò è comprensibile in quanto si vuole, cito testualmente, "evitare una dispersione delle risorse, e per creare un'eccellenza, anche tecnologica, in settori in cui oggi non ne abbiamo, e sostenere quella già esistente". Molti dei destinatari dei fondi PNRR sono, quindi, settori ed imprese regolate. Alcune di queste operano in regime di monopolio naturale (è il caso di RFI in quanto gestore della rete), mentre altre operano in mercati franchise o in regime di mercato, ma sono soggette comunque alla regolazione in materia di diritti dei passeggeri. Le competenze di cui ART già dispone e l'esercizio che ha fatto delle funzioni assegnate consente di intervenire su molte delle iniziative e dei progetti avviati nel PNRR, anche se, in alcune situazioni, non nel breve termine.

Infatti, non in tutti i casi l'effetto sui cittadini/utenti sarà immediato, perché si dovrà, per esempio, attendere la realizzazione delle opere (ad esempio le linee ferroviarie AV) o la selezione dei progetti pilota per il MaaS nelle città

metropolitane, o l'acquisizione del materiale rotabile (nuovi bus elettrici e treni a idrogeno) e la messa in servizio dei mezzi acquistati.

Un tema strategico riguarda gli investimenti che servano effettivamente i territori e i cittadini.

Nel PNRR sono previsti ingenti investimenti per potenziare le linee ferroviarie ad alta velocità (aumento di capacità) o migliorare le prestazioni delle linee convenzionali (tramite l'elettrificazione e/o mediante sistemi di gestione). E' fondamentale che tali investimenti tengano conto, oltre che dei possibili "benefici commerciali" (es. aumento del nr dei treni viaggiatori, riduzione dei tempi di percorrenza), anche dei vantaggi sull'utenza e, in generale, degli impatti sulla domanda di traffico previsto (merci e passeggeri). Attraverso gli strumenti di cui disponiamo e, in particolare, attraverso la nostra attività consultiva nei confronti del gestore della rete, noi siamo impegnati a sollecitare una attenta valutazione dei riflessi degli investimenti sui comportamenti reali dei passeggeri, in maniera tale che i fondi pubblici affluiscano a regioni ed aree potenzialmente più in grado di generare volumi adeguati di traffico. Solo in questo modo viene assicurata una redditività e sostenibilità finanziaria del gestore dell'infrastruttura e si assicurano risorse commisurate anche alle esigenze di manutenzione nel tempo delle reti. La manutenzione è, ovviamente, un aspetto di grande rilevanza.

A questo proposito le regole ART che garantiscono un accesso equo e non discriminatorio a tutte le imprese, sia nel mercato libero sia nel mercato soggetto a Oneri di Servizio Pubblico, sono il primo tassello per garantire un servizio efficiente ai cittadini.

Altro esempio che vi propongo riguarda l'Accessibilità e multimodalità.

Una volta costruite le linee ferroviarie sarà poi necessario che il servizio che utilizza tali infrastrutture sia accessibile e di qualità corrispondente ai fabbisogni e alle richieste degli utenti. A questo riguardo assumono rilievo tutti gli atti già approvati dall'Autorità che riguardano gli affidamenti e i contratti di servizio:

- Mi riferisco alle delibere che disciplinano le regole per gare effettivamente contendibili, disegnate in maniera tale da selezionare l'operatore più efficiente (49/2015, poi aggiornata con delibera 154/2019);
- Oppure alla delibera 16/2018 che fissa le condizioni minime di qualità dei servizi ferroviari regionali soggetti a OSP).

Il concetto di qualità dei servizi assunto dall'Autorità guarda al viaggio nella sua interezza, dal luogo di origine a quello di arrivo, coprendo dunque il cd. "ultimo miglio", con tutte le diverse modalità, incluse le nuove forme di mobilità come la sharing mobility.

Non basta costruire nuove linee se non si adeguano anche i nodi di connessione, se non si creano adeguate infrastrutture interconnesse sia fisicamente che digitalmente con modalità di trasporto diverse (autostazioni, stazioni ferroviarie AV, aeroporti, porti per traghetti e crociere). Nelle delibere ART ci sono già alcune previsioni per migliorare l'accessibilità fisica dei nodi, ma il tema è all'attenzione per orientare gli operatori, anche grazie ai nuovi investimenti previsti nel PNRR, verso soluzioni intermodali a maggiore vantaggio dei territori e dei cittadini.

Ultimo esempio, riguarda il finanziamento dei mezzi di trasporto previsto nel PNRR. Occorre innanzitutto constatare che le risorse messe a disposizione non sono sufficienti a rinnovare tutto il vetusto parco mezzi italiano (specie nel settore dei bus e tram-trasporto di superficie). Si rende pertanto necessario trovare soluzioni per attrarre risorse finanziarie, anche private, per il Trasporto Pubblico Locale. Le regole ART sugli affidamenti e sui Contratti di Servizio vanno già in questa direzione, prevedendo anche criteri di incentivazione al miglioramento della qualità ed adeguatezza del servizio (come previsto nelle delibere ART 49/2015, 154/2019, 18/2018).

Infine, relativamente alla regolazione dei nuovi sistemi di modalità multimodale, integrata e sostenibile, ART ha da sempre insistito sulla necessità di integrare, sin dalla fase di pianificazione, le varie modalità di servizi di trasporto, da quelli di linea (ferro e gomma) a quelli pubblici non di linea (taxi) e di mobilità dolce (delibera 48/2017).

Come ho avuto modo di illustrare in Parlamento il mese scorso, pensiamo che il TPL costituisca uno straordinario terreno di sperimentazione di modelli di mobilità sostenibile e di integrazione multimodale. Come è noto, il tema è di primaria attenzione da parte del Governo, che ha posto la sostenibilità di infrastrutture e servizi di mobilità al centro delle politiche di settore. I nuovi modelli di mobilità sono di nostro grande interesse e costituiscono uno degli obiettivi strategici dell'attuale Consiliatura.

Lo spazio di intervento da parte di ART e della regolazione economica è cruciale in questa fase di sviluppo ancora sperimentale delle piattaforme integrate di servizi di mobilità, proprio al fine di rimuovere ostacoli al corretto funzionamento dei mercati, a tutela degli utenti e dell'uso efficiente delle risorse pubbliche.

Esiste una pluralità di modelli di Mobility as a Service (MaaS), nei quali il coordinamento dei diversi servizi integrati, che costituisce la specificità di tali piattaforme, può essere svolto da un operatore privato o pubblico operante nel settore o del tutto estraneo. In alternativa, sono possibili anche modelli dove il coordinatore del MaaS è un'entità pubblica indipendente dagli operatori.

L'integrazione di vari servizi, quando avviene in modo dinamico, attraverso le piattaforme digitali, non deve generare discriminazione tra utenti, tra operatori e tra modi di trasporto, né condurre a una chiusura del mercato. Regole ex ante stabilite da ART possono prevenire tali rischi.

Quando il fornitore MaaS è una piattaforma commerciale, i rischi principali riguardano i profili di inclusione sociale e di equità dei pacchetti commerciali offerti ai clienti, che possono escludere utenti non qualificati digitalmente o, in caso di prezzi troppo elevati o di soluzioni poco accessibili, persone a basso reddito, anziani o disabili, ovvero mancare di trasparenza nella presentazione delle opzioni di trasporto. Inoltre, potrebbe verificarsi una resistenza a fornire dati alle autorità pubbliche. Infine, in assenza di controllo da parte del soggetto pubblico, si può prefigurare il rischio che le opzioni di viaggio più sostenibili da un punto di vista sociale e ambientale possano essere sacrificate a vantaggio di altre modalità maggiormente remunerative per il fornitore.

Per il modello di MaaS gestito da un ente pubblico, il rischio di selettività (e discriminazione a scapito di un uso efficiente delle risorse pubbliche) riguarda i servizi di mobilità privata, con il rischio di limitare servizi innovativi e servizi più orientati al cliente.

Qualunque sia il modello MaaS da adottare, è necessario che sia le condizioni di accesso degli operatori (vale a dire commissioni applicate ai fornitori o ad altri requisiti tecnici), sia le regole di "dispacciamento" (cioè la scelta delle diverse combinazioni di viaggio) rispondano a criteri di non discriminazione e neutralità/terzietà, in condizioni di trasparenza.

In altri termini, occorrono regole ex ante per definire obblighi e diritti in capo ai MaaS coordinatori e ai vettori che partecipano alle piattaforme, criteri equi e non discriminatori per fissare i prezzi, tariffe e le commissioni sui vettori, regole trasparenti per effettuare il ranking delle diverse tipologie/modalità di trasporto offerte nei «pacchetti» di viaggio.

Questi criteri devono estendersi anche all'accesso ai dati, il cui scambio deve avvenire su una base di reciprocità. Inoltre, per tutte le forme di mobilità integrate nelle piattaforme andrebbero garantite uniformi condizioni di qualità del servizio e diritti minimi da rispettare.

ART sta già lavorando a questa ormai non più frontiera di regolazione, definendo modelli che considerino le tante esigenze e "sfaccettature" del settore, garantendo, al contempo, servizi di qualità e sostenibilità ambientale.

In tutto ciò, l'esperienza dell'Autorità evidenzia in modo inequivocabile la necessità di accompagnare l'accresciuta consapevolezza della domanda di servizi integrati di trasporto, e quindi di multimodalità, con l'integrazione dei relativi strumenti di tutela dei diritti: tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri, che si estrinseca per l'Autorità nell'esercizio di funzioni di regolazione ex ante e di sorveglianza sull'esecuzione di regolamenti europei, che è il fulcro attorno al quale ruota l'interesse dell'Autorità.